Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 25 de noviembre de 2021
(OR. en)

14267/21

SOC 686
EMPL 515
ECOFIN 1129
EDUC 390

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.ª Martine DEPREZ, directora
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.° doc. Ción.:	COM(2021) 743 final
Asunto:	PROPUESTA DE INFORME CONJUNTO SOBRE EL EMPLEO DE LA COMISIÓN Y DEL CONSEJO

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 743 final.

Adj.: COM(2021) 743 final

COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.11.2021
COM(2021) 743 final

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

Índice

MENSAJES CLAVE 2

PANORAMA DE LAS TENDENCIAS Y LOS RETOS SOCIALES Y DEL MERCADO LABORAL EN LA UNIÓN EUROPEA 24

1.1 Tendencias del mercado laboral 24

1.2 Tendencias sociales 28

1.3 El cuadro de indicadores sociales revisado: visión general de los retos relacionados con los principios del pilar 31

1.4 Objetivos principales de la UE para 2030 39

REFORMAS EN MATERIA SOCIAL Y DE EMPLEO: RESULTADOS Y ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS 45

2.1. Orientación n.º 5: Impulsar la demanda de mano de obra 45

2.1.1 Indicadores clave 45

2.1.2 Respuesta estratégica 62

2.2 Orientación n.º 6: Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias 71

2.2.1 Indicadores clave 71

2.2.2 Respuesta estratégica 105

2.3 Orientación n.º 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social 118

2.3.1 Indicadores clave 118

2.3.2 Respuesta estratégica 146

2.4 Orientación n.º 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza 154

2.4.1 Indicadores clave 154

2.4.2 Respuesta estratégica 178

MENSAJES CLAVE

El Informe Conjunto sobre el Empleo de la Comisión Europea y el Consejo hace un seguimiento anual, de conformidad con el artículo 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), de la situación del empleo en la Unión y la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo. Ofrece un resumen anual de las evoluciones más importantes en materia social y de empleo en la Unión Europea, así como de las medidas estratégicas recientes de los Estados miembros, en consonancia con las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros[1]. También detecta los ámbitos prioritarios conexos para la adopción de medidas estratégicas. La propuesta de dicho informe realizada por la Comisión forma parte del «paquete de otoño» del Semestre Europeo; tras los intercambios entre la Comisión y sus órganos preparatorios, el texto definitivo será adoptado por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO).

La edición de 2022 del Informe Conjunto sobre el Empleo hace un mayor hincapié en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, en consonancia con los compromisos del Plan de Acción, de marzo de 2021, y los compromisos asumidos por los dirigentes de la UE en la Declaración de Oporto, de 8 de mayo. Su aplicación reforzará el impulso de la Unión hacia una transición ecológica, digital y justa, y contribuirá a lograr una convergencia social y económica al alza y a abordar los retos demográficos. Asimismo, contribuirá a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El presente informe refuerza el seguimiento del pilar social, en particular a través de recuadros temáticos que tratan los principales retos en los tres ámbitos de igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. El informe también integra los tres nuevos objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza del Plan de Acción del Pilar, los cuales fueron acogidos con satisfacción por los dirigentes de la UE en la Cumbre Social de Oporto y por el Consejo Europeo de junio. La UE se comprometió a cumplir los siguientes objetivos principales de aquí a 2030:

- al menos el 78 % de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo;
- al menos el 60 % de las personas con una edad comprendida entre los 25 y los 64 años debe participar en actividades de aprendizaje cada año; y
- el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debe reducirse en, al menos, 15 millones en comparación con 2019.

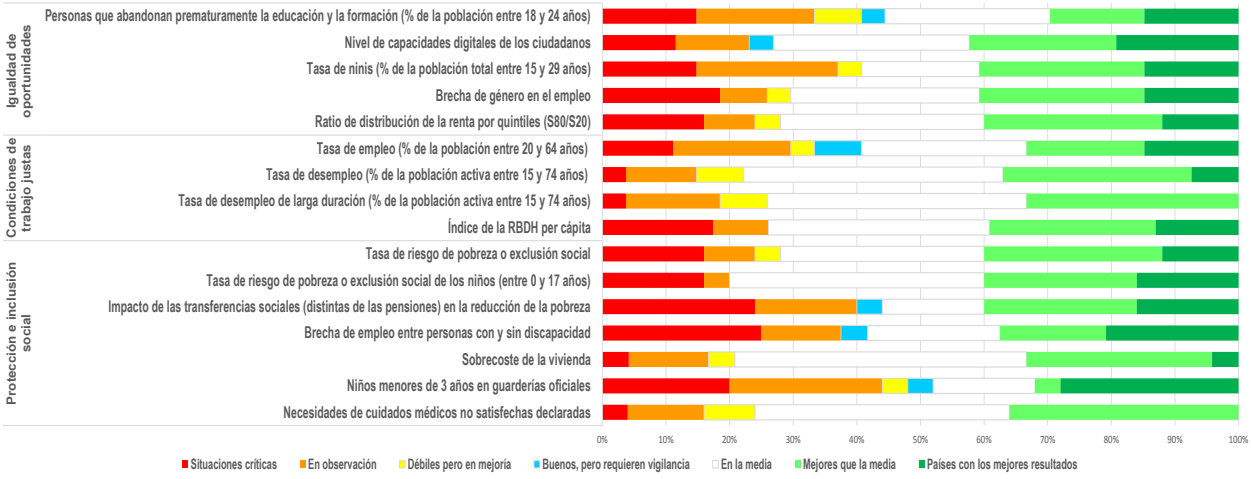
Junto con los fondos de cohesión, la ejecución de las reformas e inversiones previstas en los planes de recuperación y resiliencia (PRR) de los Estados miembros promoverá una recuperación justa, integradora y sostenible. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) promoverá la cohesión económica, social y territorial de la Unión, mejorando la resiliencia, la preparación ante las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros. De este modo, el Mecanismo contribuye asimismo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, prestando especial atención a abordar los retos

[1] El Consejo de la Unión Europea adoptó la última actualización de las orientaciones para las políticas de empleo en octubre de 2021 (DO L 379 de 26.10.2021, p. 1).

definidos en las recomendaciones específicas por país[2]. Cuatro de los seis pilares que definen el ámbito de aplicación del Mecanismo son pertinentes a este respecto, a saber: i) crecimiento inteligente, sostenible e integrador; ii) cohesión social y territorial; iii) salud y resiliencia económica, social e institucional, y iv) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud. Como parte del análisis de la respuesta estratégica, el Informe Conjunto sobre el Empleo también incluye una selección de medidas apoyadas por el MRR y otras fuentes de financiación de la UE, como el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Transición Justa.

El cuadro de indicadores sociales revisado respalda el análisis realizado en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022 y abarca de manera más exhaustiva los principios del pilar. Como parte del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, de marzo de 2021, la Comisión propuso una revisión del cuadro de indicadores sociales, a fin de permitir un mejor seguimiento del pilar con un conjunto revisado de indicadores principales, que el Consejo EPSCO refrendó en junio de 2021. Por consiguiente, el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022 evalúa el rendimiento de los Estados miembros en relación con el conjunto revisado de indicadores principales[3]. Estos incluyen ahora indicadores que permiten captar dimensiones importantes como el aprendizaje de adultos, la integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad, el riesgo de pobreza y exclusión social de los niños y el sobrecoste de la vivienda. Los datos del cuadro de indicadores sociales revisado, junto con el análisis específico por país de los datos y el contexto político, permiten una determinación más precisa de los principales retos sociales, de empleo y de capacidades en la UE y en los Estados miembros (véase el gráfico 1). Esto permitiría llevar a cabo un seguimiento más estrecho de la evolución y las divergencias sociales. Los comités consultivos del Consejo EPSCO reflexionarán sobre una propuesta presentada por España y Bélgica para un procedimiento de desequilibrio social basado en el artículo 148 del TFUE en el contexto del Semestre Europeo.

Gráfico 1: Retos sociales, de empleo y de capacidades en los Estados miembros de la UE por indicadores principales del cuadro de indicadores sociales revisado



[2] Artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

[3] El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales también propuso indicadores secundarios del cuadro de indicadores sociales, los cuales se siguen debatiendo.

Notas: 1) aún no se dispone de datos para el indicador sobre la participación de los adultos en actividades educativas; 2) el indicador sobre capacidades digitales se refiere a datos de 2019; 3) faltan datos de algunos países en algunos indicadores: las leyendas de todos los indicadores se presentan en el anexo del Informe.

El impacto de la crisis de la COVID-19 sobre el mercado laboral se ha visto amortiguado por la adopción de medidas estratégicas rápidas y decisivas a escala de los Estados miembros y de la UE. La recuperación del mercado laboral se está consolidando; sin embargo, el empleo y el número total de horas trabajadas aún no han vuelto a los niveles anteriores a la crisis. [4] Tras alcanzar un mínimo del 71,6 % en el segundo trimestre de 2020, la tasa de empleo se ha recuperado parcialmente hasta alcanzar el 72,8 % para las personas de entre 20 y 64 años en el segundo trimestre de 2021, por debajo del máximo del 73,3 % alcanzado en el cuarto trimestre de 2019. Si bien la recuperación económica sustentará la creación de empleo, no se espera volver a los niveles de empleo anteriores a la crisis antes de 2022. Tal como se refleja en el objetivo principal de la UE relativo a la tasa de empleo, un alto nivel de empleo es una prioridad clave para 2030, a fin de garantizar que todo el mundo pueda participar plenamente en la economía y la sociedad, y de ayudar a reducir el número de personas en riesgo de pobreza. En general, el aumento del desempleo se ha mantenido por debajo de lo que habría cabido esperar dada la magnitud del impacto de la COVID-19 sobre la economía. Esto se debe a las medidas estratégicas introducidas por los Estados miembros, también con el apoyo de la financiación de la UE [en particular, el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)[5] y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)[6]], y, en menor medida, al hecho de que algunas personas pasaron, al menos temporalmente, a la inactividad cuando se hizo más difícil encontrar trabajo.

[4] Esto refleja que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y de despido temporal siguen desempeñando una función importante para muchos trabajadores, junto con las restricciones al despido impuestas por varios Estados miembros para ayudar a preservar el empleo.

[5] Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020.

[6] Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020.

La recuperación del mercado laboral se está consolidando

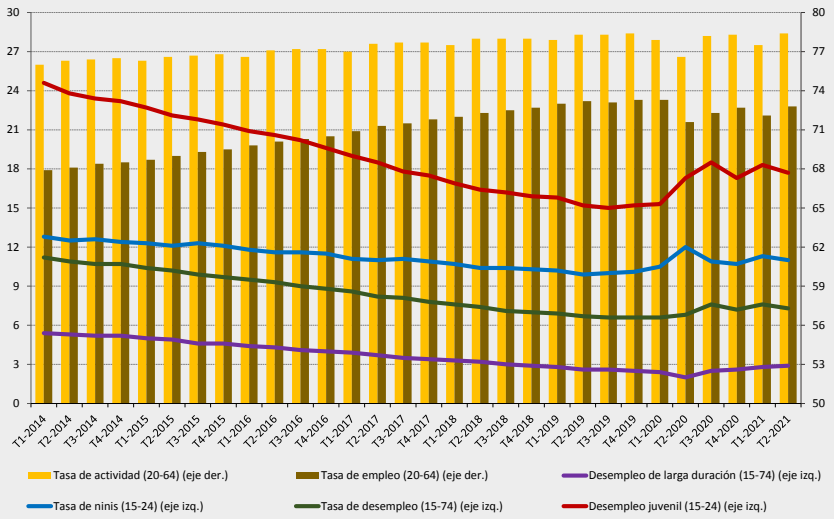
72,8 % de **tasa de empleo** en el T2-2021 (1,2 p. p. más que un año antes)

6,7 % de **tasa de desempleo** en septiembre de 2021 (1 p. p. menos que un año antes)

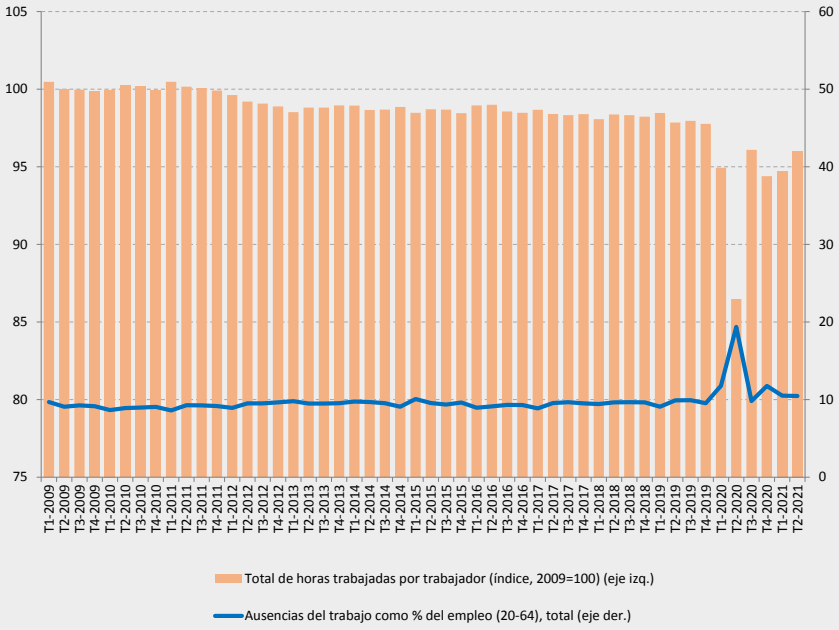
17,4 % de **tasa de desempleo juvenil** en el T2-2021 (0,6 p. p. más que en el T2-2020)

+13,3 % de **horas trabajadas por trabajador** en el T2-2021 en comparación con el T4-2020 (pero 2,7 % menos que en el T2-2019)

Tasas de actividad y de desempleo y proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan en la EU-27, en %



Total de horas trabajadas por trabajador y ausencias del trabajo, EU-27



Nota: interrupción en la serie de las tasas de desempleo trimestrales desde T1-2021. *Fuente:* base de datos de Eurostat [une_rt_q], [une_ltu_q] y Encuesta de Población Activa [lfsi_emp_q], [lfsq_argan], [lfsi_neet_q]. Datos desestacionalizados, sin ajuste de calendario.

La crisis de la COVID-19 detuvo la tendencia positiva de la tasa de actividad observada en los últimos años. La tasa de actividad de la EU-27 para el grupo de edad de 20 a 64 años disminuyó ligeramente como consecuencia de la pandemia, pero ya ha vuelto a su valor anterior a la crisis en términos trimestrales. Esto se debió en gran medida a la participación de las mujeres y del grupo de edad de 55 a 64 años en el mercado laboral. No obstante, en términos absolutos, la población en edad de trabajar de la UE ha ido disminuyendo durante la última década, lo que también es un factor determinante de la creciente escasez de mano de obra. En este contexto, resultan importantes las políticas que incorporan a más personas al mercado laboral, permiten una vida laboral más larga y saludable y mejoran la productividad

a medio y largo plazo. La mejora de las condiciones de trabajo y su mejor adaptación a las cambiantes necesidades de los trabajadores a lo largo de su vida tendrían un impacto positivo en la oferta de mano de obra y, por tanto, podrían contribuir a unas tasas de empleo más elevadas.

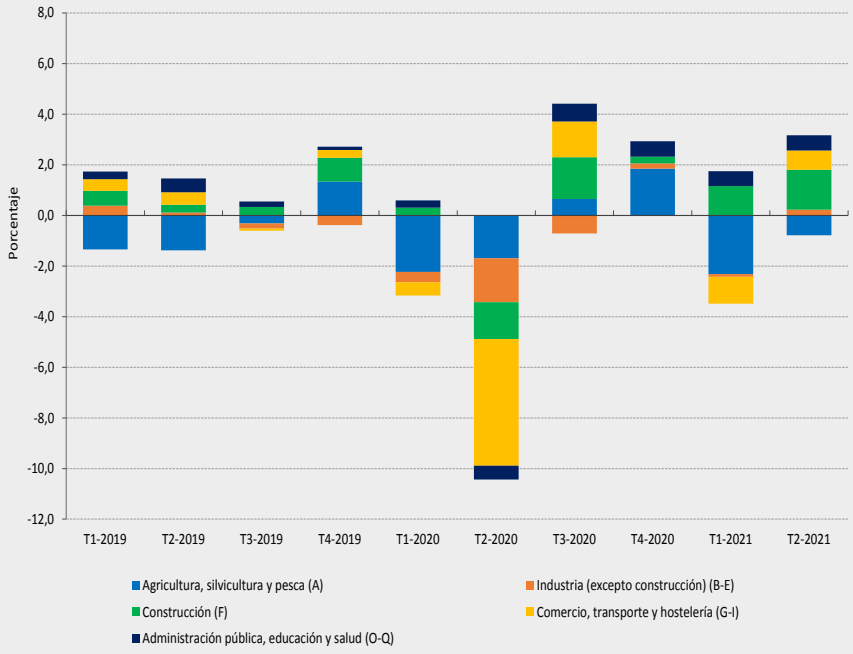
La COVID-19 afectó de manera diferente a los distintos sectores y tipos de trabajadores

Tasas de crecimiento del empleo más elevadas desde el T2-2020 en la construcción, la administración pública y las actividades de TIC

Tasas de crecimiento del empleo más bajas desde el T2-2020 en el comercio al por mayor y al por menor, el arte y el entretenimiento y la agricultura

1,6 millones menos de empleados (20-64 años) **con contratos temporales** en el T2-2021 en comparación con el T2-2019

Cambios en el empleo por actividad económica (concepto interior, datos desestacionalizados y con ajuste de calendario), EU-27



Fuente: base de datos de Eurostat [tec00109]. *Nota:* actividades de la *NACE Rev. 2.

A medida que la economía se recupera de la perturbación provocada por la COVID-19, es probable que no se restablezcan todos los puestos de trabajo, y el apoyo a las transiciones laborales reviste cada vez más importancia. Desde el segundo trimestre de 2020, las tasas de crecimiento del empleo más elevadas se registran en la construcción, la administración pública y las actividades de TIC, mientras que las tasas de crecimiento más bajas se registran en el comercio al por mayor y al por menor, el arte y el entretenimiento y la agricultura. Para algunas de las empresas afectadas, la pandemia solo constituirá una perturbación transitoria. Para otras, puede dar lugar a profundos cambios en los modelos de negocio, en parte provocados por un cambio en las preferencias de los consumidores (por ejemplo, un mayor uso del comercio electrónico) y en la organización y las prácticas laborales de las empresas (incluida la digitalización y el impulso de métodos de producción más sostenibles). Desde esta perspectiva, algunas tareas pueden resultar superfluas, lo que requiere una reestructuración en términos de métodos e insumos de trabajo, con una mayor necesidad de que los responsables políticos y las empresas apoyen las transiciones laborales, en

consonancia con la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (EASE). La recuperación también brinda la oportunidad de orientarse hacia un sistema socioeconómico más sostenible, con nuevos modelos de negocio e implicaciones de amplio alcance para los tipos de puestos de trabajo ofrecidos y las capacidades necesarias. Resulta necesaria una rápida reasignación de la mano de obra apoyada por políticas activas eficaces del mercado de trabajo y medidas de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional para hacer frente a la escasez de mano de obra, ayudar a impulsar la productividad, los salarios y la cohesión social, y facilitar las transiciones ecológica y digital. Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo pueden desempeñar un papel útil a este respecto, al facilitar y apoyar los procesos de reestructuración. Deben seguir formando parte del conjunto de instrumentos políticos más allá de la crisis y reorientarse para contribuir a la modernización de la economía (por ejemplo, a través de medidas de desarrollo de capacidades conexas) sin retrasar los ajustes estructurales.

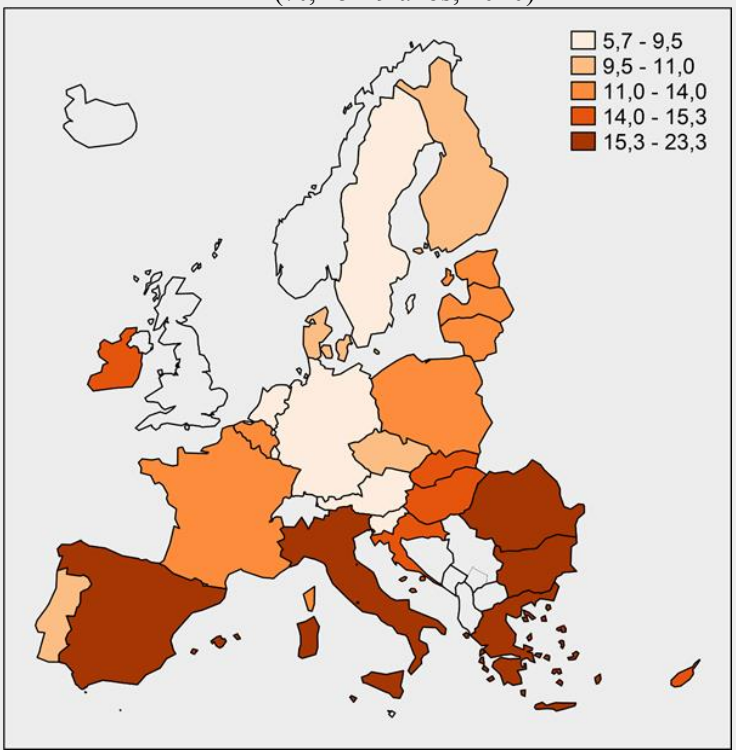
La crisis ha puesto de relieve la situación más difícil del mercado laboral de los jóvenes

13,7 %
de **jóvenes ninis** (15-29 años) en 2020

+1,3 p. p. de **tasa de desempleo juvenil** entre 2019 y 2020

Doble de jóvenes con empleo temporal involuntario que personas de entre 25 y 64 años en las mismas condiciones

Jóvenes que ni estudian ni trabajan
(%, 15-29 años, 2020)



Nota: algunas unidades administrativas en islas y regiones ultraperiféricas no están representadas. *Fuente:* Eurostat, Encuesta de Población Activa [edat_lfse_35]. © EuroGeographics para los límites administrativos.

La crisis de la COVID-19 afectó en mayor medida a los jóvenes, en particular a los que acceden al empleo por primera vez, y exigió medidas estratégicas rápidas y decisivas. La tasa de desempleo juvenil (15-24 años) en la UE mostró los primeros indicios de recuperación a mediados de 2021, pero se mantuvo en el 17,4 % en el segundo trimestre de 2021, casi el triple de la tasa de desempleo de la población de entre 25 y 74 años. La perturbación provocada por la COVID-19 invirtió la tendencia decreciente de seis años en el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis), en parte como resultado de las precarias posiciones de los jóvenes en el mercado laboral. Esto requiere medidas estratégicas decisivas para

prevenir el riesgo de efectos negativos a largo plazo sobre su bienestar y sus perspectivas profesionales. La reducción del número de ninis es, de hecho, una de las ambiciones complementarias de la UE presentadas por la Comisión Europea en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. La Garantía Juvenil reforzada fortalece la acción para ofrecer una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendices o período de prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios formales[7]. La iniciativa ALMA [por las siglas de *Aim, Learn, Master, Achieve* (Aspirar, Aprender, Dominar, Lograr)][8] ayudará a los jóvenes ninis desfavorecidos a adquirir experiencia profesional en el extranjero, incluido el apoyo social necesario, con el objetivo de integrarlos en la educación, la formación profesional o el empleo de calidad.

Dado el impacto desigual de la crisis sobre los diferentes grupos de trabajadores, es importante contar con políticas activas personalizadas del mercado de trabajo para garantizar una recuperación inclusiva. Los trabajadores con empleos atípicos se han visto gravemente afectados, en particular los que tienen contratos de duración determinada en los Estados miembros con una mayor proporción de empleo temporal[9]. Las personas nacidas fuera de la UE han sufrido mayores pérdidas de empleo que la población autóctona. Además, existe un potencial considerable para aumentar el empleo entre las personas con discapacidad: la brecha entre la tasa de empleo de las personas con discapacidad y la de otras personas fue de 24,5 puntos porcentuales en la UE en 2020.

La pandemia destacó asimismo los retos persistentes relacionados con la participación de las mujeres en el mercado laboral. Aunque los datos no muestran un mayor impacto negativo sobre las tasas de empleo femenino en comparación con los hombres, las mujeres experimentaron una disminución más pronunciada de las horas de trabajo que los hombres durante los períodos de confinamiento. Detrás de esta evolución hay diferencias en la representación de mujeres y hombres en los sectores y ocupaciones afectados por la crisis, diferencias de género en el uso del teletrabajo y el hecho de que las mujeres asumieron la mayor parte de las responsabilidades de cuidado. Además, durante la crisis, las mujeres solteras con hijos sufrieron mayores pérdidas de empleo que las que no tenían hijos. Esto destaca la importancia de los servicios de guardería y de cuidados de larga duración para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Asimismo, a este respecto, la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional[10], que los Estados miembros deben transponer a más tardar el 2 de agosto de 2022, tiene por objeto facilitar la igualdad de acceso y el uso equilibrado de los permisos por parte de hombres y mujeres. De este modo, los progenitores con hijos a cargo o los trabajadores con familiares dependientes podrán conciliar mejor sus responsabilidades profesionales y familiares. Al mismo tiempo, el

[7] Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, 2020/C 372/01 (DO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

[8] Puede obtenerse más información en: ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve) - Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión - Comisión Europea (europa.eu).

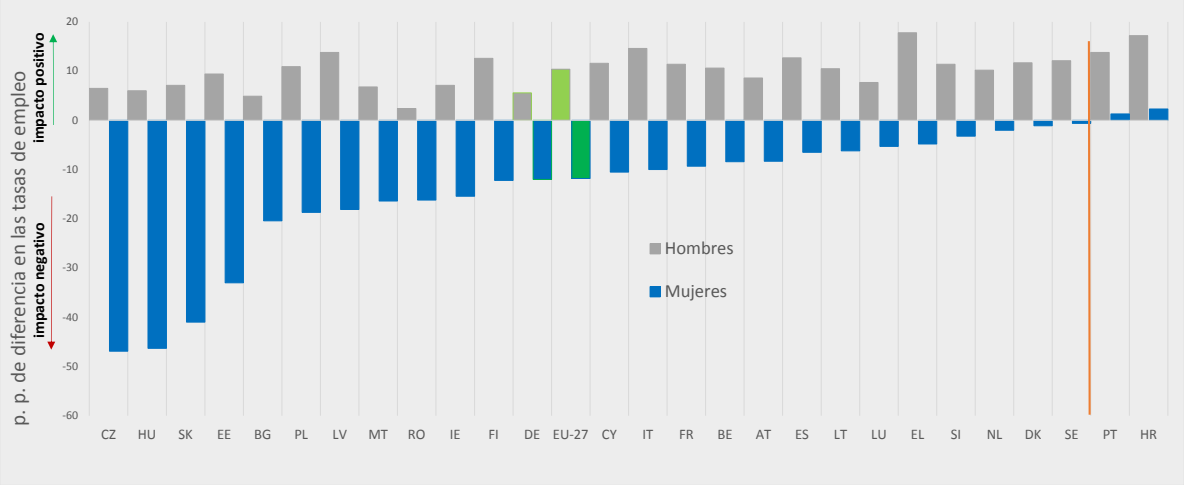
[9] Estos empleados suelen estar poco cubiertos por las prestaciones de sustitución de ingresos, aunque muchos gobiernos procuraron reducir o colmar estas brechas con medidas de emergencia. La Recomendación del Consejo 2019/C 387/01, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, pretende reforzar su posición (DO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

[10] Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

diseño de los sistemas fiscales sigue desincentivando la participación en el mercado laboral de las segundas fuentes de ingresos (que suelen ser mujeres) en varios Estados miembros.

Las diferencias de género en el mercado laboral siguen siendo muy pronunciadas

Diferencias en la tasa de empleo entre las personas con y sin hijos menores de 6 años en 2020 (en p. p., por género, de 25 a 49 años)



La **tasa de empleo de las mujeres con hijos pequeños** en la UE es **11,8 p. p. inferior** a la de las mujeres sin hijos.

Las **horas trabajadas disminuyeron más en el caso de las mujeres**, a menudo como consecuencia de las **obligaciones de cuidado** (6,1 puntos para las mujeres frente a 4,3 para los hombres).

Existen grandes diferencias entre los Estados miembros en la **inscripción en guarderías**.

Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfst_hheredch].

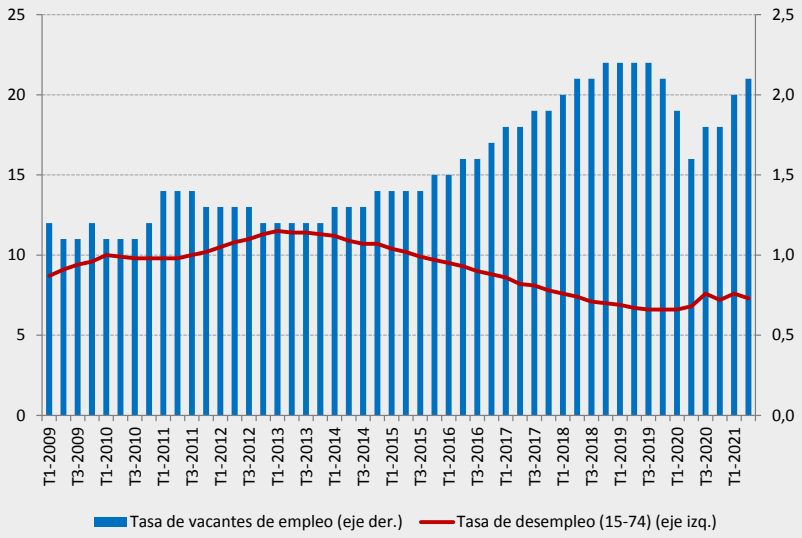
Si bien existe el potencial para aumentar el empleo entre determinados grupos, la creciente escasez de mano de obra en muchos Estados miembros señala la importancia fundamental de mejorar las capacidades y fomentar el reciclaje profesional. El declive de la actividad económica debido a la COVID-19 provocó una disminución de la escasez de mano de obra en casi todos los Estados miembros. En 2021, a raíz de la relajación de las medidas de confinamiento y la recuperación económica gradual, el número de plazas vacantes comenzó a aumentar de nuevo en la mayoría de los Estados miembros. Los sectores como la construcción, la salud y los cuidados de larga duración, así como las tecnologías de la información y de las comunicaciones, registraron la mayor escasez de mano de obra, debido, entre otras causas, a la duradera escasez de capacidades. Además, como resultado de las transiciones ecológica y digital, cabe esperar un aumento de la demanda de mano de obra en sectores relacionados con las energías renovables, la construcción, la agricultura y la silvicultura, y se producirá sobre todo en el grupo con cualificaciones medias.

La escasez de mano de obra ha aumentado con la recuperación económica

2,1 % de **tasa de vacantes de empleo** en el T2-2021, 0,5 p. p. más que en el T2-2020 y solo 0,1 p. p. menos que en el T2-2019.

La duradera **escasez de capacidades** marca la tendencia en los sectores de la construcción, la salud, los cuidados de larga duración y las TIC.

Tasa de vacantes de empleo y tasa de desempleo (15-74 años) en la EU-27



Nota: NACE Rev. 2, actividades B-S, tasa de desempleo, datos trimestrales, datos desestacionalizados. *Fuente:* Eurostat, Encuesta de Población Activa [jvs_q_nace2] y [une_rt_q]

Un empleo no siempre garantiza unos ingresos dignos con los que se pueda vivir. La pobreza de los ocupados ha aumentado del 8,5 % en 2010 al 9 % en 2019 en la EU-27. En general, los trabajadores con contratos temporales se enfrentan a un riesgo mucho mayor de pobreza de los ocupados que los trabajadores con contratos indefinidos (16,2 % frente a 5,9 %), al igual que los trabajadores poco cualificados en comparación con los altamente cualificados (19 % frente a 4,9 %). Además, los trabajadores nacidos fuera de la UE tienen muchas más probabilidades de sufrir pobreza de los ocupados que los autóctonos. A pesar de los recientes aumentos del salario mínimo en muchos Estados miembros, los salarios mínimos legales a menudo siguen siendo bajos en comparación con otros salarios de la economía. En consonancia con la propuesta de la Comisión de una Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados[11], la negociación colectiva desempeña un papel fundamental en la consecución de una protección adecuada del salario mínimo en toda la Unión.

El empleo de duración determinada ha ido disminuyendo desde el inicio de la pandemia, lo que refleja una mayor pérdida de puestos de trabajo de duración determinada que entre los trabajadores fijos, aunque sigue siendo significativo en varios Estados miembros. Los contratos temporales siguen estando especialmente extendidos entre las mujeres, los jóvenes y los trabajadores nacidos fuera de la UE. Los contratos temporales que

[11] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea [COM(2020) 682 final].

sirven de «trampolín» hacia empleos de carácter más permanente son fundamentales para mejorar la calidad general del trabajo. En algunos Estados miembros, el motivo principal por el que los trabajadores tienen un contrato de duración determinada sigue siendo la dificultad de encontrar un empleo fijo. Los trabajadores con contratos temporales involuntarios suelen presentar niveles más bajos de satisfacción laboral, lo que puede afectar su rendimiento y a la adquisición de capacidades. La proporción de empleo a tiempo parcial en la UE disminuyó en 2020 en comparación con el año anterior, pero el trabajo a tiempo parcial involuntario sigue afectando a un porcentaje considerable de trabajadores.

El repentino y significativo aumento del teletrabajo ha puesto de manifiesto tanto las ventajas como los retos relacionados con el trabajo a distancia. Durante la emergencia sanitaria, el teletrabajo ha demostrado ser importante para que muchas empresas puedan garantizar la continuidad de las actividades y proteger la salud de sus empleados. En tiempos normales, también permite reducir el tiempo de desplazamiento, aumentar la flexibilidad y las oportunidades de conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los empleados, así como mejorar la eficiencia y la productividad de las empresas. No obstante, el teletrabajo puede a veces difuminar las líneas existentes entre el trabajo y la vida privada, lo que implica una mayor intensidad laboral y dificultades para garantizar, en ciertos casos, la representación colectiva y la participación en la toma de decisiones y la formación en el lugar de trabajo. Las tecnologías digitales han permitido la expansión del teletrabajo y han apoyado una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra, al tiempo que plantean retos para que determinados grupos, en particular las personas poco cualificadas o las personas de edad avanzada, participen plenamente en el mercado laboral y en la sociedad. Esto, a su vez, puede aumentar los riesgos de brechas digitales y de exclusión tanto social como en el mercado laboral, de ahí la importancia de dotar a todas las personas de las capacidades digitales necesarias para beneficiarse de la transición digital.

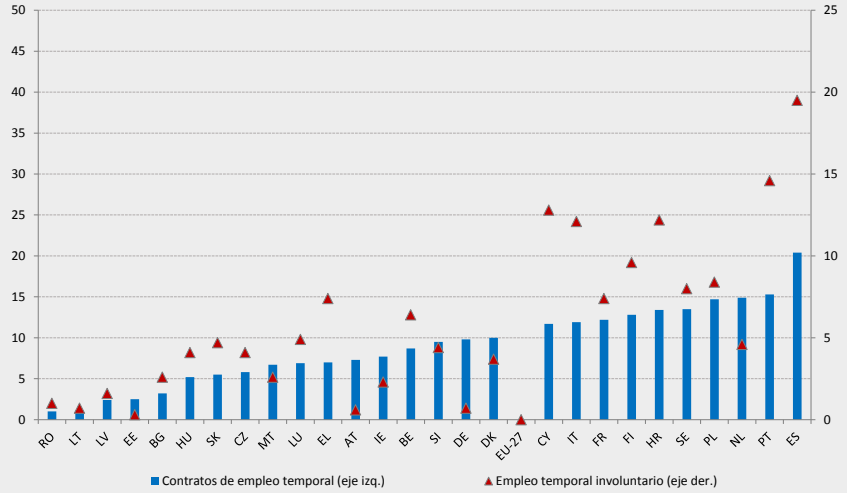
La pandemia ha acelerado las tendencias actuales de la digitalización, como el impulso al trabajo a través de plataformas, lo que requiere medidas estratégicas para gestionar las transformaciones conexas, en particular en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y el acceso a la protección social. Las tecnologías digitales aportan nuevas formas de aprender y trabajar, así como nuevas oportunidades para las empresas y los consumidores. En el mercado laboral, crean oportunidades de empleo y pueden contribuir a una mejor adecuación entre empleadores y empleados. Sin embargo, también pueden entrañar riesgos para los puestos de trabajo existentes y para la calidad del empleo, en particular para quienes realizan actividades altamente rutinarias y para las personas poco cualificadas. Paralelamente a la reasignación de la mano de obra hacia ocupaciones que requieren capacidades digitales, puede haber una reasignación hacia aquellas relacionadas con la economía de las plataformas de trabajo digitales. La demanda de mano de obra en línea ha aumentado rápidamente durante la pandemia (los ingresos se han quintuplicado en los últimos cinco años), lo que ha puesto más de relieve la importancia de aclarar el estatuto jurídico y mejorar las condiciones de los trabajadores de plataformas.

En varios Estados miembros, el uso del empleo a tiempo parcial y de formas de empleo atípicas tiene un importante componente involuntario

13,3 %
de empleados con contratos temporales en la UE en 2020 (1,5 p. p. menos que en 2019; 15-64 años)

De los cuales,
6,8 %
en empleo temporal involuntario
con una gran prevalencia de los jóvenes

Contratos temporales como porcentaje del empleo total (15-64 años) en 2020. Empleo temporal involuntario (15-64 años) en 2020, EU-27



17,2 %
de empleados que trabajan a tiempo parcial en la UE en 2020 (1,2 p. p. menos que en 2019)

25 %
en empleo a tiempo parcial involuntario en la UE en 2020

Contratos de trabajo a tiempo parcial como porcentaje del empleo total (15-64 años) en 2020. Empleo a tiempo parcial involuntario (15-64 años) en 2020, EU-27

Fuente: base de datos de Eurostat [tesem190] y Encuesta de Población Activa [lfsi_pt_a], [lfsa_eppgai] y [lfsa_etpgan].

La transición hacia la economía verde y el compromiso de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050 representan una oportunidad única para relanzar la economía de la UE de forma sostenible, integradora y resiliente. Siempre que se establezcan las políticas de acompañamiento adecuadas, la transición hacia la neutralidad climática podría crear hasta un millón de puestos de trabajo adicionales de aquí a 2030, aunque se espera que las repercusiones varíen entre profesiones, sectores y regiones. Los puestos de trabajo se crearán principalmente en el grupo con cualificaciones medias, lo que puede ayudar a mitigar las tendencias de polarización del mercado laboral. Sin embargo, la transición ecológica no afectará por igual a todos los europeos y tendrá un impacto negativo para algunos, lo que implicará una pérdida de puestos de trabajo y la reestructuración en determinados sectores (en particular, los sectores de recursos extractivos y aquellos con un gran consumo de energía), así como una presión cada vez mayor sobre la renta de los hogares. Asimismo, en muchos sectores, los puestos de trabajo existentes requerirán la adquisición de capacidades complementarias para apoyar la transición ecológica. Estos cambios pueden ser difíciles,

especialmente para los más vulnerables y para algunas regiones, sobre todo aquellas afectadas por la transición industrial o los cambios en los patrones de consumo y las regiones mineras. Al mismo tiempo, muchas actividades relacionadas con la transición hacia una economía más circular tienen un importante potencial para contribuir a la economía social y a la creación de empleo local. La mejora de las capacidades, el reciclaje profesional y el apoyo a las transiciones laborales serán fundamentales para superar estos retos. Pueden proporcionar a las personas las capacidades adecuadas y fomentar una rápida reasignación de la mano de obra que contribuya a un aumento de la eficiencia, la productividad y los salarios. Tal como se anunció en la Agenda de Capacidades Europea, se reforzarán el seguimiento de la ecologización de las profesiones y la determinación del tipo de adaptación de las capacidades necesario en profesiones y sectores específicos.

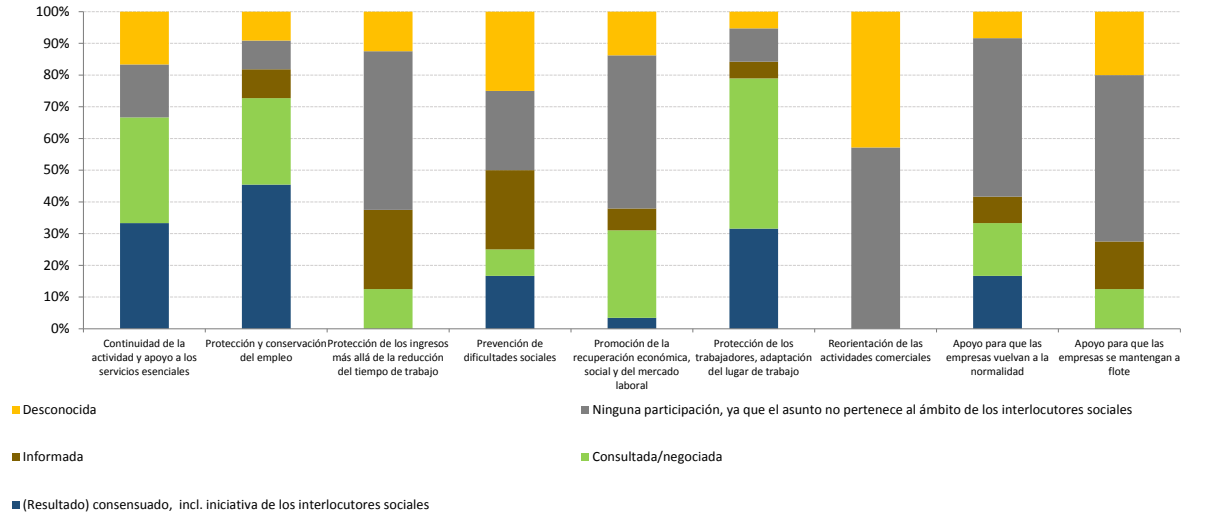
La pobreza energética es una forma de pobreza cada vez mayor que exige medidas específicas. En la actualidad, afecta a hasta 34 millones de personas en la UE y aproximadamente una de cada cinco personas con ingresos inferiores al umbral de pobreza informa de la incapacidad de mantener su hogar a una temperatura adecuada. En octubre de 2021, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía»[12], en la que se destacaban los sistemas fiscales y de prestaciones justos, las medidas específicas de complementos a la renta y las políticas de renovación inclusivas como elementos clave de un conjunto de herramientas para mitigar la pobreza energética y abordar el impacto inmediato de los recientes aumentos de precios. Una transición ecológica socialmente justa requiere medidas de acompañamiento en materia de empleo, capacidades y política social que afronten el reto. La Comisión tiene la intención de proponer una Recomendación del Consejo para abordar los aspectos sociales y laborales de la transición climática en diciembre de 2021.

La participación efectiva y de alta calidad de los interlocutores sociales es un requisito previo para el buen funcionamiento de la economía social de mercado europea, y garantiza que las políticas den resultados más sostenibles e integradores. Más de la mitad de todas las medidas adoptadas desde el inicio de la pandemia en los ámbitos de las políticas activas del mercado de trabajo y la protección de los ingresos fueron acordadas por organizaciones de interlocutores sociales o negociadas con ellas. Las orientaciones para las políticas de empleo instan a los Estados miembros a garantizar la participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las reformas y políticas de empleo, sociales y, en su caso, económicas, entre otras vías, apoyando el aumento de su capacidad. En consonancia con las prácticas nacionales y los marcos institucionales, la colaboración con los interlocutores sociales en todos los niveles tiene por objeto mejorar el diseño y garantizar la apropiación de las reformas. En general, la calidad de la participación de los interlocutores sociales en las políticas nacionales en materia social y de empleo se ha mantenido estable o ha mejorado ligeramente en los últimos años, pero sigue siendo muy diferente entre los Estados miembros. La participación de las organizaciones de la sociedad civil también es importante y decisiva para ello. Esto reviste particular importancia en un momento en que se necesita un consenso sólido para garantizar una recuperación firme y el apoyo a las transiciones ecológica y digital. De cara al futuro, una participación adecuada de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia será importante para garantizar el éxito de las medidas previstas.

.[12] Comunicación de la Comisión «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía» [COM(2021) 660 final].

Los interlocutores sociales han desempeñado un papel clave en la estrategia de recuperación de la crisis de la COVID-19

Forma de participación de los interlocutores sociales en el diseño de las medidas estratégicas adoptadas en 2021



Más de la mitad de todas las medidas adoptadas en 2021 en los ámbitos de la continuidad de las actividades, la protección y la conservación del empleo, la adaptación de los lugares de trabajo y la protección de los ingresos fueron acordadas por los interlocutores sociales o negociadas con ellos.

La **calidad de la participación** varía considerablemente de un Estado miembro a otro.

Notas: el gráfico muestra 184 casos de legislación o recomendaciones y acuerdos tripartitos entre el 1 de enero de 2021 y el 13 de septiembre de 2021. *Fuente:* Eurofound (2021), base de datos «COVID-19 EU Policy Watch».

Los resultados educativos siguen presentando una fuerte correlación con el entorno socioeconómico. La COVID-19 ha ejercido una fuerte presión sobre los sistemas de educación y formación de los Estados miembros. El porcentaje de abandono prematuro de la educación y la formación ha seguido disminuyendo durante la pandemia, aunque a un ritmo más lento, y sigue habiendo diferencias significativas entre países. Los primeros estudios y encuestas de los Estados miembros indican una importante pérdida de aprendizaje durante la pandemia, y los estudiantes de entornos socioeconómicos más desfavorecidos o de origen migrante de fuera de la UE se han visto especialmente afectados. Además del acceso desigual a la educación digital en línea, su aprendizaje se vio obstaculizado, por ejemplo, por el hecho de contar con un entorno de aprendizaje menos favorable en casa. Independientemente de la pandemia, el entorno socioeconómico y el origen migrante de los alumnos siguen siendo factores que permiten predecir con notable exactitud su nivel de capacidades digitales. En cuanto a las capacidades básicas, después de algunos avances en el pasado, el porcentaje de alumnos de quince años de edad con bajo rendimiento está aumentando de nuevo. Esto subraya la importancia de proporcionar una educación de calidad desde los primeros años. A pesar del aumento de la tasa de titulación en educación superior, en la mayoría de los Estados miembros las diferencias sociales en la participación en la educación superior tienden a

persistir de generación en generación. La falta de adecuación de las capacidades existentes también destaca la necesidad de reforzar la adecuación de la educación al mercado laboral y seguir aumentando la participación en la educación superior, especialmente en sectores con una demanda creciente, tales como el de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM). Prevenir y reducir las desigualdades en los resultados educativos relacionadas con el entorno socioeconómico o el origen migrante es fundamental para brindar igualdad de oportunidades a todos, con efectos beneficiosos sobre los niveles de capacidades individuales y el potencial de crecimiento de la economía.

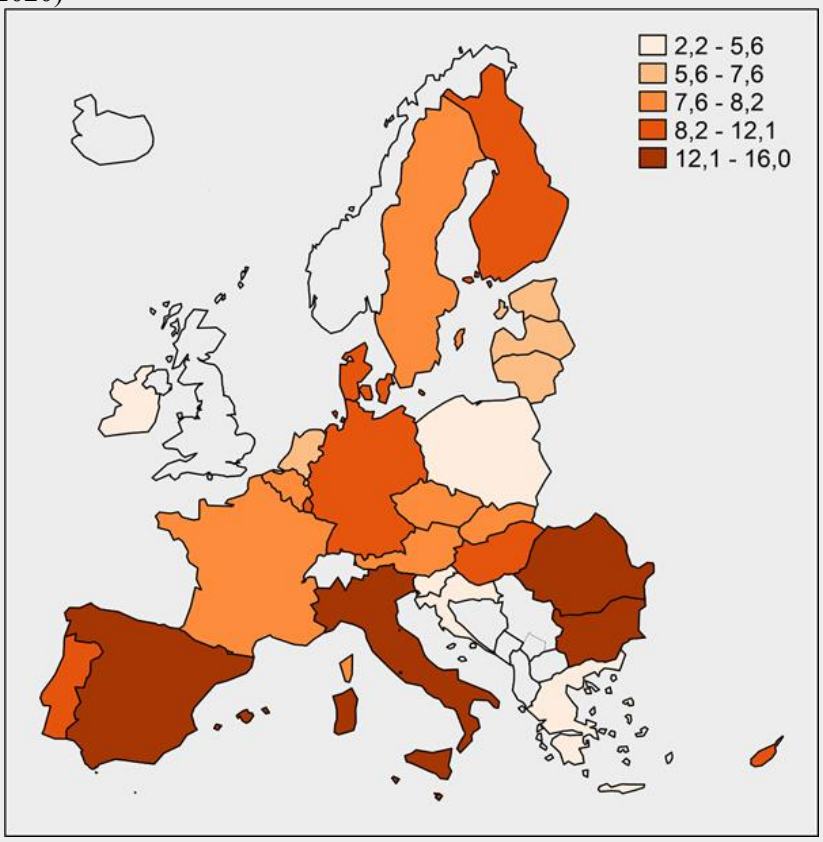
Las desigualdades educativas pueden determinar diferentes posiciones de partida en el mercado laboral, así como las perspectivas profesionales

Una brecha de 26,6 p. p. en las **capacidades de lectura** entre los alumnos de los cuartiles inferior y superior del índice de estatus social, económico y cultural

El entorno socioeconómico y el origen migrante de los alumnos son factores que permiten predecir con notable exactitud su **nivel de capacidades digitales**

Los jóvenes nacidos fuera de la UE tienen una probabilidad tres veces mayor de abandonar la escuela antes de su finalización

Abandono prematuro de la educación y la formación (18-24 años, 2020)



Nota: algunas unidades administrativas en islas y regiones ultraperiféricas no están representadas. *Fuente:* Eurostat LFS EDAT_LFSE_02. © EuroGeographics para los límites administrativos.

El desarrollo de las capacidades de los adultos aún dista mucho de ser una práctica habitual en toda la UE, con grandes diferencias entre países y graves repercusiones por la pandemia; el objetivo principal de la UE para 2030 apoyará los esfuerzos adicionales que resultan necesarios en esta dimensión. Por consiguiente, garantizar que la mano de obra posea las capacidades necesarias para los mercados laborales del futuro sigue siendo un reto importante. Las previsiones sobre las capacidades señalan un cambio en los perfiles de capacidades del mercado laboral a la luz de la rápida evolución tecnológica, en particular debido a las transiciones ecológica y digital, y una disminución aún mayor de los puestos de trabajo que requieren un nivel de capacidades bajo. Esto crea una urgente necesidad de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional. En este contexto, el objetivo principal de la UE en materia de aprendizaje de adultos (con respecto al año anterior) se fijó en el 60 %, en comparación con la tasa del 37,4 % de 2016. La participación en el aprendizaje de adultos entre las personas poco cualificadas y los migrantes se mantuvo considerablemente por debajo de la media. Aumentar la participación en el aprendizaje de adultos requiere un enfoque integrado que aborde los distintos obstáculos de manera coherente, por ejemplo a través de información estratégica y previsiones sobre las capacidades, en colaboración con las partes interesadas pertinentes. Esto implica combinar el apoyo financiero para costes directos, como los derechos de formación individuales, con permisos de formación remunerados y servicios de orientación profesional, así como una visión general de las oportunidades de recibir una formación garantizada de calidad y la información sobre la validación y certificación de las capacidades.

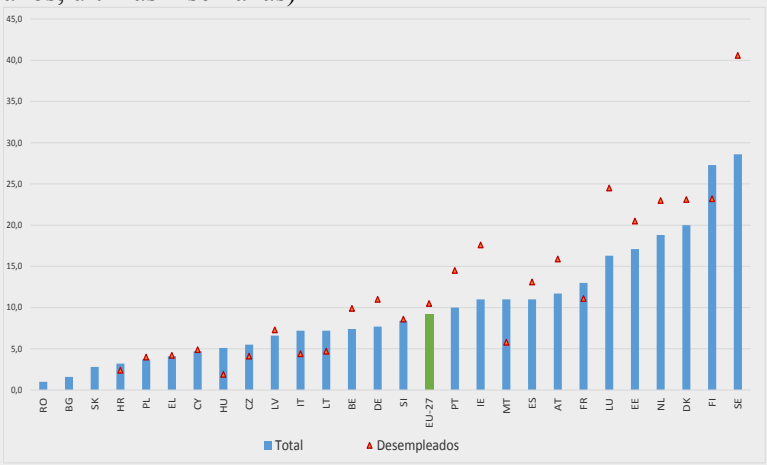
La mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de la mano de obra son fundamentales para facilitar las transiciones laborales y apoyar la transformación ecológica y digital

El **9,2 %** **de los adultos participaron en actividades educativas** (durante las 4 semanas anteriores) en la UE en 2020

Entre ellos, solo el **3,4 %** eran **adultos poco cualificados**

El **89 %** **de los adultos de la UE están de acuerdo** en que unas **mejores condiciones financieras** fomentarían la participación en la formación

Tasa de participación de la población total y de los desempleados en el aprendizaje de adultos en 2020 (en %, 25-64 años, últimas 4 semanas)



Fuente: Eurostat LFS [trng_lfse_02]

Los Estados miembros de la UE han registrado avances limitados en la aportación de capacidades digitales básicas a los adultos, y se necesitan esfuerzos adicionales significativos en materia de capacidades digitales avanzadas. La pandemia ha incrementado sustancialmente la demanda de capacidades digitales a todos los niveles como requisito transversal en muchos sectores y profesiones. Los últimos datos disponibles del indicador principal del cuadro de indicadores sociales, de 2019, muestran que solo el 56 % de los adultos tenía, al menos, capacidades digitales básicas. El indicador también sugiere una falta de convergencia entre los Estados miembros y un progreso muy lento desde 2014. En más del 90 % de los puestos de trabajo actuales y en casi todos los sectores de la economía se requieren capacidades digitales (al nivel adecuado). Los avances en este ámbito son esenciales para que la UE satisfaga la creciente necesidad de capacidades digitales para la participación diaria en la sociedad, así como la necesidad específica de la economía de contar con especialistas en TIC.

A pesar de la crisis de la COVID-19, las rentas agregadas de los hogares se mantuvieron bastante estables por término medio en todos los Estados miembros de la UE en 2020, gracias a una respuesta estratégica excepcional y rápida a escala de los Estados miembros y de la UE. Debido al estallido de la pandemia, la renta de los hogares se redujo considerablemente en el segundo trimestre de 2020, pero se recuperó para finales de año y, en general, se mantuvo estable entre 2019 y 2020. La mayor disminución fue la de las

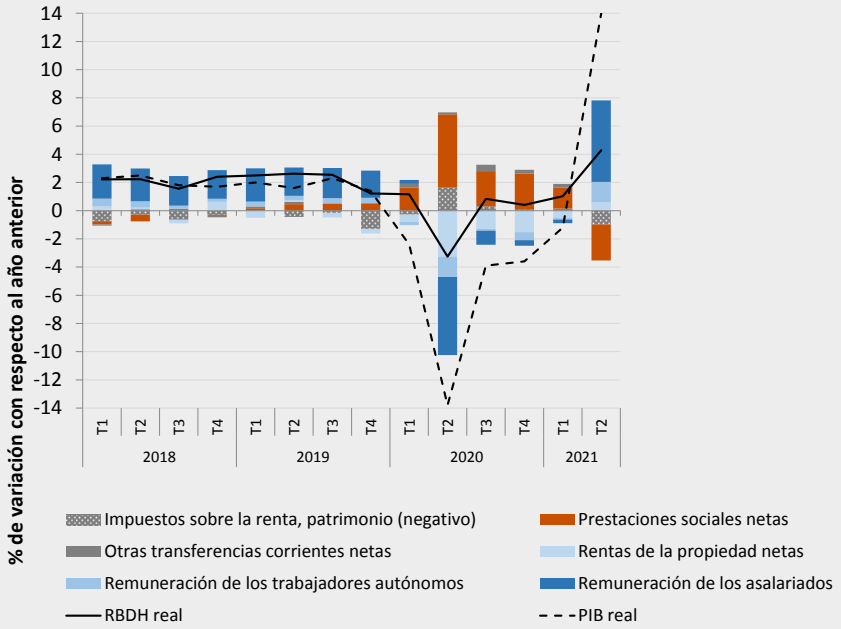
remuneraciones de los empleados, y las de los trabajadores autónomos y las rentas de la propiedad netas también registraron fuertes descensos. A lo largo de 2020, las prestaciones sociales netas contribuyeron considerablemente a la renta global y desempeñaron un papel importante en la mitigación de la caída general de las rentas de los hogares en el segundo trimestre, apoyadas también, en cierta medida, por los ajustes de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio. A la vista de la caída interanual del PIB real del 6 %, esta estabilidad de las rentas agregadas de los hogares en 2020 demuestra la eficacia de las políticas discrecionales excepcionales adoptadas para mitigar el impacto social de la crisis, pero también del efecto estabilizador automático de los sistemas fiscales y de protección social. En el segundo trimestre de 2021, tanto el PIB real como la remuneración de los empleados registraron un rápido aumento, prácticamente al mismo ritmo que un año antes. En general, la renta bruta disponible real de los hogares (RBDH) aumentó más en este trimestre que en el año anterior, también gracias a que las prestaciones sociales netas disminuyeron a un ritmo más lento que otras fuentes de ingresos.

A pesar de la crisis de la COVID-19, las rentas agregadas de los hogares se mantuvieron bastante estables por término medio en los Estados miembros de la UE en 2020

La desigualdad de ingresos (S80/S20) disminuyó ligeramente o se mantuvo estable en la mayoría de los Estados miembros

La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se mantuvo estable **en alrededor de 1 de cada 5 personas** en 2020 en la UE

Crecimiento del PIB, crecimiento de la renta bruta disponible real de los hogares y sus principales componentes (EU-27)



Fuente: Eurostat, cuentas nacionales [nasq_10_nf_tr] y [namq_10_gdp]. *Notas:* véase el cuerpo principal del Informe.

Los sistemas de protección social ayudaron a hacer frente a la crisis de la COVID-19 sin incrementos considerables de los riesgos de pobreza o de la desigualdad de ingresos. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) y cada uno de sus componentes, así como la desigualdad general de ingresos, se mantuvieron bastante estables entre 2019 y 2020

en la mayoría de los Estados miembros[13]. Esto refleja el impacto de los sistemas fiscales y de prestaciones, así como de la amplia asistencia pública, por ejemplo a través de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de conservación del empleo que se introdujeron o ampliaron durante la crisis de la COVID-19, en particular para los grupos vulnerables. Las primeras estimaciones del gasto en protección social en 2020 para diecinueve Estados miembros[14] indican unos niveles sin precedentes y grandes aumentos en comparación con 2019. A pesar de algunas medidas temporales para mejorar el acceso a una protección social (adecuada), siguen existiendo brechas en muchos países, sobre todo en el caso de los trabajadores atípicos y los autónomos. En los planes nacionales presentados por los Estados miembros para aplicar la Recomendación del Consejo de 2019 relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia se anuncian algunas reformas estructurales[15].

No obstante, los riesgos de pobreza y exclusión social siguen siendo elevados para determinados grupos de población y, en particular, para las familias con hijos, las personas con discapacidad, las personas nacidas fuera de la UE y los gitanos. La pobreza entre los hogares con una intensidad laboral muy baja ha aumentado en la última década. En la mayoría de los Estados miembros, los niños están más expuestos a la pobreza (incluida la pobreza persistente) que la población adulta. Los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos probabilidades de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales presentó una ambición complementaria al objetivo principal de la UE para 2030 en materia de reducción de la pobreza, que consiste en reducir en al menos 5 millones el número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social de aquí a 2030. En algunos Estados miembros, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños criados por un solo progenitor o en familias con más de tres hijos o de origen migrante o gitano es hasta tres veces mayor que la de otros niños. La Recomendación del Consejo de 14 de junio de 2021 estableció una Garantía Infantil Europea precisamente para prevenir y combatir la exclusión social de los niños, garantizando el acceso a ciertos servicios clave. Las personas nacidas fuera de la UE también están expuestas a un mayor riesgo de pobreza o exclusión social. Una gran mayoría de los gitanos viven por debajo del umbral nacional de pobreza. La tasa de sobrecoste de la vivienda siguió disminuyendo a nivel de la UE antes de la crisis, pero la situación sigue siendo crítica para las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza. En 2020, alrededor de una décima parte de la población de la UE vivía en hogares que habían invertido el 40 % o más de su renta disponible (equivalente) en vivienda. Para la población en riesgo de pobreza, la tasa de sobrecoste de la vivienda fue significativamente superior, con importantes diferencias entre los Estados miembros.

El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza se ha mantenido estable en la EU-27 desde 2015, pero ha mostrado divergencias justo antes de la crisis. Por término medio, en la UE, las transferencias sociales (excluidas las pensiones) redujeron la tasa de riesgo de pobreza en aproximadamente una tercera parte. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los Estados miembros, que oscilan entre alrededor del 16 % y más del 50 %. Entre 2019 y 2020, las diferencias entre los Estados miembros aumentaron.

[13] Lo que también se refleja en los indicadores adelantados de Eurostat para 2020 de las tasas de riesgo de pobreza y las tendencias de desigualdad de ingresos.

[14] Eurostat, Primeras estimaciones - Protección social. Eurostat (europa.eu) que abarcan BE, BG, CZ, DE, DK, EE, IE, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, AT, PL, PT, SI y SE.

[15] Recomendación del Consejo 2019/C 387/01, de 8 de noviembre de 2019.

Existe una variación considerable en términos de cobertura de la protección social, en particular entre los trabajadores atípicos y los autónomos, mientras que las prestaciones de renta mínima como porcentaje del umbral de pobreza disminuyeron en casi todos los Estados miembros en 2019. Los niveles de renta mínima se sitúan muy por debajo del 60 % del umbral de pobreza en doce Estados miembros. La Comisión tiene la intención de proponer en 2022 una Recomendación del Consejo sobre la renta mínima para apoyar y complementar eficazmente las políticas de los Estados miembros.

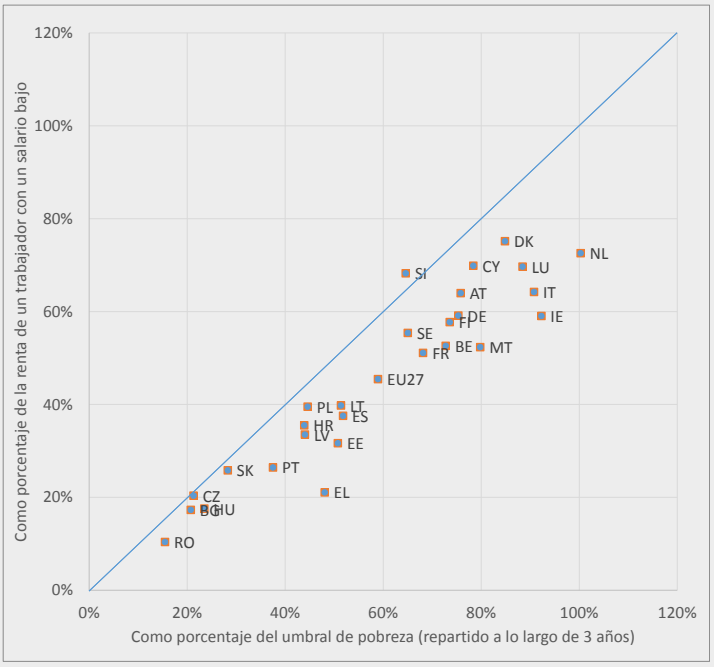
La adecuación de las redes de seguridad social varía de un Estado miembro a otro

Las **prestaciones de renta mínima como porcentaje del umbral de pobreza disminuyeron** en dieciséis Estados miembros entre 2018 y 2019

Prestaciones de renta mínima a **menos de la mitad del umbral de pobreza** en una tercera parte de los Estados miembros en 2019

El **impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza** varía **entre el 16 % y el 52 %** entre los Estados miembros

Renta neta de los perceptores de renta mínima como porcentaje 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 2019)



Fuente: cálculo de la DG EMPL a partir de microdatos de EU-SILC. *Nota:* en el caso de IE, los datos reflejan el ejercicio 2020 para las prestaciones de MI. Para IE, IT, LU y LV, el umbral de riesgo de pobreza de las SILC de 2020 aún no está disponible. 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. El trabajador con un salario bajo que se considera aquí gana un 50 % del salario medio y trabaja a tiempo completo.

A pesar de la pandemia, los datos iniciales sugieren que las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas se mantuvieron bastante estables en la mayoría de los Estados miembros en 2020, pero las variaciones entre ellos son considerables. Algunos grupos, como las personas que viven en hogares con bajos ingresos o las personas de origen migrante, tienen más probabilidades de ser vulnerables debido a las necesidades médicas no satisfechas, aunque la magnitud de las diferencias con la población general difiere de un Estado miembro a otro. Aún podría haber dificultades relacionadas con el aplazamiento de procedimientos médicos y una interrupción significativa de la atención rutinaria de pacientes, vinculadas también a las necesidades médicas no satisfechas que eran más significativas al inicio de la crisis de la COVID-19. El inicio de la pandemia puso de relieve la necesidad de reforzar la resiliencia, la calidad y la accesibilidad de la asistencia sanitaria.

Se prevé que el envejecimiento de la población provoque un fuerte aumento de la demanda de servicios de cuidados de larga duración. Por término medio, el 26,6 % de las personas de 65 años o más que vivían en hogares privados necesitaban cuidados de larga duración en 2019 en la UE. Reforzar el acceso a los cuidados de larga duración profesionales es importante para garantizar la equidad social y la igualdad de género, y también ofrece una oportunidad para la creación de empleo. Los servicios de asistencia a domicilio y de cuidados de larga duración basados en la comunidad de buena calidad son importantes para ofrecer una alternativa accesible a la atención residencial para todos. Los hogares que necesitan cuidados de larga duración suelen tener un acceso limitado a servicios profesionales de asistencia a domicilio, debido a que no son asequibles o simplemente no están disponibles. En 2019, el 46,5 % de las personas de 65 años o más con graves dificultades en el cuidado personal o en la realización de las actividades domésticas en la UE señalaron que tenían una necesidad de ayuda no satisfecha relacionada con tales actividades. Esta falta de ayuda fue mucho más pronunciada en el caso de las personas del quintil de renta más baja. La falta de acceso a los cuidados profesionales puede traducirse en necesidades de cuidados no satisfechas o en una carga para los cuidadores no profesionales (sobre todo mujeres), que prestan la mayor parte de los cuidados. En general, la adecuación de la protección social en relación con las necesidades de cuidados de larga duración varía considerablemente de un Estado miembro a otro, y las personas necesitadas pueden enfrentarse a pagos directos muy elevados por cuidados profesionales de larga duración, incluso después de recibir prestaciones sociales.

El cambio demográfico sigue planteando retos a largo plazo para los sistemas de pensiones. En términos generales, la adecuación de las pensiones se mantuvo estable en 2020. A pesar de que ha ido reduciéndose gradualmente en los últimos diez años, la brecha de género en las pensiones sigue siendo considerable. Las reformas deben tener como objetivo la creación de sistemas de pensiones inclusivos que proporcionen un acceso adecuado tanto para hombres como para mujeres y para las personas con diferentes tipos de contratos y actividades económicas, garantizando al mismo tiempo una renta adecuada en la vejez y preservando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

****

Los Estados miembros deben tomar medidas para abordar los desafíos en materia de empleo, capacidades y políticas sociales detectados en el presente Informe Conjunto sobre el Empleo. El análisis incluido en el presente Informe destaca ciertos ámbitos prioritarios para las medidas estratégicas. Su objetivo debe ser promover una recuperación inclusiva fomentando la creación de empleo, facilitando las transiciones del desempleo al empleo y entre sectores, mejorando la resiliencia económica y social y garantizando que las transiciones ecológica y digital sean justas, avanzando al mismo tiempo hacia los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza.

En consonancia con las orientaciones para las políticas de empleo, se invita a los Estados miembros a:

- efectuar una transición gradual de medidas de emergencia a medidas de recuperación en los mercados laborales, y a adoptar medidas para promover una mayor participación en el mercado laboral y la reactivación de los trabajadores más afectados por la pandemia;
- elaborar paquetes de medidas coherentes de incentivos a la contratación y a la transición, medidas de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional y

proporcionar un mayor apoyo desde los servicios de empleo a las transiciones laborales, en consonancia con la Recomendación EASE;

- reforzar la eficiencia y la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y de los servicios públicos de empleo, en particular invirtiendo en infraestructuras y servicios digitales (garantizando al mismo tiempo la accesibilidad), información estratégica y previsiones sobre las capacidades (también en relación con las transiciones ecológica y digital), sistemas de elaboración de perfiles y formación adecuada del personal;
- mejorar las perspectivas de los jóvenes en el mercado laboral fomentando una educación y formación profesionales y una educación superior inclusivas y de calidad; ofreciendo el apoyo específico de los servicios de empleo (por ejemplo, tutoría, orientación y asesoramiento), así como apoyando la formación de aprendices y los períodos de prácticas de calidad (especialmente en pymes), en consonancia con la Garantía Juvenil reforzada;
- garantizar la igualdad de género y reforzar la participación de las mujeres en el mercado laboral, por ejemplo mediante políticas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional; el acceso a servicios de cuidados de larga duración y a servicios de educación infantil y atención a la infancia asequibles y de calidad; y a garantizar que los progenitores y otras personas con responsabilidades de cuidado tengan acceso a unos permisos parentales y unas fórmulas de trabajo flexible, fomentando al mismo tiempo un uso equilibrado de tales derechos entre hombres y mujeres;
- mejorar los resultados del aprendizaje y reducir las desigualdades en la educación y la formación; ampliar el acceso a la educación superior (en particular para los grupos desfavorecidos); prevenir el abandono escolar prematuro; seguir aumentando la participación y la pertinencia de la educación superior para el mercado laboral, prestando especial atención a sectores como el de las TIC y las CTIM, también a través de microcredenciales;
- invertir en el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de los adultos, especialmente las capacidades necesarias para las transiciones digital y ecológica, reforzando las disposiciones sobre los derechos de formación individuales, en particular a través de cuentas de aprendizaje individuales, apoyando las asociaciones público-privadas a gran escala entre múltiples partes interesadas en el marco del Pacto por las Capacidades y la Coalición por las Capacidades y los Empleos Digitales, ofreciendo mayores incentivos a las empresas y los trabajadores para que participen en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, invirtiendo en infraestructuras y equipos, incluidos los digitales;
- impulsar las competencias digitales de los alumnos y los adultos y aumentar la reserva de talento digital en el mercado laboral mediante el desarrollo de ecosistemas digitales de educación y formación apoyados por facilitadores clave, como la conectividad de alta velocidad para las escuelas, los equipos y la formación del profesorado; apoyar a las instituciones con conocimientos especializados sobre digitalización, prestando especial atención a la inclusión y a la reducción de la brecha digital;
- reformar las regulaciones del mercado laboral y los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, a fin de garantizar que se reduzca la segmentación del mercado laboral y que se fomente la creación de puestos de trabajo de calidad; asegurarse de que los trabajadores con formas de trabajo atípicas y los trabajadores autónomos tengan acceso a una protección social adecuada, de conformidad con la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social;

- garantizar que los entornos laborales sean seguros y estén bien adaptados a los requisitos posteriores a la pandemia, y que las fórmulas de trabajo flexible estén disponibles;
- garantizar un proceso de transición socialmente justo;
- promover la negociación colectiva, el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales, también en relación con la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia;
- proporcionar a todos los niños en riesgo de pobreza o exclusión social un acceso libre y efectivo a la asistencia sanitaria, la educación infantil y la atención a la infancia, la educación y las actividades escolares, un acceso efectivo a una alimentación saludable y una vivienda adecuada, en consonancia con la Recomendación relativa al establecimiento de una Garantía Infantil;
- invertir en sistemas de protección social sostenibles y adecuados para todos, incluidos los regímenes de renta mínima, fomentando reformas destinadas a mantener y reforzar los niveles de protección y mejorando la protección de las personas que no están cubiertas o no lo están suficientemente; mejorar la adecuación de las prestaciones, la transferibilidad de los derechos, el acceso a servicios de calidad y el apoyo a la integración en el mercado laboral de quienes puedan trabajar; reforzar la prestación de servicios de cuidados de larga duración asequibles, sostenibles y de calidad; así como a evaluar el impacto distributivo de las políticas;
- garantizar la disponibilidad de sistemas de pensiones integradores y sostenibles, que proporcionen un acceso adecuado tanto para hombres como para mujeres y para las personas con diferentes tipos de contratos y actividades económicas, y garanticen, al mismo tiempo, una renta adecuada en la vejez;
- abordar la carencia de vivienda como la forma más extrema de pobreza; fomentar la inversión en la renovación de viviendas residenciales y sociales; facilitar el acceso a viviendas asequibles y de calidad, a viviendas sociales o a ayudas a la vivienda, cuando proceda;
- invertir en la capacidad de los sistemas sanitarios, en particular en la atención primaria, la coordinación de la asistencia, el personal sanitario y la sanidad electrónica; reducir los pagos directos, mejorar la cobertura sanitaria y promover la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores sanitarios.

La financiación de la UE, también a través del Fondo Social Europeo Plus, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, apoya a los Estados miembros para intensificar las medidas estratégicas en estos ámbitos.

Una ejecución plena y ambiciosa de las reformas y las inversiones previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia será fundamental para garantizar un apoyo eficaz a la recuperación y a unas transiciones ecológicas y digitales justas. Contribuirá de manera importante a abordar los retos en materia de empleo, capacidades y política social detectados en las recomendaciones específicas por país en el contexto del Semestre Europeo. Las medidas relacionadas con estos ámbitos de actuación, incluidas en los planes nacionales ya aprobados por el Consejo, ascienden a aproximadamente 135 000 millones EUR, alrededor del 30 % de las asignaciones financieras totales de estos planes aprobados, lo que supondrá una importante contribución a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

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

1.1 Tendencias del mercado laboral

La recuperación del mercado laboral se está consolidando, pero el empleo aún no ha vuelto a los niveles anteriores a la crisis. En el segundo trimestre de 2021, el número total de personas con empleo en la UE alcanzó los 207,5 millones[16]. Esto supone 4,1 millones más que en el segundo trimestre de 2020, pero sigue estando 2 millones por debajo del máximo alcanzado en el cuarto trimestre de 2019. Tras alcanzar un mínimo del 71,6 % en el segundo trimestre de 2020, la tasa de empleo (20-64 años) se ha recuperado parcialmente hasta alcanzar el 72,8 % en el segundo trimestre de 2021, lo cual sigue estando por debajo del máximo del 73,3 % alcanzado en el cuarto trimestre de 2019. Sobre una base anual, la tasa de empleo se situó en el 72,5 % en 2020 en la UE, 0,7 puntos porcentuales por debajo del valor de 2019. En algunas actividades económicas, los niveles de empleo siguen siendo considerablemente inferiores a los de antes de la crisis. En particular, el comercio al por mayor y al por menor, el transporte y las actividades de hostelería y restauración siguen teniendo 2,3 millones menos de empleados en el segundo trimestre de 2021 en comparación con el cuarto trimestre de 2019 (una reducción del 4,5 %), seguidos del sector manufacturero (una disminución del 2,5 %). Por el contrario, los sectores como la construcción, la información y la comunicación ya han recuperado sus niveles de empleo anteriores a la pandemia[17]. En general, se prevé que el empleo aumente un 0,8 % en 2021 y un 1 % en 2022, antes de moderarse ligeramente a un aumento del 0,6 % en 2023[18]. El objetivo de la UE de que al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años tenga empleo para 2030 refleja un compromiso conjunto en pos de una recuperación inclusiva y generadora de empleo (véase el apartado 1.4).

Al mismo tiempo, tras su declive inicial en el contexto de la crisis de la COVID-19, la tasa de vacantes de empleo ha aumentado hasta alcanzar niveles casi históricos[19]. Antes de la crisis, en el segundo trimestre de 2019, la tasa de vacantes de empleo se situó en el 2,4 % en la EU-27. Las medidas de contención para responder a la pandemia y la consiguiente interrupción o ralentización de las actividades económicas provocaron una disminución de la tasa de vacantes de empleo. La tasa descendió al 1,6 % en la EU-27 en el segundo trimestre de 2020, la más baja desde el primer trimestre de 2016. Desde entonces, ha ido en aumento hasta alcanzar el 2,3 % en el segundo trimestre de 2021, reabsorbiendo casi por completo el impacto de la perturbación provocada por la COVID-19. Si bien es normal que las vacantes de empleo reaccionen más rápidamente que el desempleo a las oscilaciones

[16] 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 apartado se utilizan cifras trimestrales desestacionalizadas.
[17] Véase Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in the Europe. Annual Review 2021* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa. Revisión anual de 2021», documento en inglés], 2021 (disponible próximamente).
[18] Comisión Europea: *Previsiones económicas europeas, otoño de 2021*, Documento institucional 160, 2021.
[19] La tasa de vacantes de empleo se obtiene a partir de los puestos totales que están vacantes, como porcentaje de puestos ocupados y vacantes.

cíclicas, las tendencias y la información de las encuestas (por ejemplo, Eurofound) apuntan a la necesidad de supervisar detenidamente la posible escasez de mano de obra (véase el apartado 2.1).

La rápida respuesta estratégica ayudó a contener el impacto en el mercado laboral en el contexto de la crisis de la COVID-19[20]. La pandemia desencadenó una crisis de salud pública con efectos generalizados en la actividad económica, los mercados laborales y la sociedad. La tasa de desempleo (15-74 años) aumentó del 6,6 % en el cuarto trimestre de 2019 (el nivel más bajo jamás registrado en la EU-27) hasta el 7,6 % en el tercer trimestre de 2020. En la zona del euro, la tasa de desempleo fue ligeramente superior, situándose en el 8,5 % en el tercer trimestre de 2020 (1,1 puntos porcentuales por encima de su valor en el cuarto trimestre de 2019). Más recientemente, la relajación de las medidas de contención y el despliegue de campañas de vacunación ayudaron a poner nuevamente en marcha las economías de la UE y contribuyeron a reducir la tasa de desempleo al 7,3 % en el segundo trimestre de 2021 (el 8 % en la zona del euro). En general, el aumento del desempleo se mantuvo por debajo de lo que habría cabido esperar dada la magnitud del impacto de la COVID-19 sobre la economía. Esto se debe a las medidas estratégicas introducidas por los Estados miembros, incluso con el apoyo de la financiación de la UE (especialmente SURE, pero también REACT-UE y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus, IIRC, e IIRC+); también es el resultado del paso de las personas del mercado laboral a la inactividad a medida que se hizo más difícil encontrar empleo, lo que provocó que muchas abandonaran su búsqueda de empleo. Según datos mensuales recientes, la tasa de desempleo ha seguido disminuyendo hasta alcanzar el 6,7 % en la UE en septiembre de 2021 (el 7,4 % en la zona del euro), acercándose a los niveles anteriores a la crisis. Sin embargo, existe una heterogeneidad significativa entre los distintos Estados miembros (véase el apartado 2.1). Asimismo, la tasa de desempleo de larga duración alcanzó el 2,9 % de la población activa en el segundo trimestre de 2021 en la UE, lo que demuestra un aumento moderado, aunque constante, en comparación con su mínimo histórico en el segundo trimestre de 2020 (2 %).

El total de horas trabajadas se ha recuperado parcialmente de la fuerte caída tras el inicio de la pandemia, pero sigue estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis. En el segundo trimestre de 2021, el número fue de 82 800 millones. Esto supone 9 700 millones de horas más que el mínimo histórico registrado en el segundo trimestre de 2020 (73 100 millones), debido en gran medida a la mejora de las condiciones del mercado laboral, la ampliación de las posibilidades de trabajo a distancia y la reducción de las ausencias semanales del trabajo (del 19,4 % del empleo total en el segundo trimestre de 2020 al 10,5 % en el segundo trimestre de 2021). Sin embargo, esto sigue siendo casi 2 500 millones de horas menos que el máximo alcanzado en el primer trimestre de 2019, lo que sigue poniendo de relieve el papel que desempeñan o han desempeñado los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y de despido temporal para muchos trabajadores, junto con las restricciones al despido impuestas por varios Estados miembros para ayudar a preservar el empleo (véase el apartado 2.1). El número de horas trabajadas por empleado había ido disminuyendo lenta pero constantemente durante la última década en la UE, y la expansión del trabajo a tiempo parcial

[20] Para más información, véanse *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2021* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2021», documento en inglés] (disponible en: https://op.europa.eu/s/tYkn) y *Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2021* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa. Revisión anual de 2021», documento en inglés] (disponible próximamente).

y otras fórmulas de trabajo flexible (por ejemplo, contratos de cero horas o trabajo según demanda en el contexto del trabajo en plataformas digitales) habían sido los principales factores determinantes.

El inicio de la pandemia de COVID-19 detuvo la tendencia positiva de la tasa de actividad observada en los últimos años. La tasa de actividad en la UE de las personas de entre 20 y 64 años se situó en el 77,8 % en 2020, 0,5 puntos porcentuales por debajo del nivel de 2019. Sin embargo, en el segundo trimestre de 2021, se recuperó hasta alcanzar el 78,3 %, en consonancia con los valores observados antes de la crisis. Detrás del agregado, se observa un aumento en el caso de las mujeres (al 72,7 %, 0,3 puntos porcentuales más que en el cuarto trimestre de 2019), mientras que se registra una disminución en el caso de los hombres (al 84 %, 0,3 puntos porcentuales por debajo del valor del cuarto trimestre de 2019). El grupo de 55 a 64 años obtuvo los resultados más positivos; solo experimentó un ligero descenso en el punto álgido de la crisis y las cifras del segundo trimestre de 2021 se situaron por encima de los niveles anteriores a la pandemia.

Si bien la tasa de empleo de las mujeres ha disminuido, debido al impacto de la crisis de la COVID-19, algo menos que la de los hombres, siguen existiendo importantes diferencias de género. En 2020, la tasa de empleo de las mujeres (20-64 años) se redujo al 66,9 %, 0,5 puntos porcentuales por debajo de la tasa de 2019, mientras que en el caso de los hombres disminuyó al 78 %, 0,9 puntos porcentuales por debajo de su valor en el año anterior. En términos trimestrales, la tasa de empleo de las mujeres disminuyó del 67,4 % en el cuarto trimestre de 2019 al 66,1 % en el segundo trimestre de 2020, pero para el segundo trimestre de 2021 se había recuperado hasta alcanzar el 67,2 %. La tasa de empleo de los hombres se situó en el 78,3 % en el segundo trimestre de 2021, 0,8 puntos porcentuales por debajo de la tasa del cuarto trimestre de 2019. Esta evolución se tradujo en una ligera reducción de la brecha de género en el empleo, que se situó en 11,1 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2021, frente a 11,6 puntos porcentuales en el cuarto trimestre de 2019 (en términos anuales, 11,1 puntos porcentuales en 2020 y 11,5 puntos porcentuales en 2019).

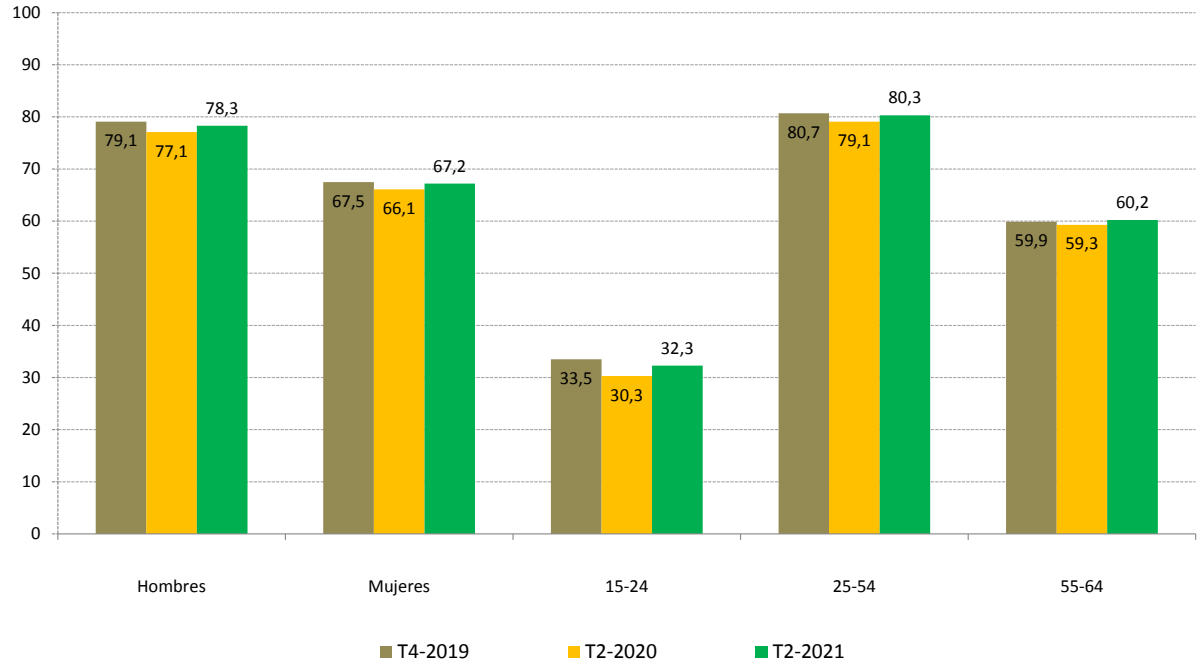
La crisis ha afectado gravemente a los resultados de los jóvenes en el mercado laboral, aunque su situación está mejorando desde finales de 2020. La tasa de desempleo juvenil (15-24 años) alcanzó el 17,1 % en 2020 en la UE, 1,8 puntos porcentuales más que en 2019. En el segundo trimestre de 2021, la tasa de desempleo juvenil se situó en el 17,4 %, es decir, 2,6 puntos porcentuales por encima de la del cuarto trimestre de 2019, pero 1 punto porcentual por debajo del máximo alcanzado en el tercer trimestre de 2020. En total, alrededor de 3,2 millones de jóvenes (15-24 años) estaban desempleados en la UE en el segundo trimestre de 2021, y alcanzaban los 5,1 millones si se tienen en cuenta todos los que ni estudian ni trabajan (ninis), y los 9,4 millones si se tiene en cuenta el grupo de edad más amplio de 15 a 29 años. La tasa trimestral de ninis para este grupo de edad se situó en el 13,2 % en la UE en el segundo trimestre de 2021 (0,7 puntos porcentuales más que en el cuarto trimestre de 2019, pero 1,5 puntos porcentuales por debajo del máximo alcanzado en el segundo trimestre de 2020).

Los trabajadores de más edad han resistido mejor el impacto de la crisis de la COVID-19 sobre el mercado laboral que otros grupos. La tasa de empleo de los trabajadores de más edad (55-64 años) se ha mantenido relativamente estable desde el inicio de la pandemia

de COVID-19. Alcanzó el 60,2 % en el segundo trimestre de 2021, 0,4 puntos porcentuales por encima del nivel observado en el cuarto trimestre de 2019, y ha mostrado una constante tendencia al alza durante la última década. La tasa de empleo de los adultos de entre 25 y 54 años se situó en el 80,3 % en el segundo trimestre de 2021, lo que sigue estando ligeramente por debajo del nivel anterior a la pandemia (80,8 % en el cuarto trimestre de 2019). La tasa de desempleo en la UE de las personas de entre 55 y 74 años ha aumentado moderadamente, pasando del 4,7 % en el cuarto trimestre de 2019 al 5,3 % en el segundo trimestre de 2021.

Gráfico 1: El impacto de la crisis sobre el empleo ha variado entre los distintos grupos de edad

Tasas de empleo por género y grupo de edad en la EU-27, datos desestacionalizados, sin ajuste de calendario (en %)



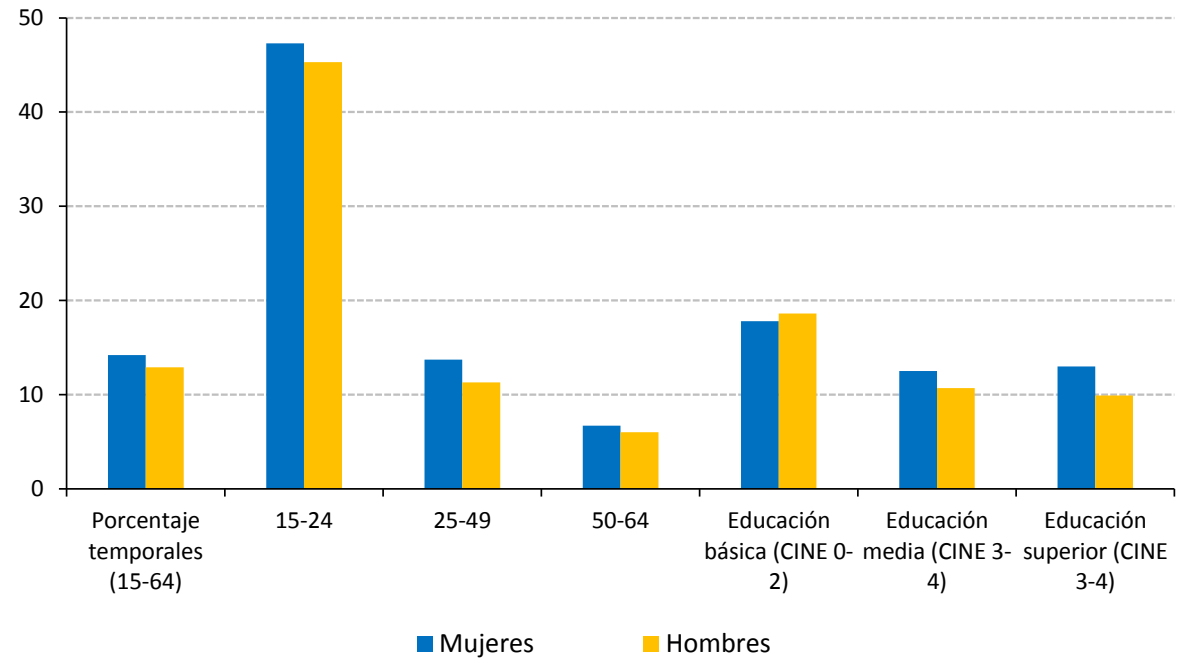
Nota: interrupción en la serie cronológica en el T1-2021.
Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsi_emp_q].

Los trabajadores con formas de empleo atípicas y los trabajadores autónomos se vieron particularmente afectados por la crisis. Del número total de empleados (de 20 a 64 años) en la UE en 2020 (161,6 millones), unos 19,9 millones (12,4 %) tenían un contrato de trabajo de duración determinada (1,3 puntos porcentuales por debajo de la cifra observada en 2019). Alrededor de 21,3 millones de trabajadores (20-64 años, datos desestacionalizados) tenían contratos temporales en el segundo trimestre de 2021, lo que sigue siendo 0,8 millones menos de personas en comparación con el cuarto trimestre de 2019. La proporción es mucho mayor entre los jóvenes (15-24 años) que para el resto de la población, y significativamente mayor para las personas poco cualificadas en comparación con las personas con cualificaciones medias y altas. La proporción de empleo temporal involuntario siguió disminuyendo (1,1 puntos porcentuales) en comparación con 2019, hasta alcanzar el 6,8 % en 2020. La proporción de contratos temporales en el empleo total (20-64 años) ha aumentado del mínimo registrado en el segundo trimestre de 2020 (10,1 %) hasta el 11,3 % en el segundo trimestre de 2021. El número de personas que trabajan a tiempo parcial aumentó constantemente a lo largo de 2020. Como consecuencia de ello, la proporción de trabajadores a tiempo parcial (20-64 años) en el empleo total alcanzó el 17,7 % en el segundo trimestre de 2021 (0,6 puntos porcentuales por debajo del valor del cuarto trimestre de 2019). El porcentaje de trabajadores

involuntarios a tiempo parcial disminuyó al 25 % en 2020 (1,5 puntos porcentuales menos que en 2019). Desde el inicio de la pandemia en el primer trimestre de 2020, el número de trabajadores autónomos disminuyó en 0,7 millones de personas (de unos 25,8 millones a 25,1 millones en el segundo trimestre de 2021).

Gráfico 2: La incidencia de los contratos temporales varía según el grupo de edad y el nivel de cualificación

Proporción de empleados con contratos temporales por edad y nivel educativo en la EU-27 (2020)



Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsa_etgar], [lfsa_etpgan] y [lfst_r_e2tgaedcu].

Los resultados de las personas nacidas fuera de la UE en el mercado laboral se han visto gravemente afectados por la crisis. En 2020, la tasa de empleo (20-64 años) de las personas nacidas fuera de la UE se situó en el 65,3 %, 2,4 puntos porcentuales por debajo del valor de 2019 y 8,2 puntos porcentuales por debajo de la tasa de empleo de los autóctonos. La tasa de desempleo (15-74 años) de las personas nacidas fuera de la UE se situó en el 12,3 % en 2020, frente al 10,8 % del año anterior. Las cifras de desempleo también muestran un aumento del 13,5 % en el segundo trimestre de 2020 al 13,9 % en el segundo trimestre de 2021.

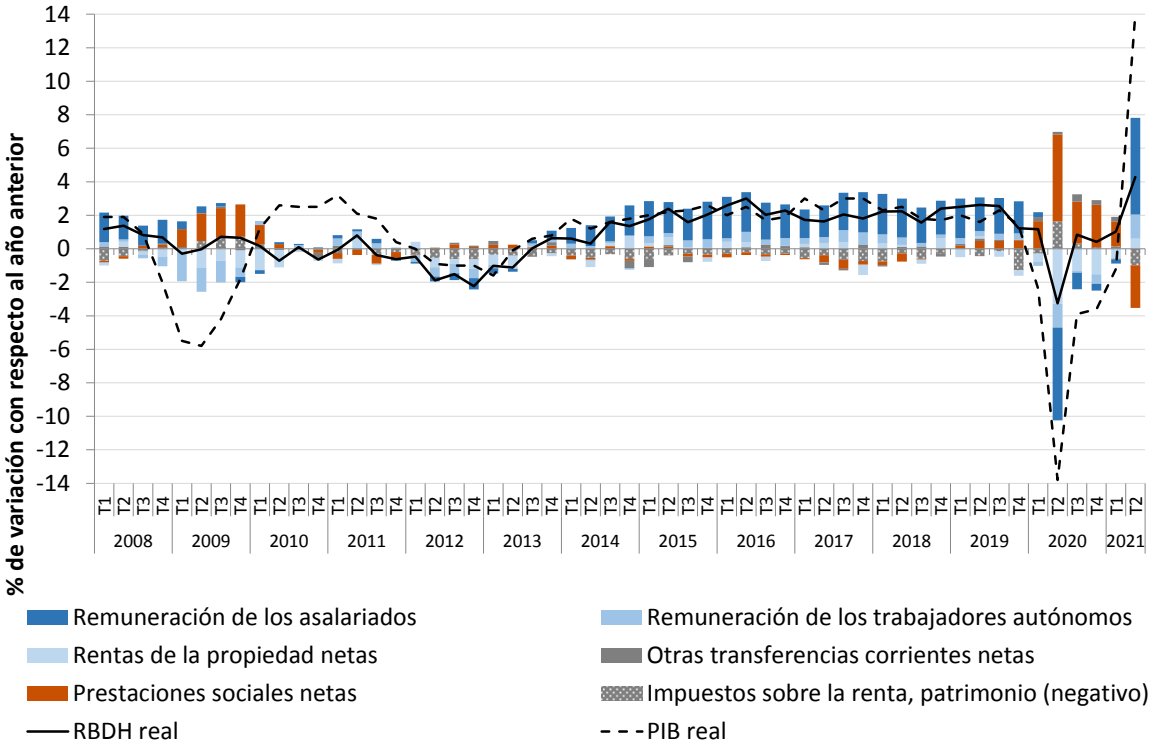
1.2 Tendencias sociales

A pesar de la crisis de la COVID-19, las rentas de los hogares se mantuvieron bastante estables por término medio en los Estados miembros de la UE en 2020, gracias a la rápida respuesta estratégica. Debido al estallido de la pandemia, la renta bruta disponible real de los hogares (RBDH) se redujo considerablemente, un 3,3 % (en términos interanuales) en el segundo trimestre de 2020, pero se recuperó a finales de año y, en general, se mantuvo estable entre 2019 y 2020 (con una disminución del 0,25 %). La mayor disminución fue la de las remuneraciones de los empleados (-5,5 %), pero la remuneración de los trabajadores

autónomos (-1,4 %) y las rentas de la propiedad netas (-3,3 %) también registraron fuertes descensos (véase el gráfico 3). A lo largo de 2020, las prestaciones sociales netas contribuyeron considerablemente a la renta global y desempeñaron un papel importante en la mitigación de la caída general de las rentas de los hogares en el segundo trimestre, apoyadas también, en cierta medida, por los ajustes de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio. Esta tendencia continuó en el segundo y tercer trimestre de 2020, así como en el primer trimestre de 2021, y el aumento de la renta a través de las prestaciones sociales compensó con creces los descensos de la remuneración de los empleados y los trabajadores autónomos (muy reducidos en comparación con el descenso del segundo trimestre), así como la reducción de rentas de la propiedad netas. A la vista de la caída interanual del 6 % de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas y del PIB real, esta estabilidad en las rentas agregadas de los hogares demuestra el apoyo prestado por las políticas discrecionales excepcionales adoptadas para mitigar el impacto social de la crisis y el efecto estabilizador automático de los sistemas fiscales y de protección social. Las variaciones en el segundo trimestre de 2021 marcaron un punto de inflexión: tanto el PIB real como la remuneración de los empleados registraron un rápido aumento, aproximadamente al mismo ritmo que un año antes, en el segundo trimestre de 2020. En general, la RBDH aumentó más que en el año anterior, también gracias a que las prestaciones sociales netas disminuyeron a un ritmo más lento que otras fuentes de ingresos.

Gráfico 3: La amplia estabilidad de las rentas agregadas de los hogares por término medio en la UE en el contexto de la crisis de la COVID-19 se debió a una respuesta estratégica sin precedentes

Crecimiento del PIB, crecimiento de la renta bruta disponible real de los hogares y sus principales componentes (EU-27)



Notas: cálculos de la DG EMPL. La RBDH nominal se deflactó utilizando el índice de precios del gasto en consumo final de los hogares. El crecimiento real de la RBDH de la UE se estima como media ponderada de los valores de los Estados miembros para aquellos con datos trimestrales disponibles sobre la base del SEC 2010 (en total, el 95 % de la RBDH de la UE).
Fuente: Eurostat, cuentas nacionales [nasq_10_nf_tr] y [namq_10_gdp]. Los datos no están desestacionalizados.

En general, la desigualdad de ingresos se mantuvo bastante estable en la mayoría de los Estados miembros. Según los indicadores adelantados de Eurostat[21], la ratio media de distribución de la renta por quintiles (S80/S20) en la UE se mantuvo estable o registró un ligero descenso en 2020. Una vez más, esto fue gracias a la masiva asistencia pública prestada y la sólida estabilización automática, que aliviaron las consecuencias de la crisis, especialmente para los grupos vulnerables. Si bien se estima que las rentas de empleo han disminuido un 10 % para los primeros cuantiles de renta y un 2 % para el quinto, el impacto global sobre la renta disponible se contuvo en gran medida en toda la distribución de la renta, gracias al beneficioso efecto estabilizador de los sistemas fiscales y de prestaciones, y al funcionamiento de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y de conservación del empleo.

El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo bastante estable durante el primer año de la crisis de la COVID-19. En 2020, alrededor de una de cada cinco personas se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) en la UE (21,9 %). Los tres componentes[22] del indicador del riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvieron estables en la mayoría de los Estados miembros, en términos interanuales. Según los indicadores adelantados de Eurostat, la tasa de riesgo de pobreza (AROP) se mantuvo sin cambios en al menos la mitad de los Estados miembros en comparación con 2019. Estas estimaciones muestran que las medidas estratégicas recientemente introducidas, en combinación con los sistemas fiscales y de prestaciones, amortiguaron el impacto de la crisis de la COVID-19, estabilizaron la renta y contribuyeron significativamente a prevenir un aumento del riesgo de pobreza. Esto también dio lugar a una amplia estabilidad de la tasa de privación material y social (6,8 %, un aumento de tan solo 0,2 puntos porcentuales). El porcentaje de personas que viven en hogares con casi todos sus miembros desempleados también se mantuvo estable (8,2 %, un aumento de tan solo 0,1 puntos porcentuales), lo que refleja el impacto contenido en términos de pérdida de puestos de trabajo, también como resultado de la reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de conservación del empleo. La pobreza energética es una forma de pobreza cada vez más importante. El 13 de octubre de 2021, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía»[23], en la que se destacaban los sistemas fiscales y de prestaciones justos, las medidas específicas de complementos a la renta y las políticas de renovación inclusivas como elementos clave de un conjunto de herramientas para mitigar la pobreza energética y abordar el impacto inmediato de los aumentos de precios.

La tasa de riesgo de pobreza o inclusión social (AROPE) de los niños también se mantuvo estable, pero con mayores diferencias entre países y un aumento de la pobreza monetaria. Hubo una mayor variación en la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de

[21] Publicados en julio de 2021, disponibles en el sitio web de Eurostat. Los datos completos relativos a 2020 estarán disponibles en 2022.
[22] Véase el capítulo 1.3 para más información.
[23] Comunicación de la Comisión «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía» [COM(2021) 660 final].

los niños entre los Estados miembros: cuatro Estados miembros registraron valores superiores al 30 %, mientras que en otros cuatro fueron inferiores al 15 %. Además, la pobreza monetaria estuvo menos contenida, ya que aumentó considerablemente en una tercera parte de los Estados miembros en 2020. Las familias monoparentales y las familias numerosas corrían un riesgo de pobreza o exclusión social considerablemente mayor que las familias con uno o dos hijos (42,1 % y 29,6 % por término medio en la UE, respectivamente).

La pobreza entre las personas con empleo sigue siendo un reto. La pobreza de los ocupados en la EU-27 aumentó 0,5 puntos porcentuales (del 8,5 % al 9 %) entre 2010 y 2019. Aunque los datos de 2020 todavía no están plenamente disponibles, la situación no parece haber cambiado significativamente desde 2019. En general, los trabajadores vulnerables se enfrentan a circunstancias más difíciles: los trabajadores con contratos temporales se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza de los ocupados que los trabajadores con contratos indefinidos (16,2 % frente a 5,9 %), al igual que los trabajadores poco cualificados en comparación con los altamente cualificados (19 % frente a 4,9 %) y las personas nacidas fuera de la UE en comparación con los autóctonos (20,1 % frente a 8,1 %).

A pesar de la resiliencia social a nivel agregado, los grupos vulnerables se vieron afectados de manera más negativa por la crisis de la COVID-19. Las medidas de confinamiento han afectado de manera desproporcionada a las personas con discapacidad[24], por ejemplo, especialmente en términos de acceso a la asistencia sanitaria, la educación y otros servicios de apoyo en línea, lo que también ha agravado las limitaciones preexistentes en el acceso al empleo. Las personas de origen migrante han experimentado tasas de riesgo de pobreza o exclusión social que a veces duplican las de los autóctonos[25]. Los confinamientos debidos a la pandemia impidieron a muchos gitanos que viven en asentamientos segregados el acceso a cualquier fuente de ingresos y actividad económica (formal o informal), lo que dio lugar a una mayor intensificación de sus tasas de pobreza[26].

1.3 El cuadro de indicadores sociales revisado: visión general de los retos relacionados con los principios del pilar

El análisis del Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022 se basa en un conjunto revisado de indicadores principales del cuadro de indicadores sociales refrendado por el Consejo[27]. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, publicado en marzo de 2021, presentó una propuesta de revisión del cuadro de indicadores sociales, que se debatió posteriormente con el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS) y fue refrendada por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) el 14 de junio de 2021. La revisión tiene el objetivo de cubrir los principios del pilar de manera más exhaustiva, reforzando el papel del cuadro de indicadores sociales como la

[24] Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2021* [«Evolución social y del empleo en Europa, 2021», documento en inglés], junio de 2021.
[25] Tal como muestran los indicadores de Eurostat [ilc_peps06] relativos al riesgo de pobreza o exclusión social de las personas nacidas en el extranjero y de los autóctonos.
[26] Según encuestas realizadas por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) en 2016 (países de la EU-9) y 2019 (países de la EU-5). Véase SWD(2020) 530 final.
[27] Los debates con los Estados miembros tuvieron lugar en el grupo sobre indicadores del Comité de Empleo (COEM) y en el subgrupo sobre indicadores del Comité de Protección Social (CPS). El dictamen del COEM y del CPS sobre el acuerdo alcanzado con respecto a los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales revisado fue refrendado por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores el 14 de junio.

principal herramienta cuantitativa para supervisar los avances hacia la aplicación del pilar en el contexto del Semestre Europeo. El cuadro de indicadores revisado también ayudará a complementar las herramientas de seguimiento existentes, en particular el indicador de resultados en materia de empleo y el indicador de rendimiento de la protección social[28].

Los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales revisado apoyan el seguimiento de dieciocho de los veinte principios del pilar[29] (cuatro más que en la versión anterior), lo que contribuye a la evaluación de los principales retos sociales y en materia de empleo en los Estados miembros. El conjunto de indicadores principales se revisó con arreglo a los principios de parsimonia, disponibilidad, comparabilidad y solidez estadística. Los indicadores, vinculados a cada uno de los tres capítulos del pilar, son los siguientes (los nuevos indicadores aparecen marcados con ** y los revisados, con *)[30]:

- *Igualdad de oportunidades*
    - Participación de los adultos en actividades educativas en los últimos 12 meses (25-64 años)**
    - Porcentaje de abandono prematuro de la educación y la formación (18-24 años)
    - Porcentaje de la población con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas (16-74 años)
    - Jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (tasa de ninis) (15-29 años)*
    - Brecha de género en la tasa de empleo (20-64 años)
    - Desigualdad de ingresos medida como ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)
- *Condiciones de trabajo justas*
    - Tasa de empleo (20-64 años)[31]
    - 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 cápita[32]

[28] 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 por vigilar y los principales desafíos sociales y en materia de empleo en los Estados miembros y supervisan los avances hacia la consecución de los objetivos sociales y en materia de empleo de la UE que resulten pertinentes.

[29] Los dos principios que aún no están cubiertos son el 7 y el 8: «Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido» y «Diálogo social y participación de los trabajadores», respectivamente. Existen estrictos requisitos de calidad para los indicadores principales, que también necesitan una interpretación normativa clara. Hasta ahora, no ha sido posible encontrar un indicador para estos principios, pero la Comisión seguirá trabajando en ello.

[30] Como parte de la revisión, se suprimió el indicador principal «Ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero que gana un salario medio».

[31] A partir de 2021, en consonancia con los Reglamentos pertinentes, Eurostat, a través de los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros, recopila datos para la EPA-UE según una metodología revisada. Este cambio tiene por objeto mejorar los datos del mercado laboral, pero debe observarse a la hora de interpretar las variaciones en los indicadores en torno al momento del cambio, 1 de enero de 2021. Además, se ven afectados los indicadores principales de la tasa de jóvenes ninis, la tasa de desempleo, la tasa de desempleo de larga duración, la brecha de género en la tasa de empleo y el riesgo de pobreza o exclusión social de los niños.

[32] A petición del Comité de Protección Social, este indicador se mide utilizando la «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).

- *Protección e inclusión social*
  - Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (0+ años) (AROPE 0+)[33]
  - Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños (0-17 años) (AROPE 0-17)**[34]
  - Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza[35]
  - Brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad (20-64 años)**[36]
  - Tasa de sobrecoste de la vivienda**[37]
  - Niños menores de 3 años en guarderías oficiales
  - Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (16+ años)[38].

[33] Junto con sus tres subindicadores: privación material y social grave, población total (SMSD 0+), riesgo de pobreza, población total (AROP 0+) y proporción de personas que viven en hogares con intensidad laboral muy baja (hogares con casi todos sus miembros desempleados), entre 0 y 64 años (QJ 0-64). SMSD 0+ sustituye al componente de privación material grave en los datos publicados a partir de 2021 para representar un conjunto más realista de necesidades en las sociedades de la UE.

[34] Junto con sus tres subindicadores: privación material y social grave, niños (SMSD 0-17), privación material y social grave, niños (AROP 0-17) y proporción de personas que viven en hogares con intensidad laboral muy baja (hogares con casi todos sus miembros desempleados), niños (QJ 0-17). El subindicador SMSD para niños es la versión modificada del SMSD para toda la población.

[35] 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.

[36] El indicador de la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad actualmente se calcula a partir de las estadísticas EU-SILC y se basa en la condición de discapacidad según lo establecido por el indicador global de limitación de actividad (GALI). Los encuestados responden a las siguientes preguntas: 1) «¿Tiene usted limitaciones debido a problemas de salud en las actividades de la vida cotidiana? ¿Diría que tiene... limitaciones graves, limitaciones, pero no graves, o ninguna limitación?» Si la respuesta a la pregunta 1 es «limitaciones graves» o «limitaciones, pero no graves», los encuestados responden a la pregunta 2: «¿Ha tenido limitaciones durante los últimos seis meses, como mínimo? ¿Sí o no?». Se considera que una persona tiene discapacidad si la respuesta a la segunda pregunta es afirmativa. Según los cálculos de EU-SILC, en 2020 se observa una correlación entre la prevalencia de la discapacidad basada en el concepto GALI y la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad basada en dicho concepto en todos los Estados miembros de la EU-27 (coeficiente de correlación de Pearson = -0,6).

[37] El indicador mide la proporción de la población que vive en hogares en los que el coste total de la vivienda representa más del 40 % de la renta disponible (ambos «netos» de los subsidios de vivienda). Las directrices metodológicas y descripción de las variables de EU-SILC (versión de abril de 2020) describen los subsidios (solo los sujetos a la comprobación de recursos) incluyendo las subvenciones de alquiler y las subvenciones para los propietarios que ocupan sus viviendas, pero excluyendo los beneficios fiscales y las transferencias de capital. El documento define los costes de la vivienda como pagos mensuales y efectivos, relacionados con el derecho del hogar a ocupar la vivienda. Incluyen un seguro estructural (para los arrendatarios: si se paga), servicios y tasas (depuración de aguas residuales, eliminación de residuos, etc.; obligatorios para los propietarios, para los arrendatarios: si se pagan), mantenimiento regular y reparaciones, impuestos (para los arrendatarios: sobre la vivienda, si procede) y el coste de los servicios públicos (agua, electricidad, gas y calefacción). En el caso de los propietarios que pagan una hipoteca, se incluyen los pagos de intereses relacionados (se deduce cualquier desgravación fiscal, pero no las ayudas a la vivienda). En el caso de los arrendatarios a precio de mercado o a precio reducido, también se incluye el pago del alquiler. En el caso de los arrendatarios que no pagan alquiler, las ayudas a la vivienda no deben deducirse del coste total de la vivienda.

[38] Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas por el usuario se refieren a la evaluación subjetiva de la persona sobre si necesitaba un examen o tratamiento médico para un tipo específico de atención sanitaria que no ha recibido o no 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.

El indicador principal «brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad» utiliza temporalmente las EU-SILC como fuente estadística, pero cambiará a la EPA-UE para mejorar la precisión a partir de 2022, y proporcionará datos en 2023. Los servicios de la Comisión, como Eurostat, seguirán supervisando su calidad y revisarán el indicador a medio plazo, una vez que se disponga de datos basados en la EPA (2023), apoyarán otras medidas para mejorar la comparabilidad entre países y estudiarán el desarrollo de indicadores adicionales en este ámbito. El indicador principal «Participación de los adultos en actividades educativas en los últimos 12 meses» también utilizará la EPA-UE a partir de 2022. La Comisión realizará un seguimiento del indicador junto con Eurostat y llevará a cabo un análisis exhaustivo de los datos de las dos fuentes de encuestas cuando estén disponibles (2023), a fin de garantizar la calidad y la comparabilidad de los datos. Para garantizar el seguimiento de las orientaciones para las políticas de empleo 6 y 7, también en lo que respecta a las políticas activas del mercado de trabajo, el presente Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022 utilizará de modo excepcional el indicador sobre la participación de los adultos en actividades educativas en las últimas 4 semanas (25-64 años).

Los indicadores principales se analizan utilizando la metodología común que ha sido acordada por el COEM y el CPS (véase el anexo 4 para más detalles). Dicha metodología evalúa la situación y los progresos de los Estados miembros analizando los niveles y las variaciones con respecto al año anterior[39] 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 norma acordada, 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 / neutros», «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.

Los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales apuntan a retos clave en los Estados miembros de la UE en los tres ámbitos de igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. En términos de «situaciones críticas» (en rojo en el gráfico 4), un número relativamente elevado de Estados miembros sigue enfrentándose a retos importantes en relación con la situación de las mujeres en el mercado laboral y la inscripción de los niños en guarderías oficiales (con cinco señales de alerta para ambos indicadores). Los resultados de otros grupos en el mercado laboral también suscitan preocupación en un número relativamente elevado de Estados miembros, ya que la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad y la tasa de jóvenes ninis activan alertas para seis y cuatro países, respectivamente. Las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación también siguen constituyendo una situación crítica en cuatro Estados miembros. Por último, en el ámbito de la protección e inclusión social, el impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza es crítico en un gran número de Estados miembros (seis), y cuatro se enfrentan a retos de crucial importancia en relación con el riesgo de pobreza en general y la

[39] 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 como variaciones en el último año, de acuerdo con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social.

pobreza infantil en particular. Las ratios de distribución de la renta por quintiles también son «críticas» en cuatro Estados miembros. Si se amplía la visión para cubrir también las situaciones «en observación», además de las «críticas», los tres indicadores de jóvenes ninis, impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza y niños menores de tres años en guarderías oficiales son los que activan las alertas de los casos más problemáticos, con diez países para los dos primeros y once para el último. En el capítulo 2 se presenta un análisis detallado de los dieciséis indicadores, incluidas las tendencias a largo plazo y los indicadores adicionales, si procede.

Apoyo financiero y técnico de la UE para el empleo, las capacidades y las medidas estratégicas sociales

Se proporciona un volumen considerable de fondos de la UE a través de diferentes instrumentos financieros para apoyar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Con alrededor de 500 000 millones EUR (incluida la cofinanciación nacional) para el período 2021-2027, los fondos de la política de cohesión de la UE [en particular el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)] pretenden reducir las disparidades socioeconómicas, apoyar el proceso de convergencia económica y social al alza y fomentar el cambio estructural. En mayo de 2020, la Comisión propuso NextGenerationEU (807 000 millones EUR a precios corrientes, integrados en el marco financiero plurianual de la UE 2021-2027) para mitigar el impacto económico y social de la crisis, reforzar la resiliencia económica y social y hacer que las economías y sociedades de la UE estén mejor preparadas para los retos y oportunidades de las transiciones ecológica y digital, también en relación con su dimensión justa. El nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ocupa un lugar central en NextGenerationEU (más detalles más adelante). El impacto de la financiación de la UE se refuerza aún más mediante la asistencia técnica financiada a través del instrumento de apoyo técnico. El objetivo de este último es apoyar, previa solicitud, a las autoridades nacionales con asesoramiento político de vanguardia y desarrollo de capacidades a medida en ámbitos prioritarios para las reformas, incluidos los ámbitos del mercado laboral, las capacidades y la política social. El apoyo técnico puede ofrecerse sobre una base bilateral o plurinacional.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (por valor de 723 800 millones EUR a precios corrientes) proporciona apoyo financiero a gran escala para las reformas e inversiones en los Estados miembros que apoyan un crecimiento sostenible e integrador y la creación de empleo, prestando especial atención a aquellas que abordan los retos señalados en las recomendaciones específicas por país en el contexto del Semestre Europeo. Cuatro de los seis pilares que definen el ámbito de aplicación del Mecanismo son pertinentes para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales: crecimiento inteligente, sostenible e integrador; cohesión social y territorial; salud y resiliencia económica, social e institucional, y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud. En consecuencia, se presta la debida atención a los ámbitos del empleo, las capacidades y la política social en los planes de recuperación y resiliencia presentados por los Estados miembros, refrendados por la Comisión y aprobados por el Consejo.

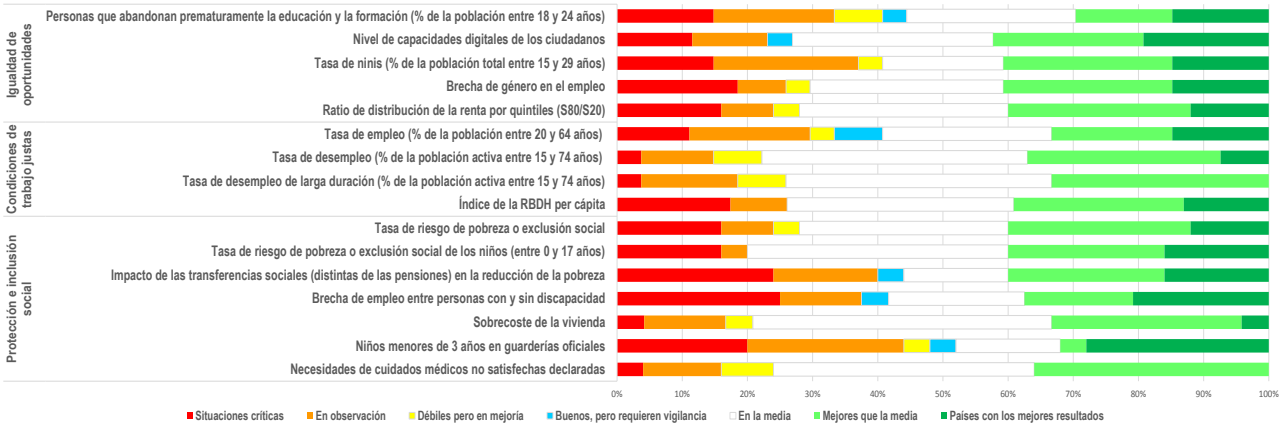
Con un presupuesto de casi 99 300 millones EUR para el período 2021-2027, el FSE+ apoyará, complementará y añadirá valor a las políticas de los Estados miembros en los

ámbitos del empleo, las capacidades y la política social. El Fondo financiará medidas para garantizar la igualdad de oportunidades, la igualdad de acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y de calidad, la protección e inclusión social, en particular centrándose en una educación y formación inclusivas y de calidad, el aprendizaje permanente, la inversión en los menores y las personas jóvenes y el acceso a los servicios básicos. Al inicio de la crisis de la COVID-19, los fondos de cohesión proporcionaron una respuesta rápida en el marco de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC e IIRC+), lo que dio lugar a un aumento neto de más de 11 000 millones EUR para medidas de empleo y asistencia sanitaria para noviembre de 2021. Una Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) de 50 600 millones EUR adicionales contribuyó a reforzar las capacidades de reparación de la crisis en los Estados miembros. Por último, se han puesto a disposición 100 000 millones EUR en préstamos a través del Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) en favor de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares de conservación del empleo, en particular para los trabajadores autónomos.

Como parte del Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo, se creó el Mecanismo para una Transición Justa (MTJ), con el fin de apoyar una transición justa hacia la neutralidad climática. El primer pilar es el Fondo de Transición Justa (FTJ)[40], establecido en el marco de la política de cohesión, que aporta 19 300 millones EUR para mitigar los efectos adversos del proceso de transición hacia una economía climáticamente neutra apoyando a los territorios más afectados.

Gráfico 4: Retos sociales, de empleo y de capacidades en los Estados miembros de la UE por indicador principal del cuadro de indicadores sociales revisado

[40] Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa; EUR-Lex - 32021R1056 - ES - EUR-Lex (europa.eu).



Notas: 1) aún no se dispone de datos para el indicador sobre la participación de los adultos en actividades educativas; 2) el indicador sobre capacidades digitales se refiere a datos de 2019; 3) faltan datos de algunos países en algunos indicadores: las leyendas de todos los indicadores se presentan en el anexo.

Cuadro 1. Indicadores principales del cuadro de indicadores sociales: visión general de los retos en los Estados miembros

		Año	Países con los mejores resultados	Mejores que la media	Buenos, pero requieren vigilancia	En la media / neutros	Débiles pero en mejoría	En observación	Situaciones críticas
Igualdad de oportunidades	Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (% de la población entre 18 y 24 años)	2020	EL, HR, IE, SI	EE, LV, PL, PT	LT	AT, BE, DE, DK, FR, NL, SK	ES, MT	CY, CZ, FI, LU, SE	BG, HU, IT, RO
	Nivel de capacidades digitales de los ciudadanos	2019	DE, DK, FI, NL, SE	AT, CZ, EE, EL, HR, IE	LU	BE, ES, FR, LT, MT, PT, SI, SK		CY, HU, PL	BG, LV, RO
	Proporción de jóvenes ninis (% de la población total entre 15 y 29 años)	2020	DE, LU, NL, SE	AT, BE, DK, FI, HR, MT, SI		CZ, EE, FR, LV, PL	RO	CY, HU, IE, LT, PT, SK	BG, EL, ES, IT
	Brecha de género en el empleo	2020	FI, LT, LV, SE	DE, DK, EE, FR, LU, PT, SI		AT, BE, BG, CY, ES, IE, NL, SK	MT	CZ, HR	EL, HU, IT, PL, RO
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	2020	CZ, SI, SK	AT, BE, DK, FI, NL, PL, SE		CY, EE, EL, FR, HR, HU, LU, PT	RO	ES, MT	BG, DE, LT, LV
Condiciones de trabajo justas	Tasa de empleo (% de la población entre 20 y 64 años)	2020	CZ, DE, NL, SE	DK, FI, LV, MT, PL	EE, LT	AT, CY, FR, HU, LU, SI, SK	HR	BE, BG, IE, PT, RO	EL, ES, IT
	Tasa de desempleo (% de la población activa entre 15 y 74 años)	2020	CZ, PL	BG, DE, FR, HU, MT, NL, RO, SI		AT, BE, CY, DK, FI, HR, IE, LU, PT, SE, SK	EL, IT	EE, LT, LV	ES
	Tasa de desempleo de larga duración (% de la población activa entre 15 y 74 años)	2020		CZ, DE, DK, HU, MT, NL, PL, PT, SE		AT, BE, BG, CY, FI, FR, HR, IE, LV, RO, SI	EL, IT	EE, LT, LU, SK	ES
	Crecimiento de la RBDH per cápita (2008=100)	2020	HU, LT, PL	CZ, IE, LV, MT, SI, SK		DE, DK, FI, HR, LU, NL, PT, SE		AT, BE	CY, EL, ES, IT
Protección e inclusión social	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social	2020	CZ, SI, SK	AT, CY, DK, FI, NL, PL, SE		BE, EE, FR, HR, HU, LU, MT, PT	LV	DE, LT	BG, EL, ES, RO
	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños (entre 0 y 17 años)	2020	CZ, DK, FI, SI	EE, LT, NL, PL, SE, SK		AT, BE, CY, FR, HR, HU, LU, LV, MT, PT		DE	BG, EL, ES, RO
	Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza	2020	BE, DK, FI, FR	CZ, HU, LU, SE, SI, SK	AT	CY, EE, NL, PL		DE, EL, LT, PT	BG, ES, HR, LV, MT, RO
	Brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad	2020	AT, DK, EE, FI, PT	ES, LT, LU, SI	FR	CY, CZ, EL, NL, SK		MT, RO, SE	BE, BG, DE, HR, HU, PL
	Sobrecoste de la vivienda	2020	SK	CY, FI, HR, LT, MT, PT, SI		AT, BE, CZ, ES, HU, LU, LV, NL, PL, RO, SE	EL	BG, DK, EE	DE
	Niños menores de 3 años en guarderías oficiales	2020	BE, DK, FR, LU, NL, PT, SE	SI	ES	EE, FI, LV, MT	HR	AT, BG, CY, DE, EL, LT	CZ, HU, PL, RO, SK
	Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas	2020		AT, CY, CZ, DE, ES, HU, LU, MT, NL		BE, BG, DK, FR, HR, LT, PT, SE, SI, SK	EE, EL	FI, LV, RO	PL

Nota: actualizado el 28 de octubre de 2021. La ratio de distribución de la renta por quintiles, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños, el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, el sobrecoste de la vivienda, los niños menores de tres años en guarderías oficiales y las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas no están disponibles para

Irlanda e Italia. El crecimiento de la RBDH no está disponible para Bulgaria, Estonia, Francia y Rumanía. La brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad no está disponible para Irlanda, Italia y Letonia. En los anexos 1 y 2 se informa sobre las interrupciones en las series y las alertas.

1.4 Objetivos principales de la UE para 2030

La UE fijó tres objetivos principales para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, tal como se presenta en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Los objetivos principales fueron acogidos favorablemente por los dirigentes de la UE en la Declaración de Oporto, de 8 de mayo, y por el Consejo Europeo de junio y fueron refrendados por el Consejo EPSCO de junio[41]. Junto con los objetivos complementarios que se presentan a continuación, reflejan los tres capítulos del pilar, es decir, la igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión social[42]. Los tres objetivos ayudarán a enfocar la acción hacia un modelo de recuperación y crecimiento generadores de empleo, con un aprendizaje permanente que ayude a los trabajadores a aprovechar al máximo las transformaciones económicas y sociales, luchando al mismo tiempo contra la pobreza y la exclusión social en la UE y contribuyendo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se fijan en niveles ambiciosos pero realistas, teniendo en cuenta el contexto socioeconómico, las tendencias más amplias y las reformas e inversiones previstas, en particular en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Sobre la base de los objetivos acordados, para 2030, en la UE:

- al menos el 78 % de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo[43];
- al menos el 60 % de los adultos (entre 25 y 64 años) debe participar en actividades de formación cada año;
- el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debe reducirse en al menos 15 millones.

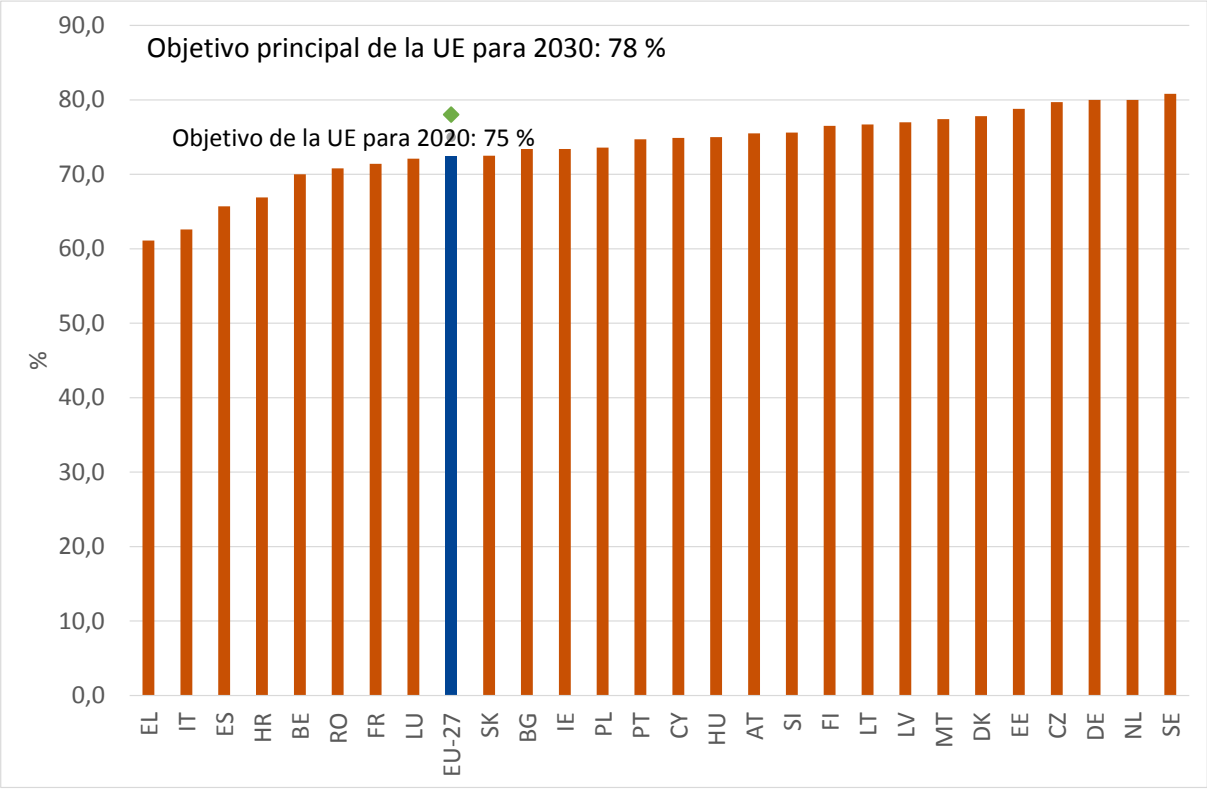
Los Estados miembros están ahora en proceso de establecer sus propios objetivos nacionales en consonancia con las ambiciones integradas en los objetivos principales de la UE. El Compromiso Social de Oporto, de 7 de mayo de 2021, (firmado por los presidentes del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, el primer ministro portugués, los interlocutores sociales de la UE y la Plataforma Social) instó a los Estados miembros a fijar objetivos nacionales ambiciosos que, teniendo debidamente en cuenta la posición de partida de cada país, constituyan una contribución adecuada al logro de los objetivos europeos. En julio de 2021, la Comisión invitó a los Estados miembros a enviar sus propuestas iniciales de objetivos nacionales para 2030. Se hará un seguimiento tanto de los objetivos principales de la UE como de los objetivos nacionales en el contexto del Semestre Europeo.

[41] La Declaración de Oporto y las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo (24 y 25 de junio de 2021).
[42] Estos complementan otros marcos, como el Pacto Verde Europeo, la Agenda de Capacidades Europea, el Espacio Europeo de Educación, el marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos y la Década Digital.
[43] El objetivo de la tasa de empleo se estableció a la luz de hipótesis simuladas sobre la base de las tasas de crecimiento potencial del PIB y las proyecciones demográficas de Eurostat hasta 2030, así como de la relación entre el empleo y el PIB durante la recuperación en 2013-2019.

Tal como lo refleja el objetivo principal relativo a la tasa de empleo, un alto nivel de empleo es una prioridad clave para 2030, a fin de garantizar que todos puedan participar plenamente en la economía y la sociedad. La participación en el mercado laboral es importante para reforzar el potencial de crecimiento sostenible e integrador, fomentar la participación activa en la sociedad y contribuir a la adecuación y la sostenibilidad presupuestaria de los sistemas de protección social, también a la luz del envejecimiento de la población. Los avances en las transiciones ecológica y digital en el mercado laboral serán importantes para la consecución de este objetivo. La tasa de empleo a escala de la UE se situó en el 72,5 % en 2020, 5,5 puntos porcentuales por debajo de la ambición del 78 % para 2030 incluida en el objetivo principal (véase el gráfico 5).

El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales estableció objetivos complementarios para aumentar la participación de las mujeres y los jóvenes en el mercado laboral, apoyando así el objetivo general relativo a la tasa de empleo. Las ambiciones complementarias tienen por objeto reducir a la mitad la brecha de género en el empleo, aumentar la provisión de educación infantil y atención a la infancia oficial y reducir al 9 % el porcentaje de jóvenes (15-29 años) que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación (ninis). Aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral es importante para aumentar el potencial de crecimiento y responder al reto relacionado con el envejecimiento de la población y la disminución de la mano de obra. Con el apoyo de la educación infantil y la atención a la infancia oficial, una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral también puede contribuir a la reducción de la pobreza y la exclusión social, también entre los niños, gracias al impacto positivo en las rentas de los hogares. Del mismo modo, reducir la tasa de ninis implica activar el potencial desaprovechado de los jóvenes como clave para garantizar su plena participación en la sociedad.

Gráfico 5: Tasa de empleo de las personas entre 20 y 64 años en 2020



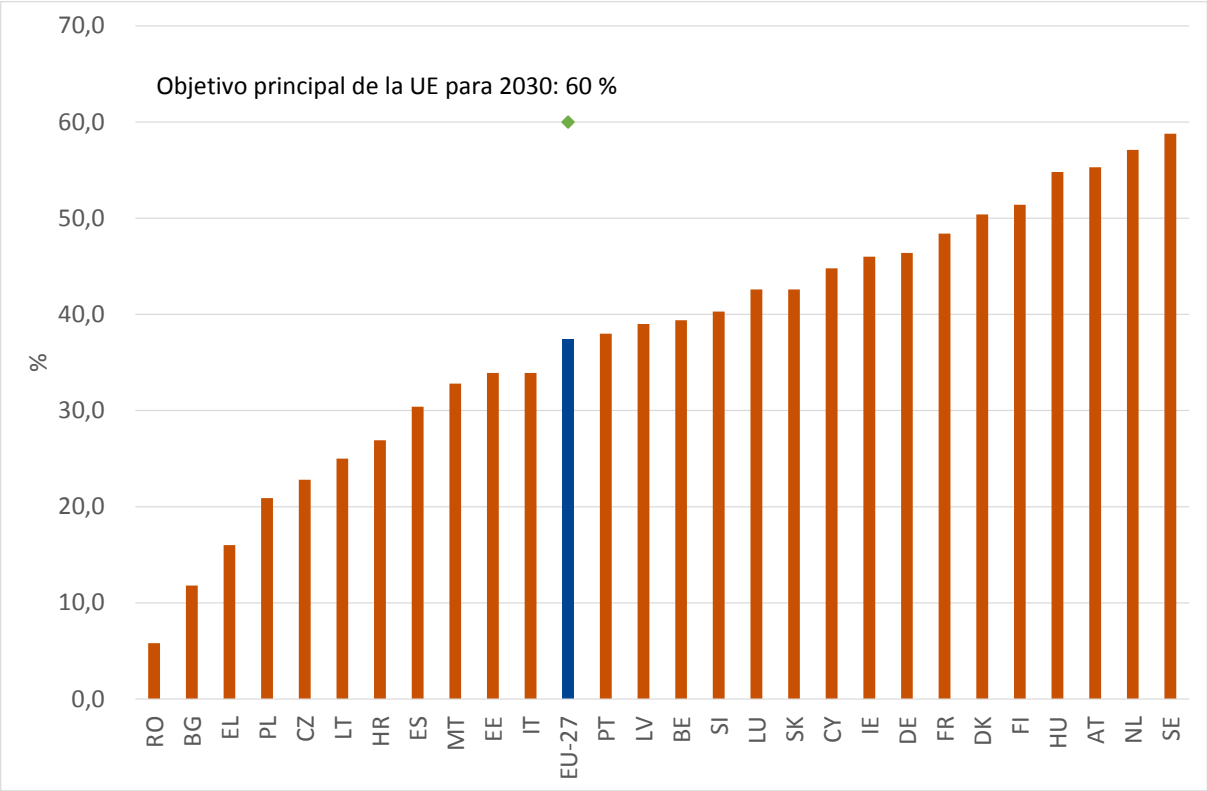
Fuente: Eurostat, indicador [tesem010]

El objetivo principal para 2030 relativo a la participación de los adultos en actividades educativas refleja la necesidad de garantizar la adaptación y la capacidad para obtener beneficios en un contexto de rápida evolución de las necesidades del mercado laboral, a raíz de la perturbación provocada por la COVID-19 y a la luz de las transformaciones ecológica y digital. El impacto de la pandemia sobre la economía y la sociedad, así como los cambios estructurales que se avecinan, destacan la necesidad de una recualificación a lo largo de toda la carrera profesional y del desarrollo de capacidades a lo largo de toda la vida. Esto es más importante que nunca, ya que se espera que las transiciones digital y ecológica cambien radicalmente los requisitos de capacidades de muchos puestos de trabajo y creen otros nuevos. En este contexto, el objetivo principal de la UE en materia de aprendizaje de adultos se fijó en el 60 %, en comparación con la tasa del 37,4 % de 2016[44] (véase el gráfico 6). Así pues, el objetivo para 2030 se fijó a un nivel ambicioso, con mayores esfuerzos de la UE y de los Estados miembros, impulsados por la Agenda de Capacidades Europea, así como una importante financiación adicional de la UE disponible para la formación, incluso en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (véase el capítulo 2.2).

La consecución del objetivo de aprendizaje de adultos solo es posible si este se basa firmemente en los sistemas de educación y formación, mientras que la adquisición de capacidades debe responder a las necesidades del mercado laboral del futuro. El nivel educativo es un factor importante para determinar las perspectivas de empleo de los jóvenes y también sienta las bases para el aprendizaje en fases posteriores de la vida. A pesar de ello, el 9,9 % de los jóvenes de la UE no había cursado, como mínimo, el segundo ciclo de la enseñanza secundaria en 2020. Por este motivo, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales establece los objetivos complementarios de seguir reduciendo el abandono escolar prematuro y aumentar aún más la participación en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Por otra parte, el objetivo complementario de que como mínimo el 80 % de las personas de entre 16 y 74 años tengan al menos capacidades digitales básicas reconoce el papel fundamental de dichas capacidades para garantizar la plena participación en los mercados laborales y en las sociedades del futuro. La adopción de medidas en este ámbito es particularmente urgente, habida cuenta de la lentitud de los avances realizados a escala de la UE desde 2015 (del 54 % en 2015 al 56 % en 2019).

[44] Tal como se presenta en el apartado 1.2, los últimos datos disponibles son de 2016. La Comisión realizará un seguimiento del indicador junto con Eurostat y llevará a cabo un análisis exhaustivo de los datos de las dos fuentes de encuestas cuando estén disponibles (2023), a fin de garantizar la calidad y la comparabilidad de los datos.

Gráfico 6: Participación de los adultos en actividades educativas en los últimos 12 meses (%, 2016)



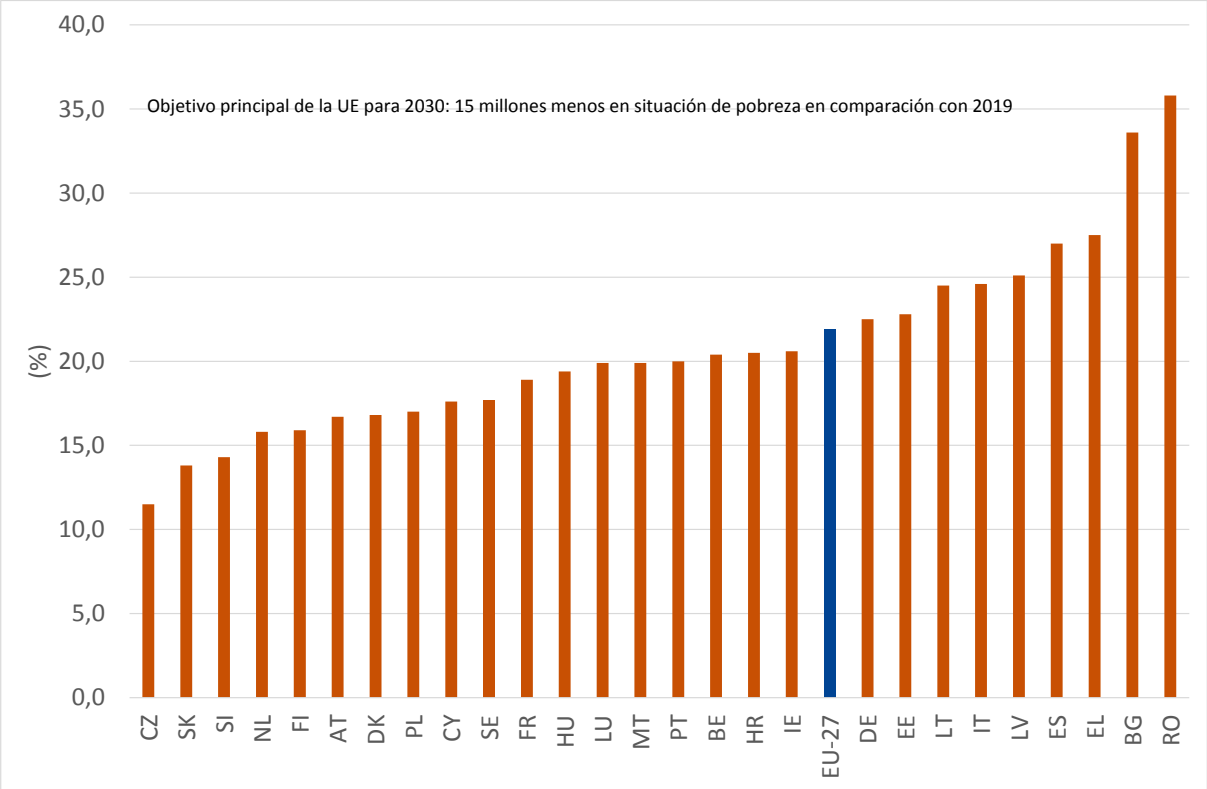
Fuente: extracción especial, puesta a disposición en línea por Eurostat.

Lograr una reducción ambiciosa de la pobreza y la exclusión social es esencial para garantizar un crecimiento integrador y una convergencia social y económica al alza en la UE. El objetivo para 2030 implica una reducción de 15 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) de aquí a 2030[45]. En 2020, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social a escala de la UE se situó en el 21,9 % (véase el gráfico 7). Para alcanzar la ambición integrada en el objetivo de reducción de la pobreza de la UE, los Estados miembros deberán adoptar medidas en torno a las tres dimensiones de complementos a la renta, acceso a bienes y servicios e integración en el mercado laboral.

El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales ha establecido como objetivo complementario la reducción del número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social. Centrarse en los niños es fundamental para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y contribuir a la igualdad de oportunidades en la UE. A fin de comprometerse con esta ambición, este objetivo complementario propone reducir el número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 5 millones para 2030.

[45] Teniendo en cuenta la hipótesis demográfica central de Eurostat para la década de 2020.

Gráfico 7: Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social para toda la población en 2020 (%)



Fuente: indicador de Eurostat [tepsr_lm410]. El objetivo para 2030 de una reducción de 15 millones de personas correspondería a una tasa de riesgo de pobreza o exclusión social del 17,6 % según el valor de base de 2019 y la hipótesis demográfica central de Eurostat para la década de 2020.

Marcos de evaluación comparativa en apoyo del análisis y la formulación de políticas

La Comunicación de 2017 sobre el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales propuso una evaluación comparativa como herramienta para apoyar reformas estructurales y fomentar la convergencia al alza en los ámbitos social y del empleo. Como ejercicio multilateral, los marcos de evaluación comparativa combinan indicadores cuantitativos (de rendimiento y de resultados) con el análisis cualitativo de las características del diseño de las políticas y los estímulos estratégicos que afectan a una buena formulación de políticas. Además de apoyar la formulación de políticas, los marcos de evaluación comparativa, junto con los indicadores del cuadro de indicadores sociales, sirven de base para el análisis en el marco del Semestre Europeo y del Informe Conjunto sobre el Empleo.

Desde 2017, la Comisión ha desarrollado marcos de evaluación comparativa que se han debatido con los Estados miembros en varios ámbitos, en consonancia con un enfoque común acordado por el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS). Los marcos abordaron los ámbitos de 1) las prestaciones por desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo, 2) las capacidades y el aprendizaje de adultos y 3) la renta mínima. Los principales resultados de estos ejercicios se comunicaron en los Informes Conjuntos sobre el Empleo anteriores. La Comisión también ha empezado a trabajar en marcos adicionales para su posible uso en los próximos ciclos del Semestre, en particular en cooperación con el Comité de Empleo sobre la evaluación comparativa de

los salarios mínimos y la pormenorización de la negociación colectiva y con el Comité de Protección Social sobre la adecuación de las pensiones, así como sobre la asistencia y el apoyo a los niños.

El marco sobre la asistencia y el apoyo a los niños fue acordado por el Comité de Protección Social en octubre de 2021. Identifica indicadores de resultados (sobre educación infantil y atención a la infancia, pobreza infantil y privación específica de los niños) e indicadores de rendimiento (la brecha en la asistencia de los niños a guarderías a lo largo de la distribución de la renta por quintiles, el impacto de las transferencias sociales en la pobreza infantil, las brechas en el sobrecoste de la vivienda y la tasa de privación infantil relativa a la vivienda, el impacto de la parentalidad en el empleo en el grupo de edad de 25 a 49 años y el porcentaje de la población de entre 25 y 49 años inactiva o que trabaja a tiempo parcial debido a responsabilidades de cuidado, por género). Para evaluar la adecuación de los complementos a la renta, se acordaron dos indicadores relacionados con la renta de una pareja inactiva con dos hijos y la de una pareja con dos hijos en la que solo trabaja una persona que percibe un salario bajo, ambos como porcentaje del umbral de pobreza. Se proporciona una gama de información contextual para dar mayor cuenta de las situaciones de los Estados miembros en el seguimiento de las tendencias. También se destacan algunos ámbitos en los cuales seguir trabajando, especialmente en lo que se refiere a los estímulos estratégicos.

Al reforzar la comprensión común de los indicadores y los estímulos estratégicos pertinentes en un ámbito de actuación, los marcos de evaluación comparativa contribuyen en gran medida a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. A raíz de la adopción del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, los futuros marcos de evaluación comparativa se ajustarán al cuadro de indicadores sociales revisado. Los principales resultados de estos ejercicios se comunican en el Informe Conjunto sobre el Empleo.

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

2.1. 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 consonancia con los principios 4 (apoyo activo para el empleo) y 6 (salarios) del pilar. El subapartado 2.1.1 se centra en las evoluciones más importantes del mercado laboral, que también reflejan el impacto de la crisis de la COVID-19. El subapartado 2.1.2 informa sobre las medidas aplicadas por los Estados miembros en estos ámbitos, prestando especial atención a aquellas que ayudaron a conservar el empleo durante la crisis de la COVID-19 y que apoyan la creación de empleo.

2.1.1 Indicadores clave

Tras la perturbación inicial provocada por la crisis de la COVID-19, los resultados del mercado laboral se han estabilizado en 2021. A pesar de una disminución interanual del PIB de la UE del 6 % en 2020, la tasa de desempleo solo aumentó 0,4 puntos porcentuales, pasando de una media del 6,7 % al 7,1 % durante el mismo período (con un aumento de 1,4 puntos porcentuales en cifras mensuales desde el mínimo del 6,3 % anterior a la crisis, en marzo de 2020, hasta el máximo del 7,7 % en septiembre de 2020). Las medidas de apoyo en forma de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otros regímenes de conservación del empleo contribuyeron al aumento relativamente limitado del desempleo. Una menor participación en el mercado laboral, debido principalmente a los temores de contagio y a la disminución de las oportunidades de encontrar un trabajo dada la actividad económica moderada, también atenuó el aumento de la tasa de desempleo. Si bien la recuperación económica sustentará la creación de empleo, no se espera volver a los niveles de empleo anteriores a la crisis antes de 2022. Y esto a pesar de que, en septiembre de 2021, la tasa de desempleo se aproximaba al nivel anterior a la crisis (6,7 %).

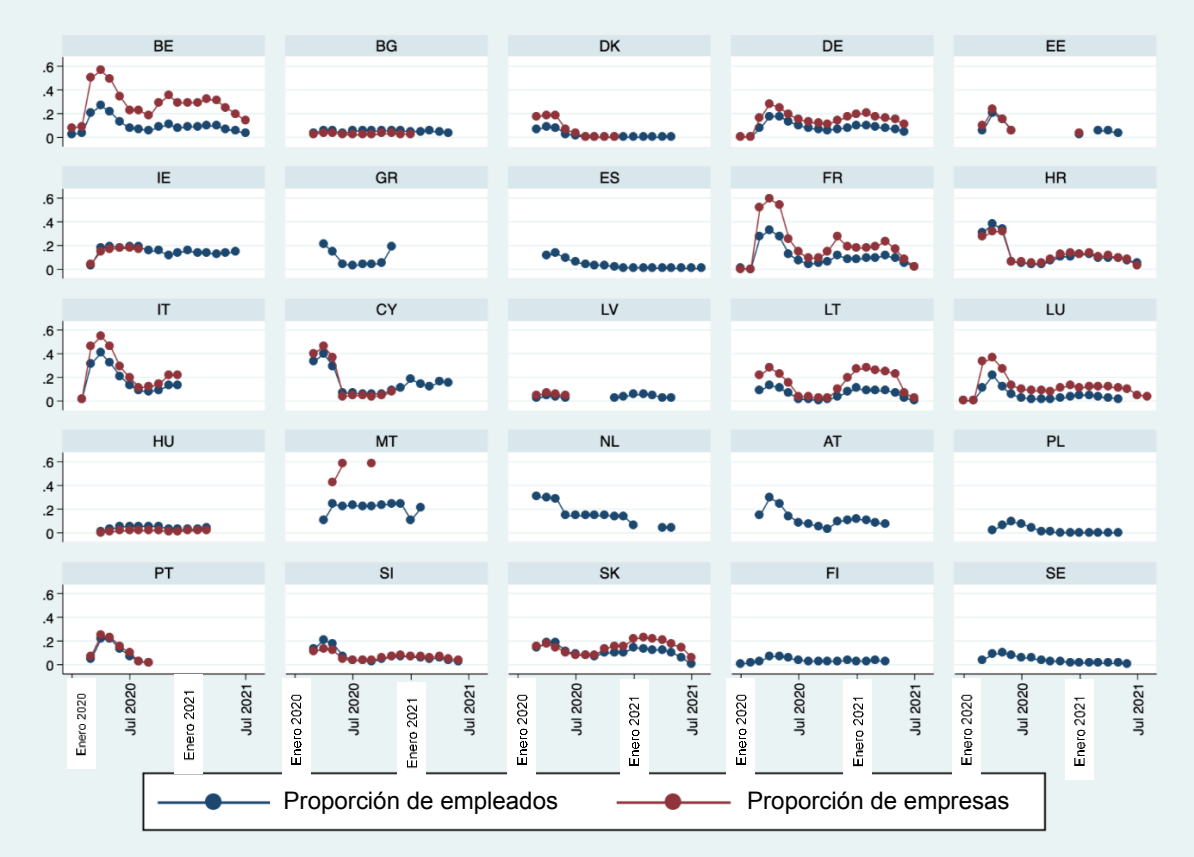
El número de trabajadores que se beneficiaron de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y regímenes similares de conservación del empleo se mantuvo elevado hasta mediados de 2021. Todos los Estados miembros de la UE introdujeron regímenes de reducción del tiempo de trabajo o regímenes similares de conservación del empleo, o los reforzaron, durante la crisis de la COVID-19. Durante la primera ola de la pandemia (abril y mayo de 2020), el uso de estos regímenes alcanzó niveles sin precedentes (hasta el 40 % del total de empleados de hasta el 60 % de todas las empresas en Estados miembros como Francia e Italia; véase el gráfico 2.1.1). Aunque en niveles más bajos, el uso de estos regímenes siguió siendo significativo en el segundo semestre de 2020 y en el primer semestre de 2021. Estas medidas de apoyo contribuyeron en gran medida a limitar el impacto de la pandemia en el mercado laboral, especialmente en lo que se refiere a las tasas de empleo y, en particular, a los

trabajadores con rentas más bajas (Eurostat, 2021[46]). En algunos Estados miembros (por ejemplo, Estonia y Letonia), los regímenes finalizaron, pero posteriormente se reintrodujeron para hacer frente al resurgimiento de la pandemia. En 2020, como parte de la respuesta de la UE a la pandemia, 19 Estados miembros recibieron apoyo del SURE[47], para un total de aproximadamente 31 millones de personas y 2,5 millones de empresas. Será importante asegurarse de que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo faciliten y apoyen los procesos de reestructuración y no retrasen los ajustes estructurales. Para ello, las medidas excepcionales de emergencia deben eliminarse progresivamente una vez que haya llegado el momento.

[46] *Impact of COVID-19 on employment income - advanced estimates* [«Impacto de la COVID-19 en las rentas del trabajo. Estimaciones avanzadas», documento en inglés] - Statistics Explained (europa.eu).
[47] Segundo informe sobre la aplicación del SURE (COM/2021/596).

Gráfico 2.1.1: La proporción de empleados y empresas apoyados por la reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de conservación del empleo disminuyó gradualmente

La cobertura de las medidas de conservación del empleo varió de un Estado miembro a otro (en %, T1-2020 a T2-2021)



Nota: no se dispone de datos relativos a Chequia ni a Rumanía.
Fuente: Eurostat, estadísticas relacionadas con la COVID-19[48].

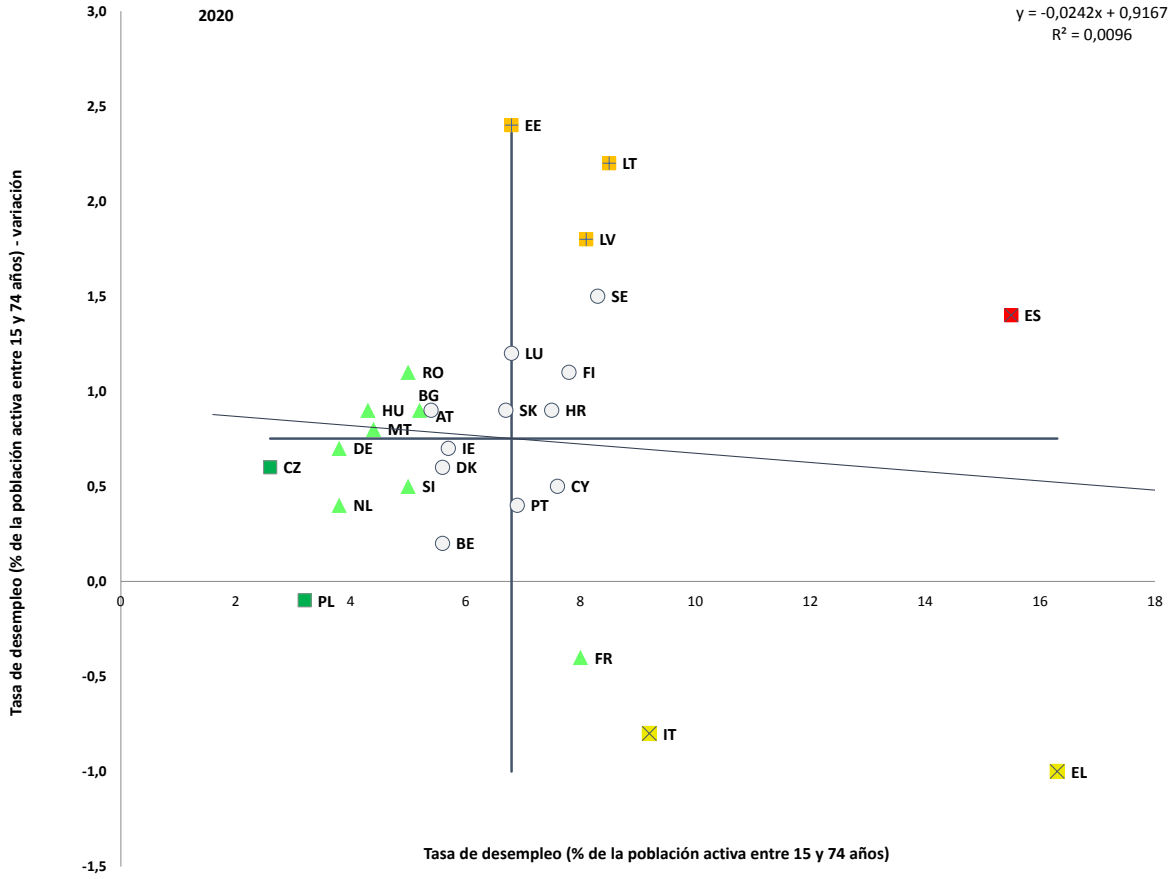
El desempleo en la mayoría de los Estados miembros de la UE empeoró en 2020 en comparación con 2019. En 2020, la tasa de desempleo aumentó en todos los Estados miembros, excepto en cuatro, en comparación con 2019 (véase el gráfico 2.1.2), y alcanzó el máximo a escala de la UE (7,7 %) en septiembre de 2020. La situación del cuadro de indicadores sociales sigue siendo «crítica» en España, que registró un aumento en 2020 a partir de una tasa de desempleo ya elevada, mientras que Grecia e Italia están «débiles pero en mejoría». La situación del desempleo en los Estados bálticos empeoró significativamente a lo largo de 2020, aunque datos recientes indican que en 2021 se produjo un repunte. En los primeros nueve meses de 2021, los mayores descensos del desempleo se registraron en Chipre (-3,5 puntos porcentuales), Grecia (-3,1 puntos porcentuales) y Austria (-2,1 puntos

[48] Society and work - COVID-19 [«Sociedad y trabajo. COVID-19», documento en inglés] - Eurostat (europa.eu).

porcentuales). Durante el mismo período, se registraron mejoras más pequeñas, pero superiores a 1 punto porcentual, en Irlanda, Dinamarca, Eslovenia, Estonia y España.

Gráfico 2.1.2: El desempleo aumentó en la mayoría de los Estados miembros en 2020

Tasa de desempleo (15-74 años) y variación anual de 2019 a 2020 (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)

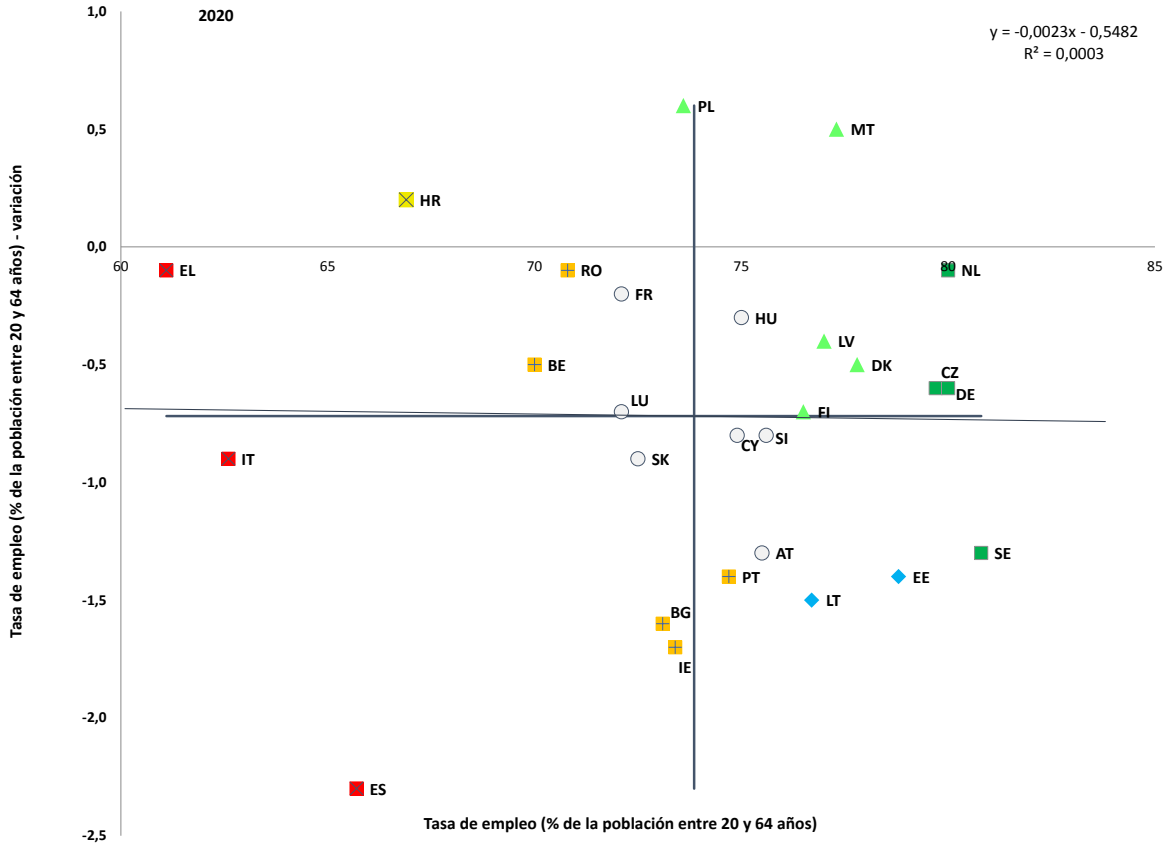


Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.
Fuente: Eurostat, [une_rt_a] EPA.

Según el indicador del cuadro de indicadores sociales, el empleo disminuyó en casi todos los países de la UE en 2020 en comparación con 2019. Tal como se muestra en el gráfico 2.1.3, Grecia, Italia y España todavía se encuentran en «situaciones críticas» según la metodología del cuadro de indicadores sociales, debido a una disminución aún mayor del empleo, que dejó tasas de alrededor del 65 % o menos. Por otra parte, Suecia, Alemania, Chequia y los Países Bajos son los «países con mejores resultados» (con tasas cercanas o superiores al 80 % en 2020). En general, la tasa de empleo de la UE (grupo de edad de 20 a 64 años) descendió al 72,5 % en 2020 (-0,7 puntos porcentuales en comparación con 2019).

Las tasas de empleo han empezado a recuperarse en el tercer trimestre de 2020. Sin embargo, el empleo en la UE (empleados y trabajadores autónomos) fue un 1 % más bajo en el segundo trimestre de 2021 (según los datos de las cuentas nacionales) que el máximo registrado en el último trimestre de 2019, con persistentes diferencias regionales (véase el anexo 3). La brecha en la tasa de empleo de la UE entre las ciudades y las zonas rurales no se vio afectada por la crisis de la COVID-19 y se situó en 0,9 puntos porcentuales en 2020 para la población de entre 20 y 64 años (una disminución de 0,1 puntos porcentuales con respecto a 2019). Los datos de las cuentas nacionales muestran que, del primer al segundo trimestre de 2021, el crecimiento del empleo fue positivo en todos los Estados miembros, salvo en Estonia y España. En nueve Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Hungría, Malta, los Países Bajos, Polonia y Portugal), la tasa de empleo en el segundo trimestre de 2021 superó los niveles anteriores a la crisis (cuarto trimestre de 2019).

Gráfico 2.1.3: La tasa de empleo disminuyó en casi todos los Estados miembros en 2020
Tasa de empleo (20-64 años) y su variación anual de 2019 a 2020 (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



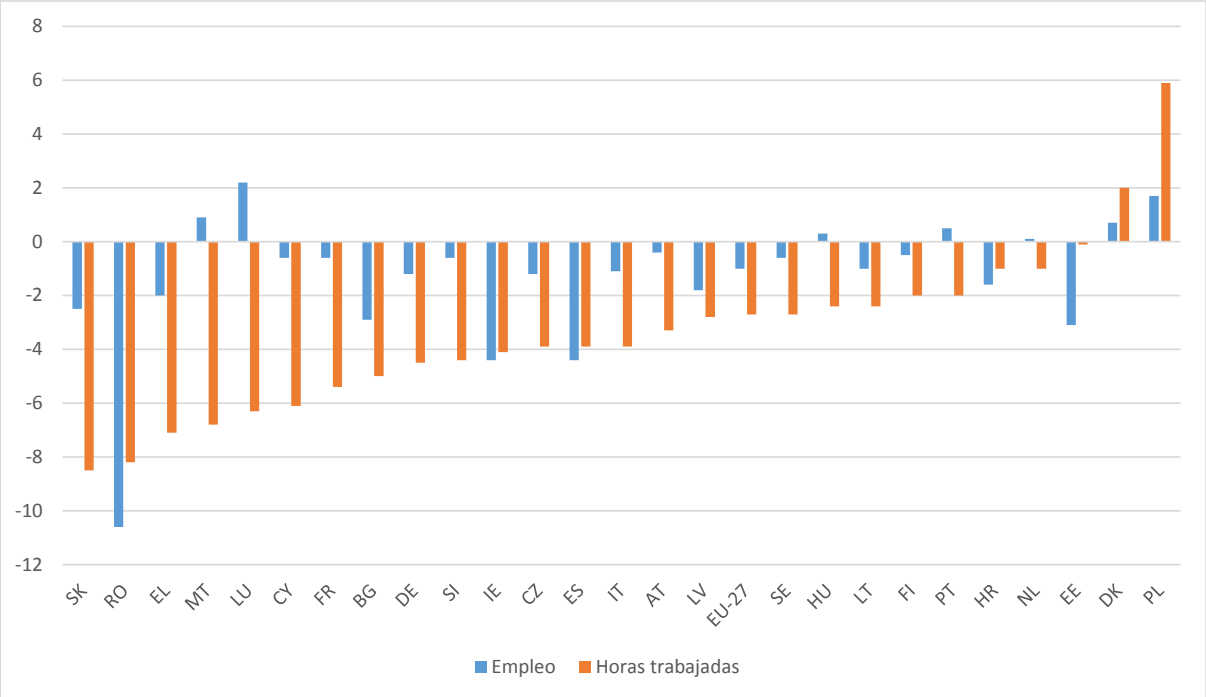
Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.
Fuente: Eurostat [lfsi_emp_a], EPA.

Todos los Estados miembros, excepto dos, experimentaron una disminución de las horas trabajadas por empleado desde el inicio de la crisis de la COVID-19. Como resultado de

las medidas para contener el impacto inmediato de la crisis sobre el empleo, la reducción del número total de horas trabajadas muestra un descenso más pronunciado de lo que podrían haber sugerido las variaciones en las tasas de empleo agregadas (gráfico 2.1.4). La medida en que podían evitarse las pérdidas de empleo también dependía de las características profesionales, incluidos el carácter crítico y el grado de «capacidad para trabajar a distancia» de las profesiones y la interacción social necesaria. Tras un aumento en el segundo trimestre de 2020, el número de trabajadores ausentes del trabajo disminuyó hasta alcanzar los niveles anteriores a la pandemia en la mayoría de los Estados miembros. Desde el inicio de la recuperación, las horas trabajadas se han mantenido por debajo de los niveles anteriores a la pandemia en todos los países, salvo en Dinamarca y Polonia. Los bajos niveles de horas trabajadas podrían reflejar el uso de regímenes de reducción del tiempo de trabajo a la luz de la actividad aún reducida; no obstante, tampoco está claro cuándo las horas trabajadas por empleado volverán a los niveles anteriores a la crisis[49]. En el apartado 2.2 se presenta un desglose por género de la evolución de las horas trabajadas.

Gráfico 2.1.4: La mayoría de los Estados miembros registraron un descenso significativo del empleo y del total de horas trabajadas

Variación del empleo total y del total de horas trabajadas entre el T4-2019 y el T2-2021 (en %)



Nota: datos desestacionalizados y con ajuste de calendario, y solo desestacionalizados en el caso de CZ, EL, FR, MT, PL, PT y SK (empleo) y de MT y SK (horas trabajadas). No se dispone de datos sobre las horas trabajadas relativos a BE. Los datos de LU e IE se refieren al T1-2021.

Fuente: Eurostat [namq_10_a10_e] Cuentas nacionales

[49] Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2021* [«Evolución del mercado laboral y los salarios en Europa. Revisión anual de 2021», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021 (disponible próximamente).

El empleo disminuyó de manera más pronunciada en los sectores más afectados por los confinamientos y las medidas de contención necesarias introducidas para luchar contra la pandemia. Las mayores disminuciones del empleo se registraron en los sectores más gravemente afectados por los confinamientos, como la hostelería, la restauración, las actividades de las agencias de viajes, la cultura y los servicios domésticos[50]. Por el contrario, la fabricación de productos farmacéuticos básicos, los seguros, la programación informática y las telecomunicaciones son algunas de las actividades que registraron los mayores aumentos en materia de empleo en 2020 (en comparación con el año anterior)[51]. Los sectores más afectados también figuraron entre los principales beneficiarios de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo.

El trabajo autónomo disminuyó más que el empleo total, con algunas diferencias entre países. En 2020, el número de trabajadores autónomos en la UE se redujo un 1,5 %, lo que representa un porcentaje del 14 %; esta disminución fue más pronunciada entre los trabajadores autónomos con empleados (-4,7 %). Los trabajadores autónomos en Alemania e Italia se vieron particularmente afectados. Sin embargo, once Estados miembros registraron un aumento del número de trabajadores autónomos, en particular Polonia, Francia, los Países Bajos y Hungría. En el segundo trimestre de 2021, el número de trabajadores autónomos en la UE disminuyó un 2,6 % en comparación con el mismo trimestre del año anterior y, entre los trabajadores autónomos sin empleados, la reducción fue del 5 %. Los mayores descensos en 2021 se registraron en Rumanía, Italia, Portugal y los Países Bajos. En los dos primeros trimestres de 2021, si bien el empleo total se ha ido recuperando en la UE, el trabajo autónomo[52] no lo ha hecho.

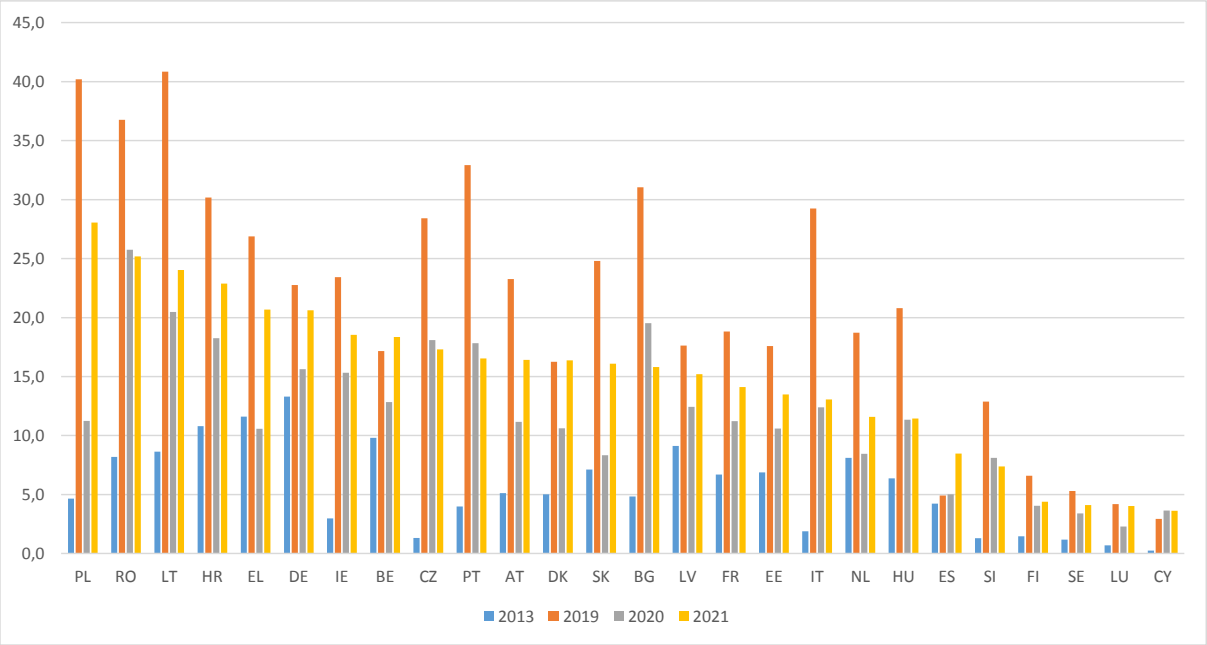
La crisis de la COVID-19 redujo de forma temporal los niveles históricamente elevados de escasez de mano de obra alcanzados antes, pero en la mayoría de los Estados miembros están volviendo a aumentar. La escasez de mano de obra se produce cuando los empleadores no pueden encontrar a los trabajadores que necesitan para cubrir las vacantes. Antes de la crisis, en el segundo trimestre de 2019, la tasa de vacantes de empleo se situó en el 2,4 % en la EU-27. En el segundo trimestre de 2020, la tasa de vacantes de empleo cayó al 1,6 % y ha ido aumentando desde entonces hasta alcanzar el 2,3 % en el segundo trimestre de 2021, reabsorbiendo casi por completo el impacto de la perturbación provocada por la COVID-19. Según las Encuestas de Coyuntura de la UE, antes de la pandemia la escasez de mano de obra se encontraba en su máximo histórico en 15 Estados miembros (Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Estonia, Grecia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia; véase el gráfico 2.1.5)[53]. El declive de la actividad económica debido a la COVID-19 provocó una disminución de la escasez de mano

[50] Eurofound: *COVID-19: Implicaciones para el empleo y la vida laboral*, serie sobre la COVID-19, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.
[51] Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe 2021* [«Evolución social y del empleo en Europa, 2021», documento en inglés], 2021.
[52] Cifras de las cuentas nacionales, desestacionalizadas.
[53] Los resultados se correlacionan, en líneas generales, con los resultados de la Encuesta de Inversión del Banco Europeo de Inversiones de 2019.

de obra en casi todos los Estados miembros[54]. En 2021, a raíz de la relajación de las medidas de confinamiento y la recuperación económica gradual, la escasez de mano de obra ha comenzado a aumentar de nuevo en la mayoría de los Estados miembros. En sectores como la construcción, la salud y los cuidados de larga duración, así como la información y la comunicación, la duradera escasez de capacidades impulsa este proceso. En el segundo trimestre de 2021, la escasez se acercó a los niveles anteriores a la pandemia, mientras que el desempleo solo disminuyó ligeramente. Algunos Estados miembros han experimentado un aumento más pronunciado de la escasez de mano de obra que otros. Los porcentajes más elevados (superiores al 20 %) de empleadores que señalaron que la escasez de mano de obra fue un factor importante que limitó la producción en los tres primeros trimestres de 2021 se registraron en Polonia, Rumanía, Lituania, Croacia, Grecia y Alemania.

Gráfico 2.1.5: La escasez de mano de obra declarada disminuyó como consecuencia de la pandemia en la mayoría de los Estados miembros, pero está volviendo a aumentar con la consolidación de la recuperación

Índice de escasez de mano de obra: porcentaje de empleadores del sector manufacturero, los servicios y la construcción que indican que la escasez de mano de obra es un factor importante que limita su producción (en %, 2013-2021).



Notas: los países están clasificados en orden decreciente según la escasez de mano de obra en 2021. Los datos de 2021 se calculan como la media de los tres primeros trimestres.
Fuente: Encuestas de Coyuntura de la UE.

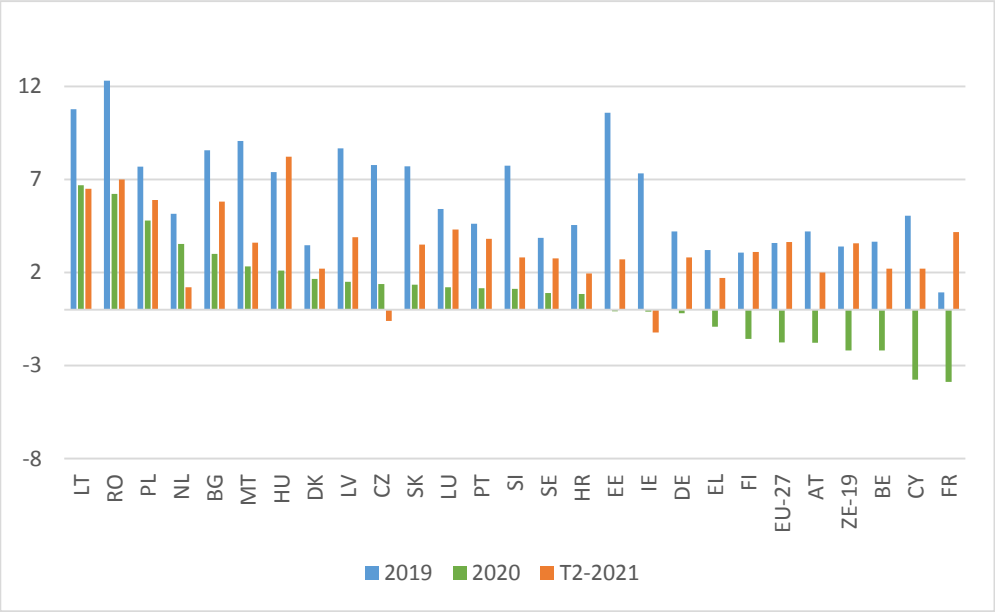
La crisis de la COVID-19 provocó una fuerte caída de la tasa de crecimiento de los salarios nominales, seguida de una recuperación en el primer semestre de 2021. En comparación con 2019, cuando los salarios[55] aumentaron un 3,6 % en la EU-27, en 2020 el crecimiento salarial fue negativo, del -1,8 %. La reducción puede explicarse, al menos en parte, por el impacto de la reducción del tiempo de trabajo, con variaciones en función del

[54] Aunque esto probablemente se vio limitado por la introducción de medidas de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de apoyo al empleo.
[55] Medidos en función de la remuneración nominal por empleado.

diseño de las medidas nacionales[56]. Sin embargo, el agregado negativo oculta una heterogeneidad importante entre los países. En 2020, Lituania, Rumanía, Polonia, los Países Bajos y Bulgaria registraron un elevado crecimiento de los salarios nominales, que fue igual o superior al 3 %. Los salarios experimentaron una desaceleración en los países del sur de Europa, además de Bélgica, Austria y Finlandia. Las mayores tasas de desaceleración se registraron en Italia (-6,9 %), España (-5,4 %), Francia (-3,9 %) y Chipre (-3,6 %) (gráfico 2.1.6). Esto se debe principalmente a la reducción de las horas trabajadas asociada al uso generalizado de regímenes de reducción del tiempo de trabajo. En el primer semestre de 2021, con la salida de la recesión de varios Estados miembros y la eliminación gradual de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, todos los Estados miembros, salvo Irlanda y Chequia, han vuelto a registrar aumentos del crecimiento salarial. En general, en el primer semestre de 2021, el crecimiento salarial se situó en el 3,6 % tanto en la UE como en la zona del euro.

Gráfico 2.1.6: El crecimiento de los salarios nominales pasó a ser negativo durante la crisis en varios Estados miembros, pero se ha recuperado en 2021

Remuneración nominal por empleado (variación porcentual anual, 2019-2020 y T2-2021)



Notas: 1) los salarios se miden mediante el indicador «remuneración nominal por empleado», que se calcula como la remuneración total recibida por los empleados dividida por el número total de empleados. La remuneración total se define como toda la remuneración, en efectivo/especie, a pagar por los empleadores a sus empleados como contrapartida del trabajo realizado por estos durante el período contable y tiene dos componentes: i) los sueldos y salarios pagaderos en efectivo o en especie; y ii) las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores. 2) Todos los datos utilizados son datos de las cuentas nacionales. Los indicadores se basan en valores en la moneda nacional. 3) Los países están clasificados en orden ascendiente según el crecimiento de los salarios reales en 2020.

Fuente: Comisión Europea, base de datos AMECO.

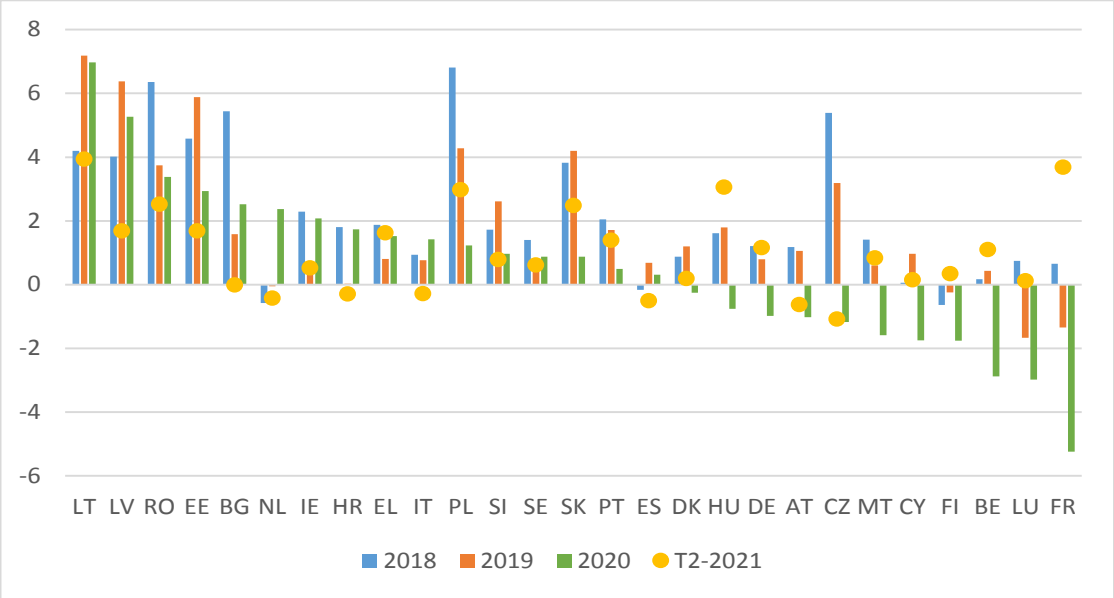
Los salarios reales disminuyeron en varios Estados miembros y de manera agregada para la UE en 2020, pero volvieron a aumentar en 2021. Dinamarca, Hungría, Alemania,

[56] En los países en los que las prestaciones se pagan directamente a los empleados y se registran como transferencias sociales, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo condujeron a una disminución de los costes salariales.

Austria, Chequia, Malta, Chipre, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo y Francia experimentaron una reducción interanual del crecimiento de los salarios reales en 2020 (véase el gráfico 2.1.7). Los mayores descensos se registraron en Francia (-5,2 %) y Luxemburgo (-3,0 %). Por el contrario, los salarios reales experimentaron un mayor aumento en 2020 en Lituania (7,0 %), Letonia (5,3 %) y Rumanía (3,4 %). Tras un crecimiento medio negativo de los salarios reales en 2020 (-0,9 %), los salarios reales aumentaron un 1,1 % en la UE en el primer semestre de 2021. El mayor crecimiento de los salarios reales en el primer semestre de 2021 se registró en Lituania (3,9 %), Francia (3,7 %) y Hungría (3,1 %). De cara al futuro, la incertidumbre en torno a las perspectivas de inflación puede influir en la evolución de los salarios reales[57].

Gráfico 2.1.7: En 2020, los salarios reales disminuyeron por término medio en la UE, pero han vuelto a aumentar en el primer semestre de 2021

Remuneración real por empleado, deflactor del PIB (variación porcentual anual; 2018, 2019, 2020 y T2-2021)



Fuente: AMECO

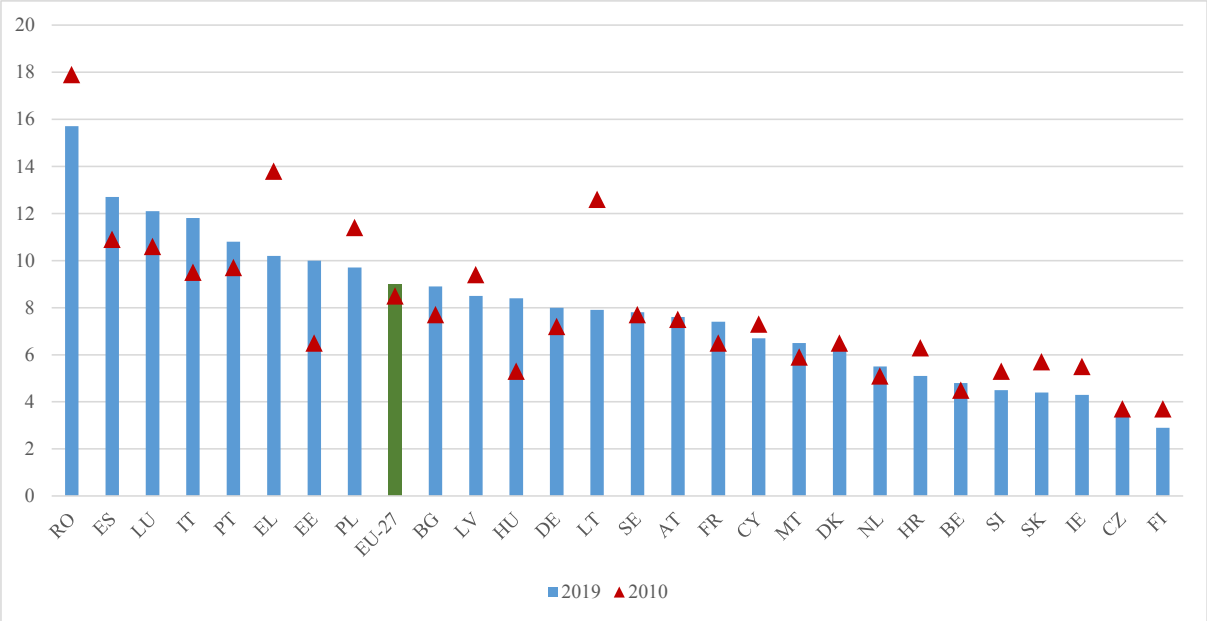
Los salarios por hora aumentaron considerablemente en 2020 debido al drástico ajuste a la baja de las horas trabajadas relacionado con la reducción del tiempo de trabajo y medidas similares de conservación del empleo. Los salarios por hora aumentaron alrededor del 4,6 % y el 5,2 % en la UE y en la zona del euro, respectivamente (las tasas más altas desde 2001), frente al 2,7 % y el 2,2 % en 2019. Trimestralmente, las variaciones simétricas observadas en la remuneración por hora y la remuneración por empleado sugieren que la caída de la remuneración por empleado se debió principalmente a la disminución de las horas trabajadas, relacionada, en gran medida, con la reducción del tiempo de trabajo. En algunos

[57] Las previsiones de verano de 2021 de la Comisión Europea prevén un aumento moderado de la inflación en 2021 y 2022, pero señalan que la inflación puede resultar superior a la prevista si las dificultades de abastecimiento son más persistentes y las presiones sobre los precios repercuten con mayor intensidad en los precios al consumo. Véase el Documento institucional 156 de la Comisión Europea, julio de 2021 (previsiones de verano).

Estados miembros (Austria, Grecia, Francia, Malta y Eslovenia), los incrementos de la remuneración por hora fueron más de cuatro veces superiores a los observados con respecto a la remuneración nominal por empleado. En el primer trimestre de 2021, la remuneración por hora en la UE aumentó a una tasa ligeramente superior a la del último trimestre de 2020 (0,3 %).

Un empleo no siempre garantiza unos ingresos dignos con los que se pueda vivir. La pobreza de los ocupados ha aumentado del 8,5 % en 2010 al 9,0 % en 2019 en la EU-27[58] (tal como se refleja en el gráfico 2.1.8). En general, los trabajadores con contratos temporales se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza de los ocupados que los trabajadores con contratos indefinidos (16,2 % frente a 5,9 %), al igual que los trabajadores poco cualificados en comparación con los altamente cualificados (19 % frente a 4,9 %). Además, los trabajadores nacidos fuera de la UE tienen muchas más probabilidades de sufrir pobreza de los ocupados que los autóctonos (20,1 % en comparación con el 8,1 %). El gráfico 2.1.8 muestra que, en 2019, más del 10 % de los trabajadores de Rumanía, España, Luxemburgo, Italia, Portugal y Grecia estaban en riesgo de pobreza. En este grupo, España, Italia, Luxemburgo y Portugal han visto cómo su tasa de pobreza de los ocupados ha aumentado en 2019 en comparación con 2010.

Gráfico 2.1.8: En la última década, la pobreza de los ocupados ha aumentado en la UE.
Tasa de riesgo de pobreza de los ocupados, 2019 y 2010 (en %)

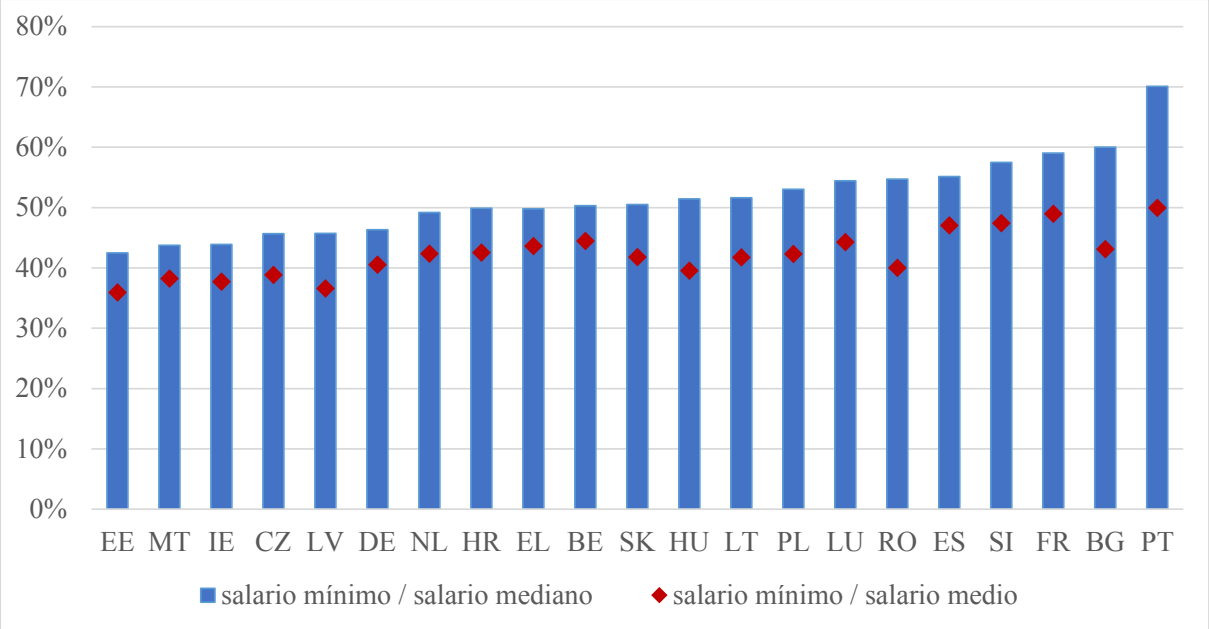


Fuente: Eurostat [ilc_iw01]

[58] Los datos de la EU-27 no estaban disponibles en la fecha límite del 28 de octubre de 2021. La pobreza de los ocupados es la proporción de personas que trabajan y tienen una renta disponible equivalente inferior al umbral de riesgo de pobreza, que se fija en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional (tras las transferencias sociales). Para 2007, los datos se refieren al único agregado de la UE comparable disponible para ese año, a saber, la EU-27, incluido el Reino Unido, pero excluida Croacia. En la media de los veintisiete Estados miembros actuales (es decir, incluida Croacia y excluido el Reino Unido), la pobreza de los ocupados aumentó del 8,5 % en 2010 (los datos más antiguos disponibles) al 9 % en 2019.

A pesar de los recientes aumentos del salario mínimo en muchos Estados miembros, los salarios mínimos legales a menudo siguen siendo bajos en comparación con otros salarios de la economía. En casi todos los Estados miembros, el salario mínimo legal es inferior al 60 % del salario mediano e inferior al 50 % del salario medio (véase el gráfico 2.1.9). Además, en el mismo año, en países como Lituania, Irlanda, los Países Bajos, Hungría, Estonia, Letonia y Chequia, el salario mínimo se situó por debajo del 50 % del salario mediano y por debajo del 40 % del salario medio[59].

Gráfico 2.1.9: En casi todos los Estados miembros, el salario mínimo legal es inferior al 60 % del salario mediano e inferior al 50 % del salario medio.
Salarios mínimos legales expresados como porcentajes del salario medio bruto y del salario mediano bruto que perciben los trabajadores a tiempo completo (en %, 2019)



Nota: el gráfico no incluye a AT, CY, DK, FI, IT y SE, que no tienen un salario mínimo legal. En estos países, la protección del salario mínimo está garantizada por convenios colectivos.

Fuente: Eurostat [earn_mw_cur], OCDE

La negociación colectiva desempeña un papel fundamental en la consecución de una protección adecuada del salario mínimo en la Unión. El alcance de la negociación colectiva ha seguido una tendencia decreciente en muchos Estados miembros en las dos últimas décadas. La tendencia a la baja más pronunciada fue la de Grecia, Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Chipre y Eslovenia (véase el gráfico 2.1.10). En varios Estados miembros, la disminución del alcance de la negociación colectiva podría explicarse por una reducción de la

negociación multipatronal a nivel sectorial o nacional como resultado de cambios normativos, por ajustes en las modalidades de ampliación de la negociación colectiva o por cambios en otros factores, como la densidad de las organizaciones patronales[60] y la afiliación sindical[61]. Asimismo, la tendencia se ha visto impulsada por los cambios estructurales de la economía hacia sectores menos sindicados, especialmente el de los servicios, y por la disminución de la afiliación sindical relacionada con el aumento de las formas de trabajo atípicas, como el trabajo en plataformas digitales. En los países en los que los salarios mínimos se fijan exclusivamente a través de la negociación colectiva, el nivel de alcance es superior al 80 %. La única excepción es Chipre, que ha experimentado una disminución significativa en las dos últimas décadas (del 65 % al 43 %) y ha anunciado un cambio hacia un salario mínimo legislativo de aquí a 2022. En Italia, España, Finlandia y Dinamarca, el alcance ha aumentado desde 2000, mientras que en Austria el alcance de la negociación colectiva se mantuvo al mismo nivel elevado (el 98 % de los empleados). La propuesta de la Comisión de una Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados[62] tiene por objeto mejorar su adecuación también mediante el fomento de la negociación colectiva sobre los salarios. La Comisión presta apoyo para reforzar la capacidad de los interlocutores sociales en el marco de los llamamientos al diálogo social, el Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) y el FSE+.

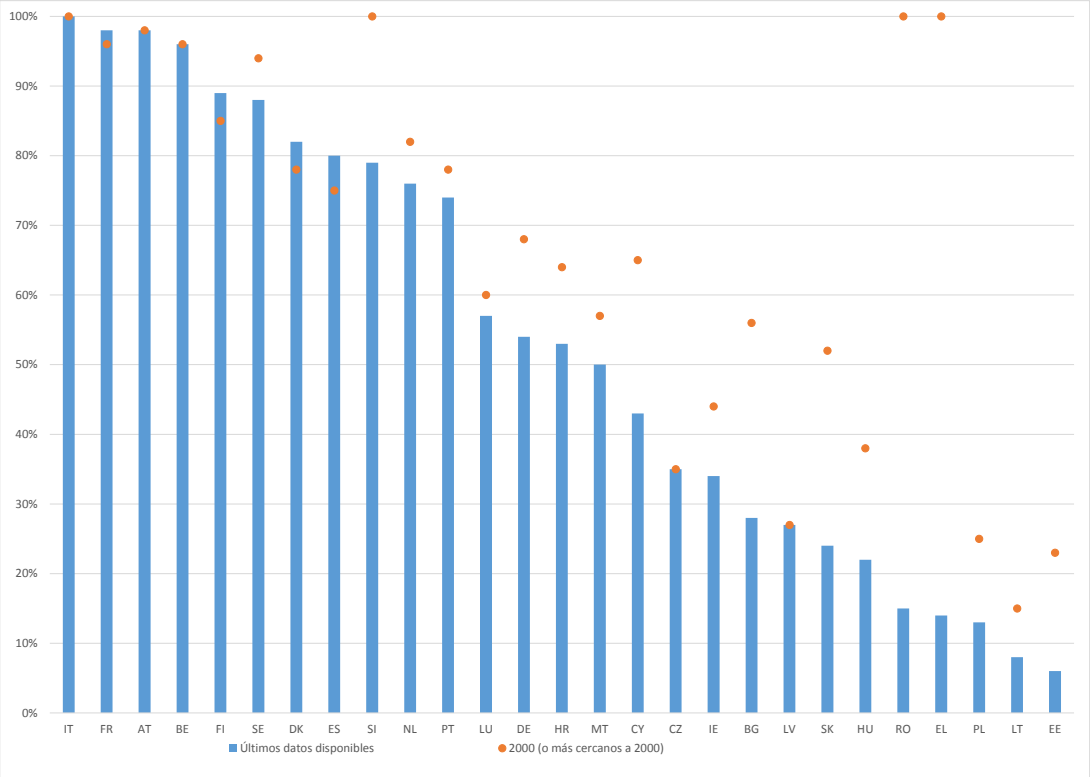
[60] La densidad de las organizaciones patronales se define como la afiliación en función de todos los trabajadores empleados por las empresas que son miembros como porcentaje del total de empleados en el ámbito organizativo de las organizaciones.

[61] Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual», documento en inglés], 2021.

[62] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea [COM(2020) 682].

Gráfico 2.1.10: La tasa de alcance de la negociación colectiva entre los trabajadores ha disminuido en casi todos los Estados miembros durante el período 2000-2019

Número de empleados cubiertos por el convenio colectivo, dividido por el número total de asalariados (en %, 2000 y 2019).



Nota: 1) los últimos datos disponibles son de: 2019 (AT, BE, CZ, HU, IT, LT, NL, PL, PT), 2018 (BG, DE, DK, ES, FR, LU, LV, SE), 2017 (EL, FI, IE, SI, RO), 2016 (CY, MT), 2015 (SK) y 2014 (HR). 2) Para IT, el alcance se ha revisado al 100 %, lo que refleja el hecho de que los tribunales laborales utilizan los salarios base fijados en convenios colectivos (*minimi tabellari*) como referencia para la aplicación del principio constitucional de una remuneración proporcional y suficiente.
Fuente: base de datos OCDE/AIAS (2021)

Se espera que las transiciones ecológica y digital influyan de manera considerable en la futura evolución del mercado laboral. La pandemia ha acelerado las tendencias actuales de la digitalización de las economías y las sociedades de la UE. Las tecnologías digitales aportan nuevas maneras de aprender, trabajar, cumplir las ambiciones y mejorar el acceso a las oportunidades de educación y empleo. En el mercado laboral, crean nuevas oportunidades de empleo y contribuyen a una mejor adecuación entre empleadores y empleados. Sin embargo, también pueden entrañar riesgos para los puestos de trabajo existentes, en particular para aquellos que realizan actividades altamente rutinarias y para las personas con un menor nivel educativo. Esto puede conducir a una mayor polarización, con una disminución del empleo en ocupaciones con retribuciones medias y un aumento simultáneo de las ocupaciones con retribuciones bajas y altas[63]. Al mismo tiempo, si se establecen las políticas de acompañamiento adecuadas, la transición hacia la neutralidad climática podría crear hasta un

[63] Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe: Annual Review 2019* [«Evolución del mercado laboral y los salarios en Europa. Revisión anual de 2019», documento en inglés], Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, 2019.

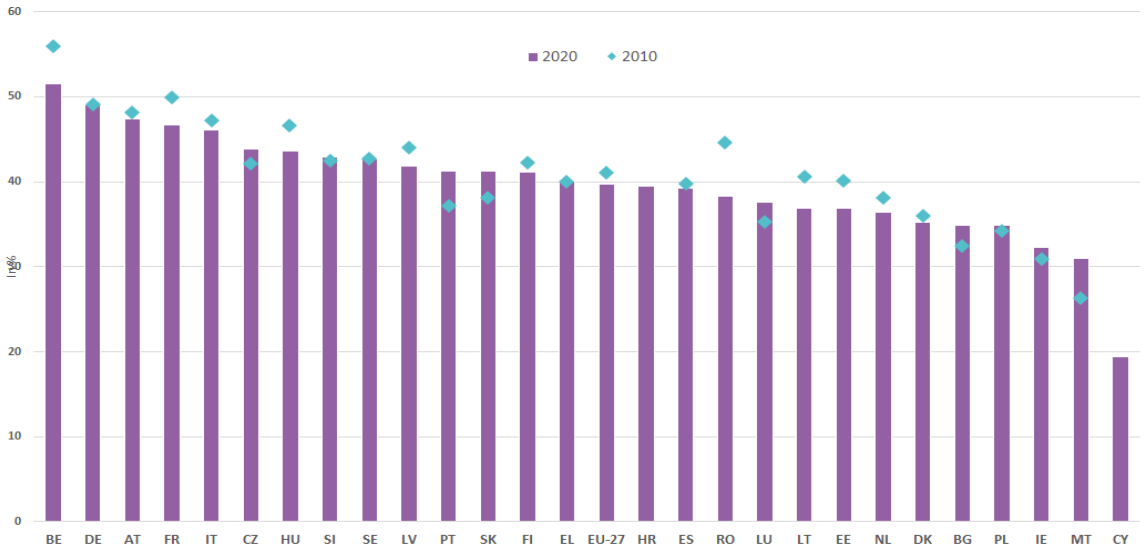
millón de empleos verdes adicionales de aquí a 2030 en la UE, aunque se espera que las repercusiones varíen una vez más entre profesiones, sectores y regiones[64]. Resulta interesante comprobar que el análisis muestra que se crearán puestos de trabajo en sectores relacionados con las energías renovables, la construcción, la agricultura y la silvicultura y, sobre todo, en el grupo con cualificaciones medias, lo que puede ayudar a mitigar la tendencia antes mencionada de polarización del mercado laboral. Sin embargo, también en este caso hay trabajadores que perderán su empleo (en particular, en los sectores de recursos extractivos y aquellos con un gran consumo de energía) y, más aún, estarán sujetos a tareas y requisitos de capacidades cambiantes. Una rápida reasignación de la mano de obra puede contribuir a aumentar la eficiencia, impulsando la productividad y los salarios, especialmente en los sectores orientados al futuro, para lo cual la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de la mano de obra desempeñan un papel fundamental (véanse el recuadro 1 del pilar y el capítulo 2.2.1).

Una elevada cuña fiscal sobre el trabajo puede afectar negativamente tanto a la oferta como a la demanda de mano de obra. La cuña fiscal sobre el trabajo mide la diferencia entre los costes laborales de los empleadores y el sueldo neto de los empleados, expresada como coeficiente del coste salarial total. La cuña fiscal media en la EU-27 para una persona soltera con un salario medio ha disminuido gradualmente desde 2010, hasta alcanzar el 39,7 % en 2020. Desde 2010, siete Estados miembros de la UE han registrado disminuciones importantes (más de 2 puntos porcentuales) en su cuña fiscal a nivel del salario medio, con los mayores descensos en Rumanía (-6,3 puntos porcentuales), Hungría (-5,8 puntos porcentuales), Bélgica (-4,4 puntos porcentuales) y Lituania (-3,7 puntos porcentuales). Por el contrario, desde 2010, se han registrado aumentos significativos en Malta (4,6 puntos porcentuales), Portugal (4,2 puntos porcentuales) y Chequia (1,7 puntos porcentuales) (véase el gráfico 2.1.11).

Gráfico 2.1.11: La cuña fiscal sobre el salario medio ha disminuido en la mayoría de los Estados miembros de la UE durante la última década

Cuña fiscal para una persona soltera con un salario medio, variaciones entre 2010 y 2020 (en %)

[64] Evaluación de impacto que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de julio de 2021, «"Objetivo 55": cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» [COM(2021) 550 final].

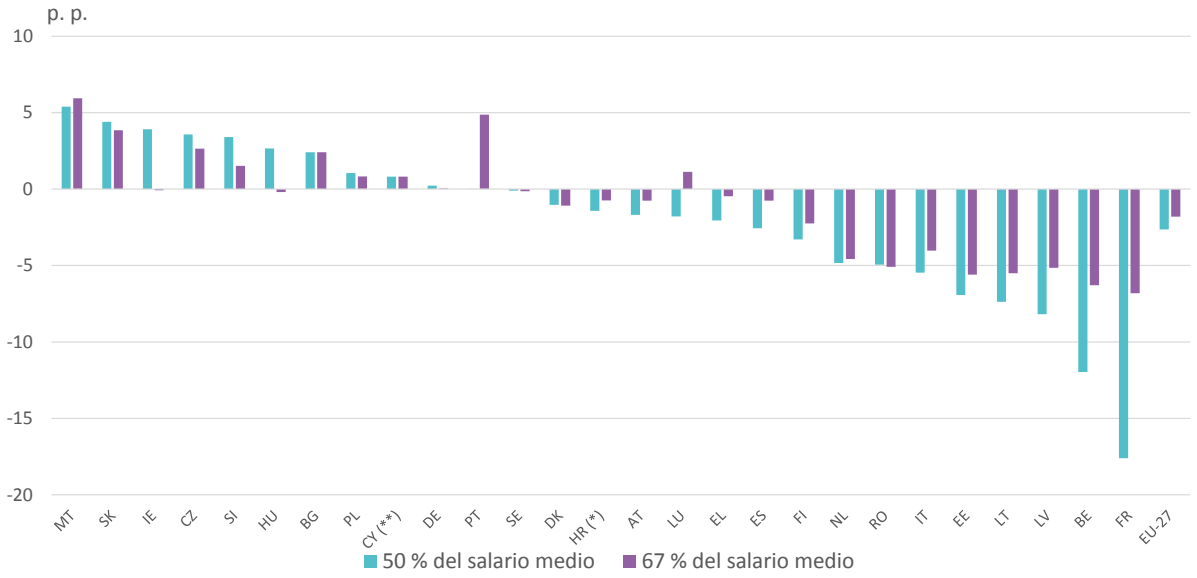


Notas: no se dispone de datos de 2010 relativos a Croacia ni a Chipre.
Fuente: Comisión Europea, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en marzo de 2021).

La cuña fiscal para los trabajadores con bajos ingresos suele ser inferior a la de aquellos con mayores ingresos. La fiscalidad de los trabajadores con bajos ingresos tiene importantes implicaciones para el mercado laboral (transiciones al empleo, economía sumergida; véase el apartado 2.3) y para la inclusión social (véase el apartado 2.4). A este respecto, existe una gran diversidad entre los Estados miembros de la UE. En 2020, la cuña fiscal para las personas que ganaban el 50 % del salario medio fue superior al 40 % en Hungría y Alemania, mientras que en Chipre y Francia fue inferior al 20 %. En muchos países de la UE, la cuña fiscal ha disminuido durante la última década para los trabajadores que se encuentran en la parte inferior de la distribución de la renta. En cuanto a la media de la UE, entre 2010 y 2020 se observó una reducción de la cuña fiscal de 2,6 puntos porcentuales para los trabajadores que ganan el 50 % del salario medio. En seis países (Francia, Bélgica, Letonia, Lituania, Estonia e Italia), la disminución fue superior a 5 puntos porcentuales (véase el gráfico 2.1.12).

Gráfico 2.1.12: En la mayoría de los Estados miembros de la UE, los impuestos están disminuyendo para los trabajadores que se encuentran en la parte inferior de la distribución de la renta

Evolución de la cuña fiscal para los trabajadores con bajos ingresos (50 % y 67 % del salario medio), persona soltera (p. p., 2010-2020)

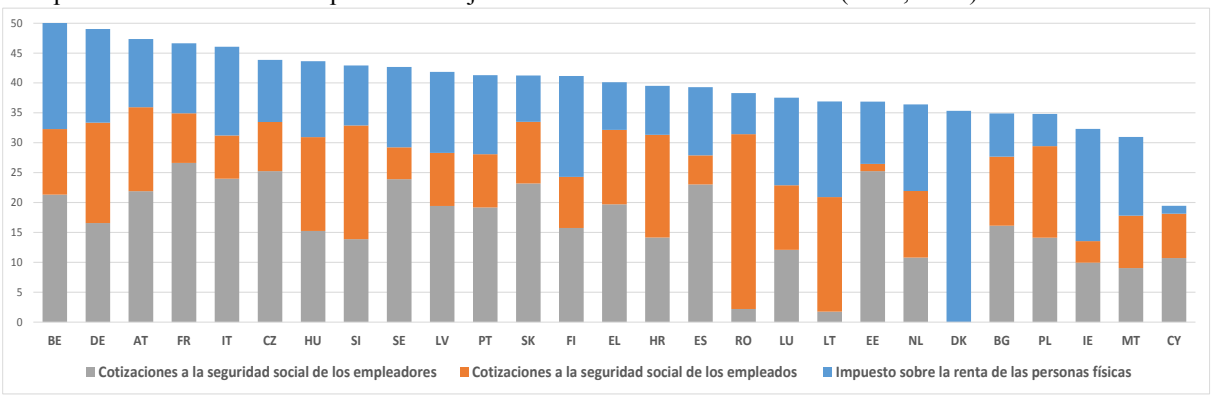


Notas: (*) datos de Croacia de 2013 y (**) datos de Chipre de 2014.
Fuente: Comisión Europea, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en marzo de 2021).

La composición de la cuña fiscal sobre el trabajo varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Sus componentes (es decir, el impuesto sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la seguridad social a cargo de los empleados y los empleadores) y, en particular, su tamaño pueden influir de manera diferente en la oferta o la demanda de mano de obra, al menos a corto plazo. En el gráfico 2.1.13 se presentan los desgloses de la cuña fiscal para un trabajador soltero con un salario medio en 2020. Francia, Chequia y Estonia tienen las mayores cotizaciones a la seguridad social a cargo de los empleadores, que representan más del 25 % de los costes laborales. Las mayores cotizaciones a la seguridad social combinadas totales (a cargo de los empleadores y los empleados), como proporción de los costes laborales, se registran en Austria (36 %), seguida de Francia, Eslovaquia y Chequia. Además de Dinamarca, que no tiene elementos de cotizaciones a la seguridad social en la cuña fiscal, Irlanda (13,6 %) y Malta (17,8 %) tienen las cotizaciones a la seguridad social totales más bajas, como proporción de los costes laborales. Rumanía (29 %) y Lituania (19,1 %) presentan el porcentaje más elevado de la cuña fiscal pagada por los empleados. Las cotizaciones a la seguridad social a cargo de los empleadores son inferiores al 5 % en Lituania y Rumanía.

Gráfico 2.1.13: Existen grandes diferencias en la composición de la presión fiscal sobre el trabajo entre los países

Composición de la cuña fiscal para un trabajador soltero con un salario medio (en %, 2020)



Nota: los Estados miembros están clasificados en orden decreciente según el nivel de la cuña fiscal total; los complementos familiares no influyen en los datos, ya que estos se refieren a un trabajador soltero sin cónyuge ni hijos.

Fuente: Comisión Europea, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en marzo de 2021).

En algunos casos, existe un margen para desplazar la fiscalidad del trabajo, en particular reduciendo la cuña fiscal para los grupos de renta media y baja, hacia bases imponibles más favorables al crecimiento, al tiempo que se tienen debidamente en cuenta las posibles repercusiones distributivas y se garantiza una protección social adecuada. Las propuestas legislativas presentadas en el paquete de medidas «Objetivo 55»[65], de 14 de julio de 2021, incluida la propuesta de revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, están diseñadas para facilitar una transición rentable y justa hacia una energía limpia mediante la armonización de los incentivos económicos con los objetivos climáticos más ambiciosos y jurídicamente vinculantes de la UE. Los datos muestran que, en proporción a la renta disponible, los hogares con ingresos más bajos son quienes soportan la mayor carga de los impuestos sobre los combustibles y otros productos energéticos[66]. Por lo tanto, resulta necesario un diseño cuidadoso de políticas para abordar las repercusiones distributivas, especialmente para los grupos de renta más baja[67]. En 2019, alrededor del 7 % de la población de la EU-27, es decir, 31 millones de personas, no pudieron calentar convenientemente sus hogares, y hubo

[65] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de julio de 2021, «"Objetivo 55": cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» [COM(2021) 550 final].

[66] Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020. Disponible en línea.

[67] Un estudio reciente reveló que una cartera simulada de 30 000 millones EUR de impuestos ecológicos que sustituyan al impuesto sobre la renta podría aumentar el PIB de la UE en 35 000 millones EUR (0,2 %) de aquí a 2030, lo que aumentaría el empleo en 140 000 ETC (0,1 %). La simulación del estudio mostró un impacto positivo o nulo sobre la renta en todas las partes de la distribución en todos los Estados miembros.

diferencias significativas entre los Estados miembros y los grupos de ingresos, lo que afectó, en particular, a los grupos de renta media-baja[6869].

2.1.2 Respuesta estratégica

El Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) contribuyó de manera importante a prevenir un aumento del desempleo en 2020 y 2021. El SURE proporcionó préstamos cruzados con una dotación de 100 000 millones EUR para ayudar a los Estados miembros a proteger los puestos de trabajo y los ingresos de los trabajadores en el contexto de la pandemia de COVID-19. Hasta la fecha, la Comisión ya ha desembolsado casi el 95 % de la ayuda financiera total del SURE concedida por el Consejo. Durante la primera ola de la pandemia en 2020, se estima que el SURE apoyó a aproximadamente 31 millones de personas y a alrededor de 2,5 millones de empresas en 19 Estados miembros. Los beneficiarios han reconocido lo importante que ha sido el SURE en la creación de sus regímenes de reducción del tiempo de trabajo, así como en el aumento de su cobertura y volumen[70].

Tan solo entre marzo y septiembre de 2020, se calcula que se gastaron alrededor de 100 000 millones EUR en regímenes de reducción del tiempo de trabajo y regímenes similares de conservación del empleo en la UE. La naturaleza específica, los criterios de admisibilidad, el nivel y la duración de la ayuda, la fuente de financiación y la inclusión de requisitos de formación y de la protección contra el despido variaron de un país a otro. Las disposiciones también diferían con respecto a los requisitos relativos a la reducción mínima del volumen de negocios. Catorce Estados miembros establecieron una reducción mínima que oscilaba entre el 10 % y el 50 % del volumen de negocios, lo que podía limitar de manera considerable el porcentaje de empresas y trabajadores admisibles. El nivel de ingresos percibidos durante las horas no trabajadas difería sustancialmente entre los Estados miembros. Las tasas de sustitución de ingresos oscilaron entre el 60 % y el 100 %, y se aplicaron límites máximos en la mayoría de los países[71]. Todos los Estados miembros, salvo seis, ofrecieron algún tipo de protección contra el despido para los trabajadores en regímenes de reducción del tiempo de trabajo. **Austria**, **Grecia**, **Italia**, **los Países Bajos** y **Portugal** prohibieron los despidos de la mano de obra de una empresa que hubiese solicitado ayuda estatal durante un período de tiempo. Cuatro países incluyeron la obligación de ofrecer formación durante períodos de inactividad en sus disposiciones sobre la reducción del tiempo de trabajo

[68] En 2019, la proporción de hogares de renta media-baja (entre el 60 % de la renta mediana y la renta mediana) que informaron de la incapacidad de mantener sus hogares a una temperatura adecuada superó el 20 % de ese grupo de ingresos en cinco Estados miembros (BG, CY, LT, PT, EL).

[69] Sin embargo, los grupos con un nivel socioeconómico más bajo tienden a verse más negativamente afectados por los riesgos ambientales para la salud, debido a su mayor exposición y su mayor vulnerabilidad: https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts/.

[70] Segundo informe sobre la aplicación del SURE [COM(2021) 596].

[71] Estos límites máximos suponían que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y los regímenes similares tendían a ser más beneficiosos para preservar los ingresos de los trabajadores con salarios más bajos.

(**Austria**, **Hungría**, **Alemania** y **Francia**), y **Alemania** y **Francia** también ofrecieron incentivos financieros para ello[72].

Más de tres cuartas partes de los Estados miembros introdujeron medidas específicas de complementos a la renta para los trabajadores autónomos durante la pandemia. En todos los países, salvo en tres, estas medidas fueron totalmente nuevas y de duración limitada. En cuanto a los grupos admisibles, algunos países centraron el apoyo, en gran medida, en los trabajadores autónomos de los sectores más afectados (por ejemplo, **Bélgica**[73] y **Francia**), otros se centraron principal o únicamente en los trabajadores autónomos sin empleados (**Países Bajos** y **Polonia**) o en estructuras jurídicas específicas[74]. **Chequia**, **Grecia**, **Polonia** y **Portugal** no permitieron combinar los complementos a la renta para los trabajadores autónomos con otras ayudas estatales. En algunos países también se establecieron umbrales de ingresos inferiores o superiores con respecto a los ingresos de los trabajadores autónomos para delimitar los grupos admisibles. En cuanto a las pérdidas mínimas de volumen de negocios, **Letonia** y **Rumanía** limitaron el acceso a sus regímenes a los trabajadores autónomos afectados por el cierre completo de determinados sectores, mientras que en otros países los umbrales oscilaban entre el 10 % y el 5 % de pérdida de volumen de negocios. En general, el nivel de los complementos a la renta proporcionados a los trabajadores autónomos se situó por debajo del nivel ofrecido a los empleados en el marco de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y de desempleo temporal[75].

En el transcurso de 2021, la mayoría de los Estados miembros empezaron a retirar o a reducir sus regímenes de ayuda de emergencia. En **Chequia**, **Estonia**, **Hungría**, **Letonia**, **Lituania** y **Polonia**, los regímenes temporales especiales introducidos en respuesta a la crisis se eliminaron gradualmente entre mayo y agosto de 2021; en **los Países Bajos** y **Suecia**, en septiembre de 2021; y en **Chipre**, en octubre de 2021. En **Bulgaria**, **Dinamarca**, **Grecia**, **Croacia**, **Malta**, **Irlanda**, **Eslovaquia** y **Rumanía** se prevé que los respectivos regímenes de emergencia sigan en vigor (al menos) hasta finales de 2021. Los Estados miembros que ya disponían de regímenes permanentes antes de la crisis de la COVID-19 comenzaron a suspender los procedimientos de emergencia que habían facilitado el acceso al apoyo relativo a la reducción del tiempo de trabajo.

Varios Estados miembros han adaptado y complementado sus regímenes de reducción del tiempo de trabajo para responder mejor a los retos del mercado laboral en el marco de la recuperación, en consonancia con el principio 4 del pilar (apoyo activo para el empleo). **Austria**, **Alemania**, **Francia**, **Italia**, **Portugal**, **España** y **Suecia** ofrecen incentivos para la formación de los trabajadores en regímenes de reducción del tiempo de trabajo. En

[72] Eurofound: *COVID-19: Implicaciones para el empleo y la vida laboral*, serie sobre la COVID-19, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.
[73] En Bélgica, se amplió una ayuda ya existente durante la crisis de la COVID-19.
[74] Esto se refiere a diferentes formas de establecerse como trabajador autónomo (a efectos jurídicos y fiscales), por ejemplo, empresario individual, sociedad limitada, asociación, etc. Especialmente en países como Italia, que cuentan con una multitud de estructuras diferentes para establecer una empresa por cuenta propia, no todos tenían derecho a acogerse al régimen.
[75] Eurofound: *COVID-19: Implicaciones para el empleo y la vida laboral*, serie sobre la COVID-19, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

Portugal, el apoyo relativo a la reducción del tiempo de trabajo se complementó con un régimen que incentivaba a los empleadores a reanudar sus actividades. En algunos países, por ejemplo **Italia** y **Francia**, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo no solo se utilizan para hacer frente a las perturbaciones temporales de la actividad, sino también para abordar las reducciones permanentes de actividades en el marco de los procesos de reestructuración empresarial. En **Italia**, esta medida incluye ayudas para cambiar de puesto de trabajo, mientras que en **Francia** existe un régimen específico para este fin (Transco). Algunos Estados miembros (como **Eslovaquia**, **Chequia** y **España**) están reformando sus regímenes de reducción del tiempo de trabajo de forma permanente.

Los Estados miembros han aplicado ciertas medidas para promover el empleo a raíz de la perturbación provocada por la COVID-19 (véase el gráfico 2.1.14). Los incentivos a la contratación, como las subvenciones temporales o únicas concedidas por el Gobierno a las empresas que contratan trabajadores en ciertas condiciones (por ejemplo, durante un período de tiempo determinado, con un contrato específico o centrándose en determinadas categorías), se han utilizado ampliamente en la mayoría de los Estados miembros para fomentar una recuperación generadora de empleo. La mitad de estos regímenes de incentivos a la contratación se establecieron ya en 2020, mientras que otros se introdujeron en 2021. Las fechas de finalización de estas medidas varían de un Estado miembro a otro, principalmente en 2021 y 2022.

Los grupos destinatarios de las medidas de apoyo para el empleo adoptadas difieren, pero la mayoría se centran en los desempleados, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas mayores. Tal como muestra el gráfico 2.1.14, los desempleados fueron la principal categoría de personas destinatarias y, en algunos casos (**Bélgica**, **Dinamarca**, **Estonia**, **Grecia**, **España**, **Croacia**, **Hungría**, **Austria** y **Eslovaquia**), se incluyeron disposiciones específicas para los desempleados de larga duración. Con mucha frecuencia, las medidas apoyaban a los jóvenes o a los ninis (en dieciséis Estados miembros). Muchos regímenes de incentivos estaban relacionados con programas de aprendizaje profesional o de prácticas, por ejemplo en **Austria**, donde se paga una prima de hasta 3 000 EUR por cada aprendiz contratado (y otros 1 000 EUR si una empresa se hace cargo de los aprendices de una empresa insolvente). Otras categorías destinatarias fueron las mujeres (**Bulgaria**, **Grecia**, **Italia**, **Luxemburgo** y **Austria**) y las personas con discapacidad (**Chequia**, **Dinamarca**, **Grecia**, **España**, **Francia**, **Italia**, **Luxemburgo**, **Malta**, **Austria**, **Portugal** y **Eslovaquia**). **Bélgica** aplicó reducciones temporales de las cotizaciones a la seguridad social para las empresas de los sectores de eventos, hostelería y viajes, así como para las empresas que contrataban a personas que iniciaban su carrera profesional o que reincorporaban a trabajadores que se encontraban en desempleo temporal. **Estonia** proporcionó incentivos específicos para el sector agrícola e **Italia** reforzó las medidas adoptadas para el sur (*Decontribuzione Sud*), entre otras cosas. Por último, **Grecia**, **Eslovenia** y **Suecia** introdujeron subvenciones para las empresas que creaban «empleos verdes» o que operaban en sectores de bajas emisiones. En total, veintitrés Estados miembros introdujeron subvenciones de contratación en favor de grupos específicos.

Gráfico 2.1.14: Todos los Estados miembros, excepto dos, introdujeron alguna forma de incentivos a la contratación en respuesta a la crisis de la COVID-19

Medidas de incentivos a la contratación adoptadas por los Estados miembros en respuesta a la perturbación provocada por la COVID-19, por población objetivo (2020-2021)

	Desempleados	Desempleados de larga duración	Jóvenes / ninis	Mujeres	Personas mayores	Personas con discapacidad	Formación de aprendices / prácticas	Sectores concretos	Regiones concretas
BE	X	X	X				X	X	
BG	X			X	X	X		X	
CZ						X			
DK		X			X	X	X		
DE							X		
EE	X	X	X					X	X
IE	X		X				X		
EL	X	X	X	X	X	X		X	X
ES	X	X			X	X			
FR			X			X	X		
HR		X	X						
IT	X		X	X		X	X	X	X
CY	X		X				X		
LV	X								
LT	X								
LU	X			X	X	X	X		
HU	X	X	X						
MT	X		X		X	X			
NL									
AT	X	X	X	X	X	X	X		
PL									
PT	X		X			X	X		X
RO	X		X		X			X	
SI	X							X	
SK	X	X	X		X	X			
FI								X	
SE			X					X	

Nota: no se detectaron medidas para los Países Bajos ni Polonia. En España, el cuadro se refiere a las medidas de algunas regiones, además de los incentivos nacionales a la contratación existentes anteriormente. *Fuente:* análisis propio de la Comisión Europea; «COVID-19 EU PolicyWatch» de Eurofound; *Flash Reports on Labour Law* del Centro Europeo de Asesoramiento (ECE) y los PRR adoptados por los Estados miembros de la UE.

Varios Estados miembros han anunciado medidas para fomentar el emprendimiento y el trabajo autónomo. España pretende crear una red de centros de orientación, emprendimiento e innovación como parte de las medidas para mejorar la coordinación de los servicios públicos de empleo (SPE) entre las regiones, y tiene previsto ofrecer formación para el personal de los SPE. En el marco de la creación de empleo en apoyo de las transiciones ecológica y digital, **Croacia** destinará fondos y recursos de los SPE para dar prioridad a la reactivación y al empleo (autónomo) de las personas inactivas, los desempleados de larga duración y los ninis. Del mismo modo, **Lituania** creará un proyecto piloto para apoyar el

emprendimiento y la creación de empleo para la doble transición y la economía circular, junto con la mejora de las capacidades de los empleados de los SPE a tal fin. Las medidas de estos países reciben apoyo en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y/o del Fondo Social Europeo Plus.

Algunos Estados miembros están adoptando medidas para apoyar la economía social. En particular, **España** desarrollará al menos treinta proyectos de economía social centrados en el emprendimiento juvenil, así como plataformas digitales para la población de las zonas rurales. **Polonia** tiene la intención de adoptar en 2022 la Ley de Economía Social, que introducirá definiciones de, entre otras cosas, «empresa social» en el ordenamiento jurídico polaco, establecerá normas para el funcionamiento del sector de la economía social y proporcionará un marco para su cooperación con otros agentes públicos y privados. La Ley apoyará el empleo y la integración social de las personas en riesgo de exclusión social, creará nuevos puestos de trabajo en las empresas sociales y facilitará la prestación de servicios sociales a la comunidad local por parte de los agentes de la economía social.

Recuadro 1 del pilar: **Apoyo activo para el empleo (EASE)**

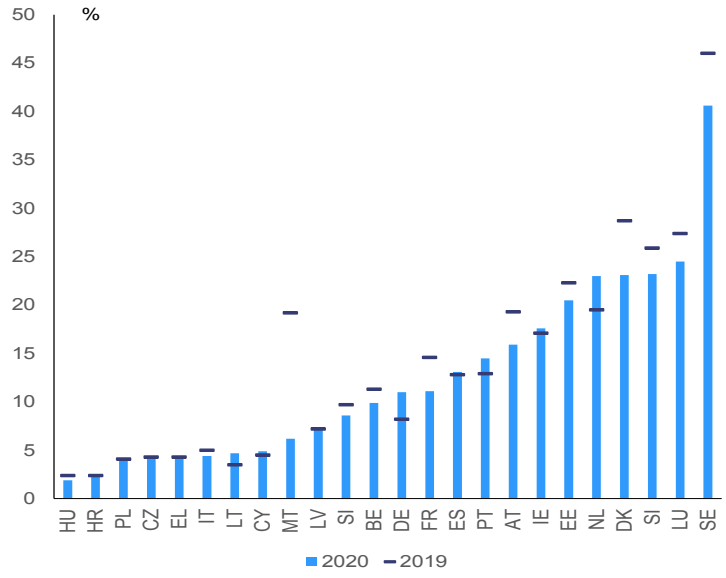
Como se indica en la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (EASE)[76], se necesitan paquetes de medidas coherentes para apoyar las transiciones en el mercado laboral, a fin de promover una recuperación generadora de empleo tras la perturbación provocada por la COVID-19, en consonancia con el principio 4 del pilar europeo de derechos sociales (apoyo activo para el empleo). El enfoque de las políticas de empleo debe cambiar gradualmente hacia el apoyo a la creación de empleo y la facilitación de las transiciones laborales. En este sentido, la Recomendación EASE invita a los Estados miembros a elaborar paquetes de medidas coherentes para hacer frente a los retos del mercado laboral provocados por la pandemia, reducir la escasez de capacidades que se está acumulando durante la recuperación y ayudar a cada persona a afrontar con éxito las transiciones ecológica y digital. Estos paquetes deben incluir i) incentivos a la contratación y a la transición para promover la creación de empleo de calidad y apoyar la empleabilidad de los trabajadores, ii) la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, y iii) un mayor apoyo por parte de los servicios de empleo. Asimismo, estas medidas son particularmente importantes para apoyar el objetivo principal de que al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años de edad tenga empleo en la UE de aquí a 2030.

Los incentivos a la contratación pueden ayudar a reforzar la demanda de mano de obra en la fase inicial de la recuperación. Durante la pandemia de COVID-19, las empresas han retenido mano de obra, también con ayuda de la asistencia pública. Asimismo, es menos probable que las empresas inviertan y amplíen su mano de obra en una situación aún incierta. En este contexto, los incentivos a la contratación pueden crear oportunidades de empleo para los demandantes de empleo «desfavorecidos» (como los jóvenes desempleados con poca o ninguna experiencia laboral). Además, también pueden apoyar la reasignación de los trabajadores que están siendo despedidos, facilitando su transición hacia nuevos sectores o profesiones. Como se indica en el apartado 2.1.2, la mayoría de los Estados miembros han introducido subvenciones de contratación en favor de grupos específicos, como los

[76] Recomendación de la Comisión (UE) 2021/402, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) [C(2021) 1372 final].

jóvenes y los ninis (19 países, incluidos la formación de aprendices y los períodos de prácticas), así como los desempleados (20 países, incluidos los desempleados de larga duración).

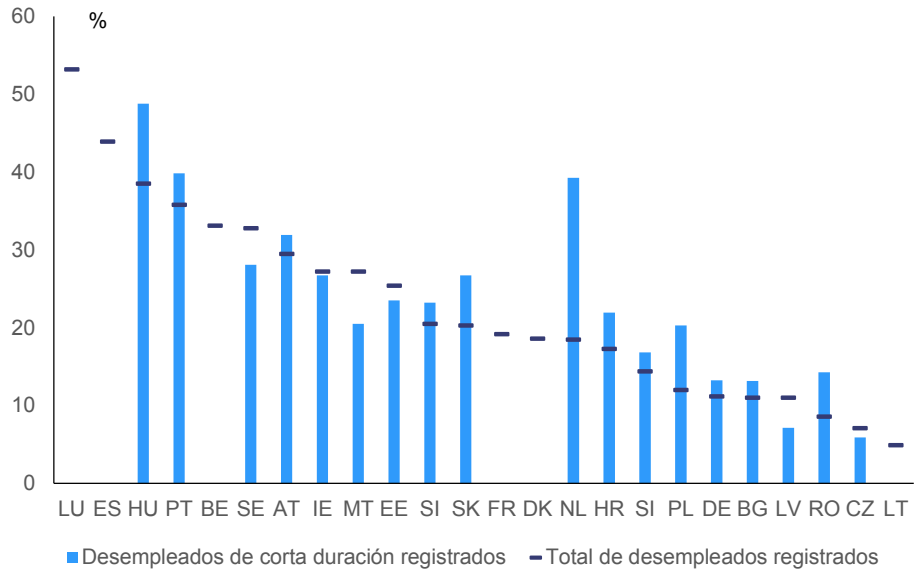
Participación de adultos en actividades educativas (últimas 4 semanas), población desempleada de entre 25 y 64 años



Notas: no se dispone de datos relativos a BG, RO ni a SK, cuyas tasas de participación son inferiores al 3 %. Interrupción en la serie cronológica y datos provisionales sobre DE en 2020. Los datos relativos a HU, HR, CY, MT, PL y SI en 2020 y a CY, HR, HU, LT y SI en 2019 no son fiables.
Fuente: Eurostat [trng_lfse_02]

Garantizar un modelo de crecimiento sostenible e integrador requiere invertir en la mejora de las capacidades y en el reciclaje profesional de la población adulta. La formación y la adquisición de capacidades son fundamentales para facilitar las transiciones laborales que se prevé que serán necesarias tras la perturbación provocada por la COVID-19. La mejora de las capacidades y el reciclaje profesional se han vuelto aún más esenciales debido a los cambios que conllevan las transiciones ecológica y digital. Ofrecer oportunidades de formación que apoyen eficazmente las transiciones laborales y la (re)integración en el mercado laboral requiere un sistema adecuado de formación profesional permanente y de adultos que proporcione las capacidades pertinentes para el mercado laboral. No obstante, se observan diferencias significativas entre los Estados miembros con respecto a la participación en el aprendizaje de adultos (véase el apartado 2.2), en particular en el caso de los desempleados (véase el gráfico). En 2020, hubo una diferencia de 38,5 puntos porcentuales entre los países con mejores resultados y aquellos con peores resultados en términos de participación de los adultos desempleados en actividades educativas (Suecia y Hungría, respectivamente), y la tasa global de participación para esta categoría fue solo 1,3 puntos porcentuales superior a la de la población total de entre 25 y 64 años (10,5 % frente al 9,2 %).

Participación en medidas de activación temprana[77] de los desempleados registrados en un SPE (2019)



Nota: los desempleados de corta duración son personas en situación de desempleo durante menos de 12 meses. No se dispone de los datos relativos a EL, IT ni a CY. Los datos relativos a BE, BG, IE, FR, NL y RO son de 2018. No se dispone de información sobre los desempleados de corta duración para BE, DK, ES, FR, LT ni LU.
Fuente: Comisión Europea, base de datos sobre políticas del mercado de trabajo.

El buen funcionamiento de los servicios públicos de empleo es fundamental para la (re)integración efectiva en el mercado laboral y el apoyo a las transiciones de un empleo a otro. En combinación con políticas activas del mercado de trabajo, el apoyo temprano y específico por parte de los servicios de empleo y el asesoramiento individual pueden aumentar la probabilidad de reinserción laboral de los demandantes de empleo, prevenir el desempleo de larga duración y contribuir a unos mercados laborales más dinámicos y a unas tasas de empleo más elevadas. Sin embargo, existen grandes variaciones entre países con respecto a la participación en las medidas de activación temprana (véase el gráfico). En Hungría, cerca del 50 % de los desempleados de corta duración registrados en un SPE han participado en estas medidas[78], mientras que en Chequia lo ha hecho menos del 6 %.

La rápida digitalización y la transición ecológica hacen que sea fundamental lograr una mejor adecuación entre la oferta de capacidades de un país y las necesidades de los mercados laborales del futuro. La mitigación de las inadecuaciones y de la escasez de capacidades requiere un enfoque integrado de la gobernanza de estas últimas, incluidas la información estratégica y las previsiones

[77] La activación temprana se refiere a las medidas dirigidas a las personas que se encuentran en situación de desempleo desde hace menos de un año e incluyen, por ejemplo, la formación, el empleo con apoyo y la reinserción o la creación directa de empleo, así como el asesoramiento por parte de los servicios públicos de empleo (SPE) nacionales.
[78] Aunque la tasa de activación de los demandantes de empleo es relativamente elevada en Hungría, esto se debe principalmente a las obras públicas y a otros incentivos al empleo, mientras que, en comparación, el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de los demandantes de empleo siguen siendo marginales.

sobre las capacidades a través de asociaciones de las partes interesadas pertinentes[79]. Todos los Estados miembros de la UE utilizan al menos un método de anticipación de las capacidades para desarrollar información estratégica respecto de estas, y cuatro de cada cinco utilizan previsiones sobre las capacidades, aunque a diferentes niveles de desarrollo[80]. También se están realizando esfuerzos más amplios para digitalizar los servicios públicos de empleo y reforzar su capacidad de prestar asistencia a distancia y en línea[81]. Para comprender mejor las necesidades en materia de capacidades y desarrollar mejor información estratégica sobre las capacidades del mercado laboral, el Cedefop ha puesto en marcha el portal Skills-OVATE sobre los puestos de trabajo y las capacidades que exigen los empleadores, basado en anuncios de empleo en línea en 28 países europeos[82].

Los planes de recuperación y resiliencia (PRR) incluyen medidas de tipo EASE relacionadas con los incentivos a la contratación y a la transición, el apoyo al emprendimiento, la mejora de las capacidades, el reciclaje profesional y el apoyo por parte de los servicios de empleo. En cuanto a los incentivos a la contratación, por ejemplo, **Portugal** incluyó una estrategia para mejorar la calidad del empleo en el componente de cualificación y capacidades de su plan nacional. A través de diferentes incentivos a la contratación, su objetivo es promover la creación de puestos de trabajo permanentes y cualificados, aumentar la tasa de empleo juvenil y reducir la brecha de género en el empleo en los distintos sectores. Del mismo modo, el plan de **Irlanda** incluye un programa de prácticas profesionales (WPEP), que comenzó oficialmente en julio de 2021. En el marco de este último, cualquier persona en situación de desempleo durante al menos 6 meses puede optar a una formación sectorial (por un máximo de 6 meses) mientras trabaja para una empresa de acogida, que queda exenta de costes salariales específicos durante ese período. **Grecia** incluyó subvenciones de contratación para más de 70 000 nuevos puestos de trabajo destinados a los jóvenes, desempleados de larga duración y grupos con obstáculos específicos para integrarse en el mercado laboral. **Francia** ha previsto diversas subvenciones de contratación, centradas especialmente en empresas que contratan aprendices y jóvenes. **Chipre** tiene la intención de reformar y digitalizar los regímenes de contratación de su Departamento de Trabajo, además de proporcionar subvenciones al empleo a las empresas que contraten ninis.

En comparación con el año anterior, en 2021 los salarios mínimos legales aumentaron en la mayoría de los Estados miembros[83], de conformidad con el principio 6 del pilar (salarios). El mayor aumento porcentual del salario mínimo se produjo en **Letonia** (16,3 %), aunque sigue siendo el más bajo de los Estados bálticos. Otros países de Europa Central y Oriental, que suelen tener salarios mínimos relativamente bajos, también los aumentaron de manera bastante considerable (por ejemplo, **Eslovenia** un 8,9 %, **Polonia** un 7,7 %, **Eslovaquia** un 7,4 %, **Lituania** un 5,8 % y **Croacia** un 4,6 %). En **Eslovaquia**, el salario

[79] Las principales conclusiones de las previsiones existentes y los estudios prospectivos sobre empleos verdes y capacidades están disponibles en la red de servicios públicos de empleo (2021). *Greening of the labour market – impacts for the Public Employment Services* [«La ecologización del mercado laboral: repercusiones para los servicios públicos de empleo», documento en inglés].
[80] Portal de información estratégica sobre capacidades del Cedefop.
[81] Red de servicios públicos de empleo (2020). *The role of PES in modernising the labour market and managing structural change* [«El papel de los SPE en la modernización del mercado laboral y la gestión del cambio estructural», documento en inglés].
[82] Skills-OVATE: Herramienta de análisis de los puestos vacantes en línea para Europa | Cedefop (europa.eu).
[83] Véase Eurofound: «Salarios mínimos en 2021: Revisión anual», 2021.

mínimo se ha fijado en el 57 % del salario medio para 2021[84]. En los Estados miembros en los que la fijación del salario mínimo se basa en fórmulas (como **Francia**, **Luxemburgo**, **Malta** y **los Países Bajos**), hubo un aumento bastante moderado (en **Luxemburgo** un 2,8 %, y en los demás países mencionados menos del 2 %) y no se produjo ninguna desviación importante relacionada con la crisis con respecto a la fórmula. Solo **Estonia** y **Grecia** decidieron congelar sus salarios mínimos para 2021. **Bélgica** aumentará su salario mínimo legal en 2022, 2024 y 2026. En septiembre de 2021, **España** aumentó su salario mínimo un 1,6 %, con el objetivo de elevarlo al 60 % del salario medio antes del final del mandato del Gobierno actual.

Se han adoptado varias medidas para reducir la cuña fiscal sobre el trabajo, con el fin de impulsar la renta neta de los trabajadores y las familias con ingresos bajos y, en algunos casos, fomentar la oferta de mano de obra. Por ejemplo, **Grecia** revisó la base para calcular los pasivos por impuestos sobre la renta de las personas físicas y redujo las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores a tiempo completo en 0,9 puntos porcentuales con efecto a partir de junio de 2020 y en otros 3 puntos porcentuales con efecto a partir de enero de 2021. **Italia** redujo la cuña fiscal para los trabajadores por cuenta ajena: para los ingresos de hasta 28 000 EUR anuales, se concedió un subsidio de 600 EUR durante los 6 últimos meses de 2020, que ascendió a 1 200 EUR anuales a partir de 2021. Los subsidios previstos para los ingresos más elevados, de hasta 40 000 EUR, son de un importe menor. En **Bélgica** (región de Flandes), a partir de 2021, una «prima de empleo» aumentará los salarios netos de los trabajadores con salarios bajos en un máximo de 50 EUR al mes para las personas con un salario mensual (bruto) a tiempo completo de 1 700 EUR mensuales. La prima tiene por objeto abordar las trampas del desempleo y la inactividad y se irá reduciendo gradualmente hasta llegar a cero en el caso de las personas con un salario mensual bruto de al menos 2 500 EUR. **Francia** redujo el tipo del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el primer tramo del 14 % al 11 % y ajustó el mecanismo de desgravación fiscal (*décote*) para facilitar la aplicación del impuesto sobre la renta de las personas físicas. **Austria** aumentó el reembolso máximo de las cotizaciones a la seguridad social para los trabajadores con bajos ingresos de 400 EUR a 700 EUR y, a partir de enero de 2020, redujo los tipos del impuesto sobre la renta en el primer tramo del 25 % al 20 %; además, su PRR incluye el compromiso de adoptar medidas adicionales para reducir los tipos del impuesto sobre la renta. **Croacia** redujo el pasivo por impuestos sobre la renta de las personas físicas en un 100 % para las personas menores de 25 años de edad, y en un 50 % para las personas de entre 26 y 30 años de edad, con salarios anuales inferiores a 360 000 HRK (aproximadamente 50 000 EUR). A partir de 2022, **Hungría** exime a los jóvenes menores de 25 años del pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas hasta el importe de la renta bruta media del año anterior, con el objetivo de aumentar las tasas de actividad y de empleo de los jóvenes. **Bulgaria** introdujo una desgravación fiscal para los progenitores que crían a sus hijos. La Comisión publicó un conjunto de herramientas para ayudar a las partes interesadas a pasar de la fiscalidad del trabajo a los impuestos medioambientales[85].

[84] Cada año, si no se llega a un acuerdo entre los interlocutores sociales, el importe del salario mínimo mensual para el siguiente año natural se fijará en el 57 % del salario nominal medio de un empleado de la economía eslovaca durante el año natural que antecede en dos años al año natural en cuestión.

[85] https://ec.europa.eu/environment/news/environmental-pollution-new-study-finds-polluters-do-not-pay-damage-they-cause-2021-11-12_en.

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

Este apartado analiza la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 6, que recomienda a los Estados miembros crear las condiciones para mejorar la oferta de mano de obra, las capacidades y las competencias, en consonancia con los principios 1 (educación, formación y aprendizaje permanente), 2 (igualdad de género), 3 (igualdad de oportunidades), 4 (apoyo activo para el empleo), 9 (equilibrio entre vida profesional y vida privada), 11 (asistencia y apoyo a los niños) y 17 (inclusión de las personas con discapacidad) del pilar europeo de derechos sociales. En el apartado 2.2.1 se presentan los principales avances en el ámbito de la educación y las capacidades, así como en la situación del mercado laboral, en particular de los grupos vulnerables e infrarrepresentados. El apartado 2.2.2 informa de las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros en esos ámbitos de actuación.

2.2.1 Indicadores clave

La participación en la educación infantil y la atención a la infancia ha seguido aumentando en los últimos años, aunque siguen existiendo diferencias significativas entre los Estados miembros en términos de accesibilidad y calidad. La matriculación en la educación infantil y la atención a la infancia tiene importantes implicaciones para los futuros itinerarios educativos de los niños, sus perspectivas de empleo y su participación activa en la sociedad, así como para el aumento de la participación de sus progenitores en el mercado laboral. En 2021, los Estados miembros acordaron el objetivo a escala de la UE de que, de aquí a 2030, el 96 % de los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria deben participar en la educación infantil y la atención a la infancia[86]. En 2019, el porcentaje de participación en la educación infantil y la atención a la infancia en este grupo de edad fue del 92,8 % en toda la UE, lo que representa un aumento de 1,6 puntos porcentuales en comparación con 2014. Este objetivo complementa el objetivo de Barcelona en materia de atención a la infancia establecido para apoyar la participación de las mujeres en el mercado laboral y utilizado en el cuadro de indicadores sociales revisado[87]. Como se muestra en el gráfico 2.2.1, las tasas de participación más bajas se registraron en Grecia (68,8 %), Eslovaquia (77,8 %), Rumanía (78,6 %), Croacia (79,4 %) y Bulgaria (79,9 %), mientras que la participación en Irlanda y Francia fue universal. Por término medio, los niños en riesgo de pobreza o exclusión social tienen tasas de participación muy inferiores a las de sus homólogos de familias más acomodadas[88]. Con el fin de garantizar la calidad de la educación infantil y la atención a la infancia, para el curso escolar 2019-2020, la mayoría

[86] Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030) (2021/C 66/01). El indicador para el objetivo del Espacio Europeo de Educación mide la asistencia a los programas de educación infantil y atención a la infancia incluidos en la categoría CINE 0 (Eurostat, código de datos educ_uoe_enra21).

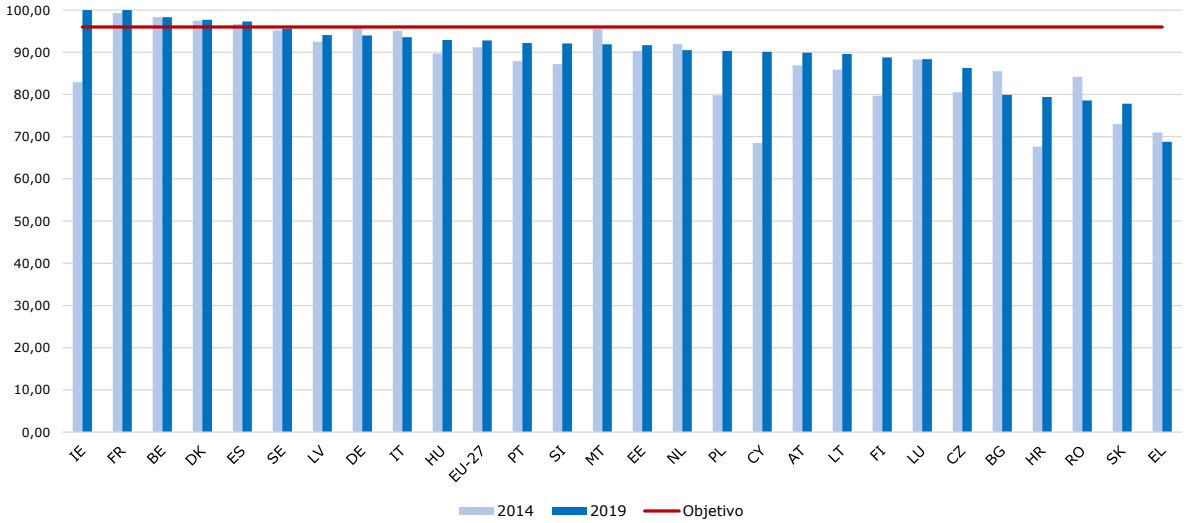
[87] Véase el apartado 1.3. Los objetivos de Barcelona fueron acordados en 2002 por el Consejo Europeo de Barcelona. Afirman que el 33 % de los niños menores de 3 años y el 90 % de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria deben estar matriculados en guarderías.

[88] Según los últimos datos disponibles (2016), existe una brecha de 11,3 puntos porcentuales en la participación de los niños en riesgo de pobreza o exclusión social en la educación infantil y la atención a la infancia. Para más detalles, véase el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021.

de los países habían establecido criterios sobre la cualificación del personal o sobre su desarrollo profesional continuo[89].

Gráfico 2.2.1: Un poco más de la mitad de los Estados miembros han mejorado el acceso a la educación infantil y la atención a la infancia desde los 3 años de edad hasta el inicio de la educación obligatoria

Participación en la educación infantil y la atención a la infancia de los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria (2014 y 2019) y objetivo del Espacio Europeo de Educación para 2030 (en %)



Nota: los datos relativos a IE y PL son estimados; los datos relativos a FR son provisionales, la definición difiere para la EU-27, BE y MT. No se dispone de datos relativos a PT.
Fuente: Eurostat (UOE) [educ_uoe_enra21].

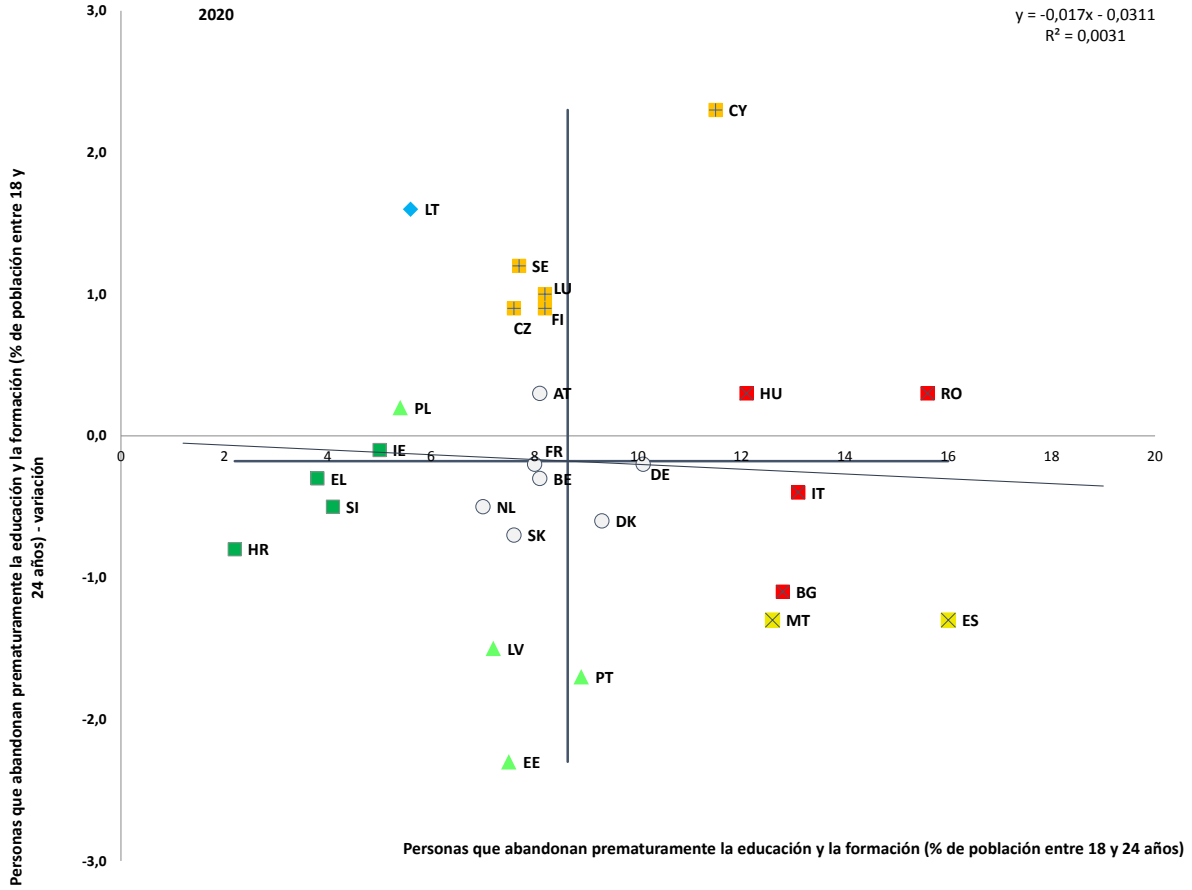
El porcentaje de abandono prematuro de la educación y la formación ha disminuido considerablemente, aunque la tendencia positiva se ha ralentizado y siguen existiendo diferencias entre países. Las tasas de abandono escolar prematuro en la UE disminuyeron del 13,8 % en 2010 al 9,9 % en 2020, pero solo registraron una ligera mejora de 1,1 puntos porcentuales entre 2015 y 2020. Es probable que la pandemia tenga un impacto negativo adicional, especialmente en relación con los hogares vulnerables[90]. El indicador principal del cuadro de indicadores sociales señala que 6 Estados miembros (Chipre, Lituania, Suecia, Luxemburgo, Chequia y Finlandia) han registrado un aumento del abandono escolar prematuro de alrededor o por encima de 1 punto porcentual entre 2019 y 2020. En general, las diferencias entre países siguen siendo pronunciadas (gráfico 2.2.2). Se espera que el objetivo del Espacio Europeo de Educación sobre el abandono escolar prematuro reduzca esta tasa a menos del 9 % de aquí a 2030. 18 Estados miembros ya han alcanzado este objetivo, mientras que otros 6 siguen comunicando cifras superiores al 12 % (España, Rumanía, Italia, Bulgaria, Malta y Hungría). Algunas regiones del sur de España e Italia, así como del este de Bulgaria y Rumanía, registran tasas de abandono escolar prematuro superiores al 15 % (véase el

[89] Comisión Europea, EACEA y Eurydice: *Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe* [«Indicadores estructurales para el seguimiento de los sistemas de educación y formación en Europa», documento en inglés], 2021 (disponible próximamente).
[90] Incluidos, en particular, los alumnos y estudiantes que no disponen de la infraestructura necesaria para acceder al aprendizaje a distancia, por ejemplo en zonas rurales y remotas. Para una cobertura más completa, véase el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021 y el Monitor de la Educación y la Formación de 2020.

anexo 3). Mientras que una media del 8 % de mujeres jóvenes abandonó prematuramente la educación en la UE en 2020, la tasa de hombres jóvenes fue del 11,8 %. Esta brecha es especialmente notable (más de 5 puntos porcentuales) en España, Portugal, Chipre e Italia. Rumanía y Chequia son los únicos Estados miembros en los que la tasa es más baja para los hombres que para las mujeres.

Gráfico 2.2.2: A pesar de las mejoras, el abandono escolar prematuro sigue siendo un reto

Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, población entre 18 y 24 años (en %, 2020 y variación desde 2019, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción en las series de DE en 2020 y NL en 2019. Los datos relativos a HR en 2019 y 2020 son poco fiables. Los datos relativos a DE en 2020 son provisionales.
Fuente: Eurostat [edat_lfse_14].

Las tasas de abandono escolar prematuro son considerablemente más elevadas entre los alumnos nacidos fuera de la UE. En 2020, la tasa de abandono escolar prematuro en la UE entre los autóctonos de entre 18 y 24 años fue del 8,7 %, mientras que en el caso de los jóvenes nacidos fuera de la UE fue casi tres veces superior (23,2 %). El abandono escolar prematuro fue aún más destacado entre los hombres jóvenes nacidos fuera de la UE en comparación con sus compañeros autóctonos (25,2 % frente al 10,5 %). En 2020, más de una cuarta parte de los jóvenes nacidos fuera de la UE en Italia, Alemania, España, Malta, Chipre

y Grecia abandonaron prematuramente los estudios[91]. Eslovenia (7,4 %) y Chequia (8 %) registraron buenos resultados respecto de los alumnos nacidos fuera de la UE, por debajo del valor objetivo del 9 %, pero superiores a los de los autóctonos.

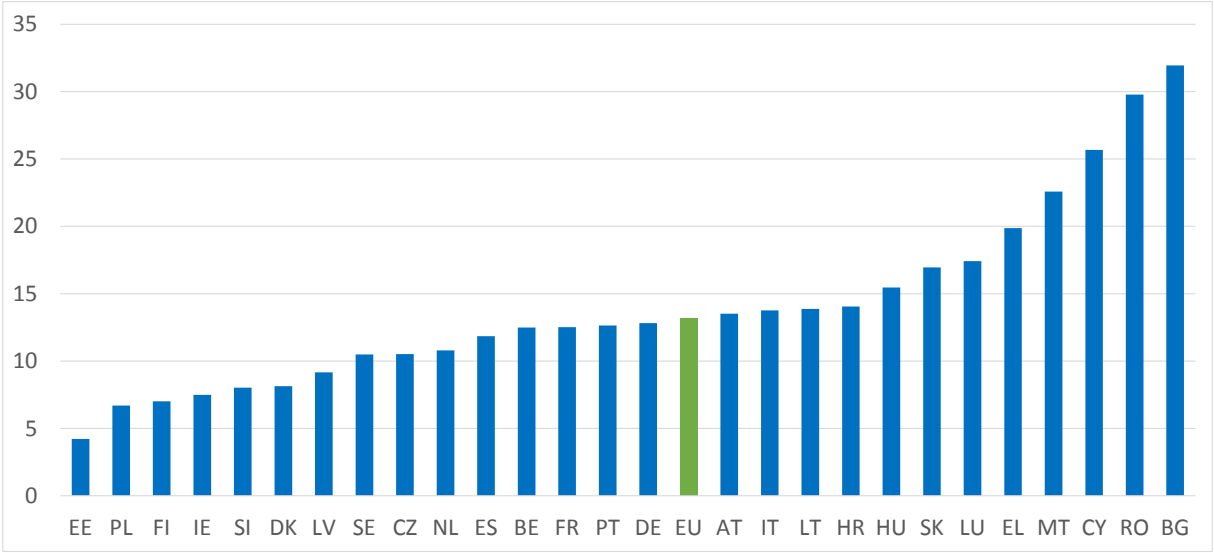
Tras años de progreso constante, la proporción de alumnos de 15 años que muestran un bajo rendimiento en relación con las capacidades básicas está aumentando de nuevo, y los estudiantes de entornos socioeconómicos más desfavorecidos se enfrentan a circunstancias particularmente difíciles. El informe de 2018 del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE muestra que el objetivo del Espacio Europeo de Educación a escala de la UE (es decir, una tasa de bajo rendimiento inferior al 15 %) dista mucho de ser alcanzado en cualquiera de los tres ámbitos analizados por el PISA (véase el gráfico 2.2.3). En comparación con 2015, la situación ha empeorado en los tres ámbitos: 2,5 puntos porcentuales en lectura, 0,5 puntos porcentuales en matemáticas y 1,1 puntos porcentuales en ciencias. Los alumnos con un nivel socioeconómico más bajo o de origen migrante están sobrerrepresentados entre los alumnos con bajo rendimiento, y tienen dificultades para alcanzar los niveles básicos de competencia en los tres ámbitos. La comparación de los porcentajes de alumnos con bajo rendimiento de los cuartiles inferior y superior del índice de estatus social, económico y cultural (ISEC)[92] muestra una brecha de 23 puntos porcentuales en lectura, matemáticas y ciencias. En la última ronda del PISA de 2018, se registraron diferencias sustanciales en el ISEC con respecto a las capacidades de lectura en Bulgaria, Rumanía, Hungría, Eslovaquia y Luxemburgo (de 37,5 puntos porcentuales o más). La brecha de rendimiento fue inferior a 15 puntos porcentuales en Estonia y Finlandia. Las desigualdades en los resultados educativos relacionadas con el entorno socioeconómico o el origen migrante representan obstáculos importantes para brindar igualdad de oportunidades a todos, con posibles efectos adicionales sobre los niveles de capacidades individuales y el potencial de crecimiento de la economía.

[91] Para evitar cálculos basados en muestras muy pequeñas, el presente informe muestra únicamente los resultados relativos a los Estados miembros de la UE en los que el porcentaje de alumnos de origen migrante es, al menos, del 5 %.

[92] La OCDE mide el ISEC teniendo en cuenta el nivel de estudios de los progenitores, la profesión de estos, el nivel de recursos domésticos, y el número de libros y los recursos educativos disponibles en el hogar.

Gráfico 2.2.3: La tasa de bajo rendimiento en capacidades básicas sigue siendo elevada en la mayoría de los Estados miembros

Tasa de alumnos con bajo rendimiento en los ámbitos de lectura, matemáticas y ciencias analizados por el PISA (en %, 2018)



Nota: el gráfico muestra el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento en los tres ámbitos al mismo tiempo.
Fuente: PISA de 2018, OCDE, extracción de datos de la UE disponible aquí.

Se requieren esfuerzos significativos para impulsar las capacidades digitales de los alumnos en toda la UE. Para ello, los Estados miembros fijaron un objetivo del Espacio Europeo de Educación a escala de la UE para reducir el porcentaje de alumnos de octavo curso con bajo rendimiento (jóvenes de 13 o 14 años) en alfabetización informática y en materia de información a menos del 15 % de aquí a 2030. Los ciclos de 2013 y 2018 del estudio internacional sobre alfabetización informática y en materia de información (ICILS)[93] muestran que solo 2 de los Estados miembros participantes se acercaron al objetivo a escala de la UE: Chequia en 2013 (15 %) y Dinamarca en 2018 (16,2 %). El estudio también reveló que el entorno socioeconómico y el origen migrante de los alumnos siguen siendo factores que permiten predecir con notable exactitud su nivel de capacidades digitales. Impulsar las capacidades digitales de los alumnos requiere el desarrollo de ecosistemas educativos digitales de alto rendimiento, apoyados por facilitadores clave, tales como la conectividad, el

[93] El ICILS mide los resultados de los alumnos mediante una evaluación informatizada en dos ámbitos de competencias digitales: alfabetización informática y en materia de información y pensamiento computacional. Hasta la fecha, se han completado dos ciclos, el primero en 2013 y el segundo en 2018, Hay un tercer ciclo previsto para 2023. Nueve Estados miembros participaron en el primer ciclo y siete en el segundo. Dinamarca y Alemania fueron los dos únicos Estados miembros que participaron en ambos ciclos. Sin embargo, en 2013, Dinamarca no alcanzó la tasa de participación necesaria para ser incluida en la muestra, por lo que los resultados de 2013 no son comparables a los de 2018.

equipo, el apoyo técnico a las instituciones y las tecnologías de apoyo para los alumnos con discapacidad. Asimismo, se requieren profesores bien formados, que estén preparados digitalmente cuando accedan a la profesión y que tengan la oportunidad de seguir desarrollando y reforzando sus competencias digitales específicas a lo largo de su carrera profesional[94]. Como parte del Plan de Acción de Educación Digital, se está trabajando, a escala de la UE y de los Estados miembros, para alcanzar estos objetivos.

Abordar las desigualdades en las escuelas es fundamental para dar a cada alumno la oportunidad de desarrollar las capacidades y los conocimientos para participar activamente en la economía y la sociedad. En muchos países de la UE, las escuelas se enfrentan a dificultades para garantizar una distribución más equitativa de las oportunidades y los resultados de aprendizaje[95], lo cual puede dar lugar a la reproducción de los patrones existentes de (des)ventajas socioeconómicas. Por ejemplo, las personas con un nivel educativo más bajo (inferior al segundo ciclo de enseñanza secundaria) tienen menos probabilidades de encontrar trabajo o de pasar de un contrato de duración determinada a un contrato indefinido[96]. Además, la discriminación afecta negativamente a las tasas de retención escolar, en particular en el caso de los niños que pertenecen a minorías étnicas o que experimentan limitaciones en las actividades habituales debido a una discapacidad o problemas de salud a largo plazo[97]. Algunos países han adoptado medidas para garantizar un cambio en los enfoques pedagógicos, a fin de reforzar la inclusión en las aulas, junto con la diversidad en la enseñanza y medidas activas de lucha contra la segregación[98] (véase el apartado 2.2.2). Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para que todas las escuelas de la UE ofrezcan una igualdad de oportunidades para todos.

Los alumnos y estudiantes gitanos siguen enfrentándose a obstáculos significativos, y los nuevos compromisos a escala de la UE pretenden mejorar su situación. A pesar de algunos avances limitados en la última década, la brecha educativa entre la población gitana y la población en general sigue siendo considerable. Según las encuestas de la Agencia de los Derechos Fundamentales[99], solo entre el 42 % y el 55 % de los niños gitanos asisten a la

[94] Para un análisis detallado de las capacidades digitales de los alumnos y del papel de los profesores en el refuerzo de los resultados educativos, véase el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021.

[95] Además de la amplia brecha de rendimiento entre los cuartiles inferior y superior del índice de estatus social, económico y cultural (ISEC), el vínculo entre el nivel socioeconómico y los resultados del aprendizaje se trató con más detalle en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021. Los datos están disponibles en el informe del PISA de 2018, OCDE.

[96] Véase *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], capítulo 2.5, sobre movilidad social.
Para un análisis detallado de la transmisión de las (des)ventajas educativas de una generación a otra, véase *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2018* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2018», documento en inglés], capítulo 3.

[97] Se puede encontrar más información en el estudio de la Comisión Europea, de 2019, sobre la evaluación de la aplicación de la Recomendación del Consejo de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro.

[98] Informe de 2021 sobre los derechos fundamentales de la FRA.

[99] Los datos no se presentan como valor único, ya que provienen de dos series de encuestas, que abarcaron a BE, BG, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IE, NL, PT, RO, SE y SK. Véase SWD(2020) 530 final que acompaña a la Comunicación sobre una Unión de la Igualdad: Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos [COM(2020) 620 final], basada en FRA, EU-MIDIS II 2016; FRA, NTR 2019; Eurostat [edat_lfse_03] 2019 (Población general).

educación infantil y la atención a la infancia, y entre el 26 % y el 28 % de los jóvenes gitanos de entre 20 y 24 años completan al menos el segundo ciclo de enseñanza secundaria. Además, uno de cada tres niños gitanos asiste a clases en las que la mayoría de los compañeros son gitanos. Los informes del Consejo de Europa publicados en 2020 sobre Bulgaria, Chequia, Hungría y Eslovaquia señalan que sigue habiendo problemas relacionados con la escolarización separada de los niños gitanos[100]. La pandemia de COVID-19 ha agravado aún más el problema, en particular en lo que se refiere al acceso a internet, los equipos informáticos y el apoyo al aprendizaje en los hogares[101]. Para abordar estas preocupaciones, la UE presentó nuevos objetivos en el Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos para 2030[102] y en la Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana[103].

Los jóvenes con discapacidad siguen enfrentándose a perspectivas difíciles del mercado laboral como consecuencia de un mayor abandono escolar prematuro y de unos niveles más bajos de titulación en educación superior. En 2019, a escala de la UE, alrededor del 21,8 % de los jóvenes con discapacidad (entre 18 y 24 años) abandonaron prematuramente los estudios, frente al 9,7 % en el caso de aquellos sin discapacidad[104,105]. Las tasas fueron más bajas en el caso de las mujeres jóvenes con discapacidad (16,7 %) que en el de los hombres jóvenes (27 %). Se observa un patrón similar en el caso de la población migrante, ya que el 34,6 % de los jóvenes migrantes con discapacidad (nacidos tanto dentro como fuera de la UE) abandonan prematuramente los estudios, frente al 19,8 % de los jóvenes migrantes sin discapacidad[106]. Asimismo, en la UE, el 32,5 % de las personas con discapacidad completaron la educación superior o equivalente en 2019, frente al 43,6 % de las personas sin discapacidad. Invertir en la educación de las personas con discapacidad disminuye sus desventajas relativas, ya que la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad es menor en el caso de las personas con educación superior (14 puntos porcentuales) que en el de

[100] Comité consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales para Bulgaria y Hungría, y el informe de la ECRI sobre Chequia y Eslovaquia, presentado en el Informe de 2021 sobre los derechos fundamentales de la FRA.
[101] Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA): *Coronavirus pandemic in the EU – impact on Roma and Travellers* [«Pandemia de coronavirus en la UE. Impacto en los gitanos y grupos itinerantes», documento en inglés], 2020.
[102] Adoptado en octubre de 2020.
[103] Adoptada en marzo de 2021 (DO C 93 de 19.3.2021, p. 1).
[104] Para una explicación sobre la metodología estadística utilizada en relación con la discapacidad, véase: Eurostat, *Disability statistics introduced* [«Introducción a las estadísticas sobre discapacidad», documento en inglés],Statistics Explained (europa.eu). Salvo que se especifique lo contrario, las estadísticas sobre la discapacidad proceden de microdatos de las EU-SILC (EU-SILC de 2019) o de estadísticas publicadas en la base de datos de Eurostat en materia de salud. La muestra de las EU-SILC incluye a las personas que viven en hogares privados y no incluye a las personas que viven en instituciones. El concepto utilizado para identificar a las personas con discapacidad (deficiencias) es si «durante al menos los últimos 6 meses» la persona encuestada indica haber tenido «limitaciones debido a problemas de salud en las actividades de la vida cotidiana». Los datos no abarcan el período de la crisis de la COVID-19.
[105] European Disability Expertise (EDE), 2021 (disponible próximamente en esta página). Los datos se basan en las EU-SILC de 2019, con pequeñas diferencias posibles con respecto a los datos de la Encuesta de Población Activa sobre el mismo tema.
[106] Estas tasas se basan en un pequeño número de observaciones.

las personas que cuentan únicamente con educación primaria (28 puntos porcentuales)[107] (véase el apartado 2.3.1).

Aunque los sistemas de educación y formación profesionales (EFP) avanzaron hacia ofertas de aprendizaje más flexibles durante la pandemia, incluida la utilización de herramientas digitales, se enfrentan a algunos retos sectoriales. En la EFP, la pandemia causó retos relacionados con la brecha digital similares a los de la educación general[108], pero las escuelas y los proveedores de EFP también se enfrentaron a retos específicos[109]. Mientras que el 37 % de los participantes en una encuesta sobre el apoyo a la formación de aprendices[110] señalan haber trasladado algunas de sus actividades a internet durante la pandemia, el 86 % de los participantes en la encuesta mundial de la OIT sobre el impacto de la COVID-19 en el desarrollo y la formación del personal[111] indicaron una interrupción total o parcial de la formación de aprendices. Los retos mencionados con mayor frecuencia fueron los siguientes: i) dificultades para impartir formación práctica, ii) problemas relacionados con la infraestructura o los equipos, y iii) falta de programas y recursos de formación adaptados. Para apoyar la transición digital de las escuelas de EFP y las empresas de formación, la herramienta SELFIE desarrollada por la UE para las escuelas se amplió en otoño de 2021 con un nuevo módulo para el aprendizaje en el trabajo. Esto ayuda a los proveedores de EFP y a las empresas de formación a evaluar su preparación digital y a identificar ámbitos prácticos de mejora.

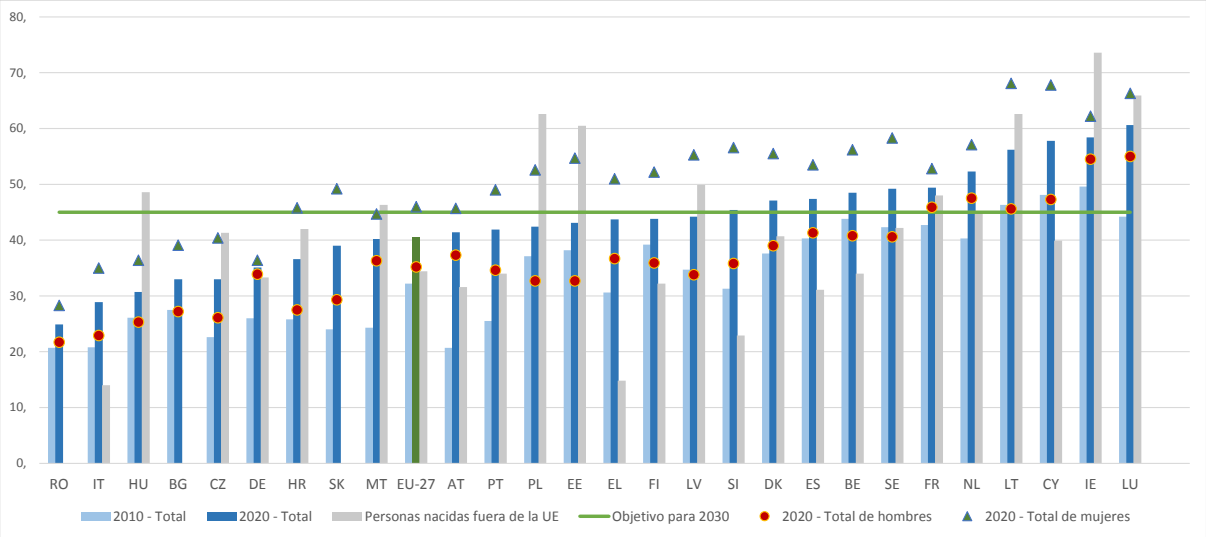
La tasa de titulación en educación superior sigue aumentando en la UE; sin embargo, hay una constante infrarrepresentación de los hombres jóvenes y de los estudiantes nacidos fuera de la UE. La educación superior de calidad desempeña un papel clave en las perspectivas del mercado laboral y la movilidad social de las personas[112]. Los Estados miembros han acordado un objetivo del Espacio Europeo de Educación a escala de la UE de lograr un porcentaje de personas de entre 25 y 34 años con titulación en educación superior de al menos el 45 % de aquí a 2030. En 2020, este porcentaje se situó en el 40,5 % en la UE, 8,3 puntos porcentuales por encima del nivel de 2010 y con mejoras en todos los Estados miembros (gráfico 2.2.4). No obstante, existen marcadas diferencias entre países. 11 Estados miembros ya han alcanzado el objetivo a escala de la UE y, entre el grupo de países con tasas

[107] Los datos proceden de las EU-SILC de 2019 y han sido analizados por European Disability Expertise (EDE).
[108] Presentados con más detalle en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021 y en el Monitor de la Educación y la Formación de 2020.
[109] Véase, por ejemplo: OCDE: *Implications of the COVID-19 Pandemic for Vocational Education and Training* [«Implicaciones de la pandemia de COVID-19 para la educación y formación profesionales», documento en inglés], 2021.
[110] Servicios de apoyo a la formación de aprendices: *European Alliance for Apprenticeship Monitoring Survey 2019-2020* [«Encuesta de seguimiento 2019-2020 de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices», documento en inglés], 2021.
[111] OIT: *Skilling, upskilling and reskilling of employees, apprentices and interns during the COVID-19 pandemic: Findings from a global survey of enterprises* [«Cualificación, mejora de las capacidades y reciclaje profesional de empleados, aprendices y becarios durante la pandemia de COVID-19. Resultados de una encuesta mundial a empresas», documento en inglés], 2021.
[112] Vandeplas, A.: *Education, Income, and Inequality in the European Union* [«Educación, renta y desigualdades en la Unión Europea», documento en inglés], en Fischer, G. y Strauss, R. (ed.): *Europe's Income, Wealth, Consumption, and Inequality* [«Renta, riqueza, consumo y desigualdades en Europa», documento en inglés], Oxford University Press, 2021.

de titulación en educación superior inferiores al 45 %, solo Rumanía e Italia no alcanzaron el 30 % en 2020. Sin embargo, existe una brecha de género considerable: la proporción media de mujeres de entre 25 y 34 años con titulación en educación superior es del 46 %, es decir, 10,8 puntos porcentuales por encima de la de los hombres (35,2 %). Además, las personas nacidas fuera de la UE registran peores resultados. En 2020, la tasa media de titulación en educación superior de la UE para las personas de entre 25 y 34 años se situó en el 41,3 % en el caso de los autóctonos y en el 34,4 % en el de los nacidos fuera de la UE[113]. Por último, los estudiantes con niveles educativos más bajos están infrarrepresentados en 19 de los 20 Estados miembros que participan en la encuesta Eurostudent sobre las condiciones sociales y económicas de la vida estudiantil en Europa (Irlanda es la única excepción)[114]. En su conjunto, estos factores señalan retos persistentes en términos de equidad y acceso.

Gráfico 2.2.4: La tasa de titulación en educación superior ha aumentado en toda la UE, pero existen grandes diferencias de género y entre los Estados miembros

Titulación en educación superior por país, género y ciudadanía, 2010 y 2020, y objetivo del Espacio Europeo de Educación para 2030 (en %, entre 25 y 34 años)



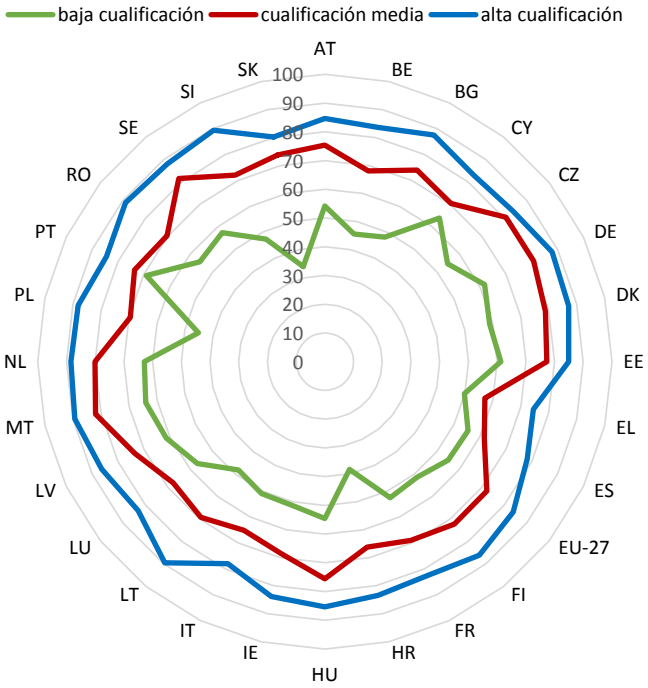
Nota: DE: interrupción en la serie cronológica y datos provisionales en 2020. BE, RO y SK: no se dispone de datos para 2020 sobre las personas nacidas fuera de la UE. LT: datos poco fiables para 2020 sobre las personas nacidas fuera de la UE.
Eurostat, Encuesta de Población Activa de la UE. Código de datos en línea [edat_lfs_9912].

Si se examinan las tasas de empleo de los grupos de población con diferentes niveles educativos, se pueden observar descensos similares de forma general en 2020. En 2020 en la UE, la tasa de empleo de las personas de entre 20 y 64 años disminuyó 0,8 puntos porcentuales en el caso de las personas poco cualificadas, 1,2 puntos porcentuales en el de las personas con cualificaciones medias y 0,9 puntos porcentuales en el de las personas altamente

[113] Entre las notables excepciones figuran Polonia, Estonia, Hungría, Irlanda y Luxemburgo, donde la diferencia va en la dirección opuesta.
[114] Hauschildt, K.; Gwosć, C.; Schirmer, H. y Wartenbergh-Cras, F.: *EUROSTUDENT VII Synopsis of Indicators 2018–2021* [«Sinopsis de los indicadores de EUROSTUDENT VII, 2018–2021», documento en inglés] , wbv Media, 2021.

cualificadas (al 54,9 %, el 72,2 % y el 83,9 %, respectivamente, véase el gráfico 2.2.5). Se registró un descenso mayor en las tasas de empleo de los titulados recientes de entre 20 y 34 años, que disminuyeron 4,7 puntos porcentuales en el caso de las personas menos cualificadas y 4,5 puntos porcentuales en el de las personas con educación secundaria general. La tasa de empleo de los titulados recientes en EFP de entre 20 y 34 años disminuyó 3 puntos porcentuales, del 79,1 % en 2019 al 76,1 % en 2020, y 3 países registraron una caída superior a 10 puntos porcentuales (España, Chipre y Lituania). Los titulados recientes en educación superior registraron un descenso de tan solo 1,3 puntos porcentuales, lo que apoya la tendencia a largo plazo de unos mejores resultados en materia de empleo en el caso de las personas con educación superior.

Gráfico 2.2.5: La pandemia afectó las tasas de empleo en todos los niveles educativos
Tasas de empleo por nivel educativo (% de personas de entre 20 y 64 años en 2020)



Nota: interrupción en la serie cronológica y datos provisionales para DE.
Fuente: Eurostat [lfsa_ergaed]

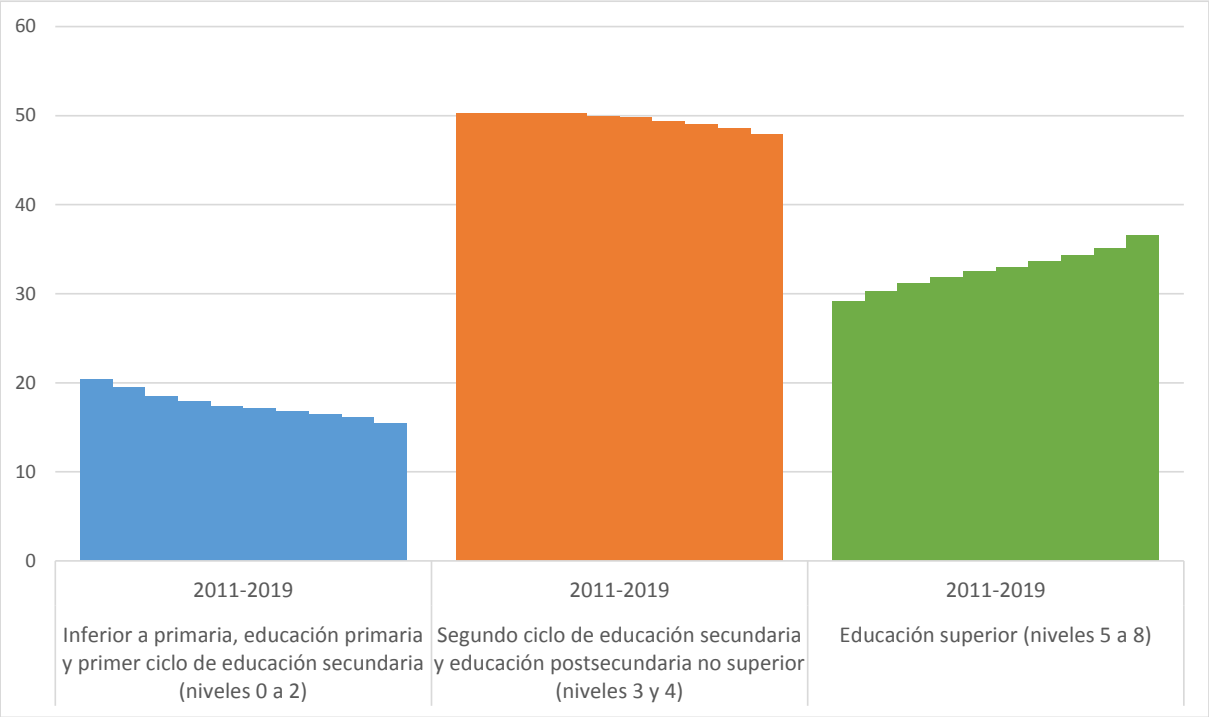
Es probable que la existente escasez de capacidades en los mercados laborales de la UE[115] persista y aumente en algunos sectores y profesiones. En la encuesta de inversión de 2020 del Banco Europeo de Inversiones, el porcentaje de empleadores de la UE que consideran que las dificultades para encontrar trabajadores con las capacidades adecuadas suponen un obstáculo para la inversión aumentó del 66 % en 2016 al 76 % en 2019, con

[115] Véase el apartado 2.1. La escasez de capacidades se trató con más detalle en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021.

apenas un ligero descenso al 73 % en 2020[116]. Eurofound informó de un aumento de las tasas de vacantes de empleo en los sectores de la construcción, la asistencia sanitaria, la información y la comunicación, en los que la escasez de capacidades ya era un problema estructural antes de la pandemia[117]. La crisis de la COVID-19 puede haber acelerado el actual cambio en los perfiles de capacidades de los empleados (véase el gráfico 2.2.6) y el paso del empleo de puestos poco cualificados a puestos altamente cualificados[118]. La tendencia más generalizada está relacionada con la digitalización, los patrones cambiantes de la demanda de los consumidores y los cambios estructurales conexos en la economía[119].

Gráfico 2.2.6: El porcentaje de empleados con cualificaciones de nivel medio y bajo ha disminuido durante la última década

Porcentaje de la tasa de empleo total por nivel de cualificación en la EU-27 (%, 2011-2020)



Fuente: Eurostat [lfsi_educ_a]

El desarrollo de las capacidades de los adultos aún dista mucho de ser una práctica habitual en toda la UE; el objetivo principal de la UE para 2030 apoyará esfuerzos

[116] *EIB Investment Report 2020/2021: Building a smart and green Europe in the COVID-19 era* [«Informe del BEI sobre inversiones 2020/2021: Construir una Europa inteligente y ecológica en la era de la COVID-19», documento en inglés] y portal de datos del BEI.

[117] Eurofound: *Hacer frente a la escasez de mano de obra en los Estados miembros de la UE*, 2021.

[118] Cedefop: *Digital, greener and more resilient. Insights from Cedefop's European skills forecast* [«Digitales, más ecológicas y más resilientes. Datos de las previsiones europeas del Cedefop sobre las capacidades», documento en inglés], 2021.

[119] Véase Comisión Europea: *Employment and social developments in Europe 2021* [«Evolución social y del empleo en Europa 2021», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, y la nota informativa *Trends, transitions and transformation* [«Tendencias, transiciones y transformación», documento en inglés] | Cedefop (europa.eu).

adicionales en esta dimensión. Garantizar que la mano de obra cuente con las capacidades necesarias para los mercados laborales del futuro sigue siendo un reto importante, con grandes diferencias entre países y graves repercusiones por la pandemia. En 2019, la tasa de participación de los adultos (entre 25 y 64 años) en actividades de aprendizaje (durante las 4 semanas anteriores) alcanzó el 10,8 %. En 2020, en el contexto de la pandemia, esta tasa descendió al 9,2 %, por debajo del objetivo del 15 % fijado por el marco estratégico de educación y formación 2020[120]. Francia, Dinamarca y Suecia registraron descensos de más de 5 puntos porcentuales entre 2019 y 2020. En general, hay grandes variaciones y poca convergencia entre los Estados miembros. Solo 6 países se situaron por encima del objetivo en 2020 (Suecia, Finlandia, Dinamarca, los Países Bajos, Estonia y Luxemburgo). Por otra parte, 7 países se mantuvieron por debajo del 5 % (Chipre, Grecia, Polonia, Croacia, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía). En 2020, las mujeres participaron más que los hombres en actividades educativas en la UE: el 10 % de mujeres frente al 8,2 % de hombres (gráfico 2.2.7), con una diferencia muy significativa en Suecia (35,5 % de mujeres y 21,9 % de hombres) y Finlandia (31,7 % frente al 23 %)[121]. Con el fin de intensificar los esfuerzos en materia de aprendizaje de adultos, el Consejo acogió con satisfacción la propuesta de la Comisión de un objetivo principal consistente en que al menos el 60 % de los adultos participen en actividades educativas (durante los 12 meses anteriores) de aquí a 2030[122]. El objetivo está respaldado por la Resolución del Consejo sobre un nuevo plan europeo de aprendizaje de adultos 2021-2030 (disponible próximamente) y la Agenda de Capacidades Europea, y cuenta con el apoyo financiero del FSE+ y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

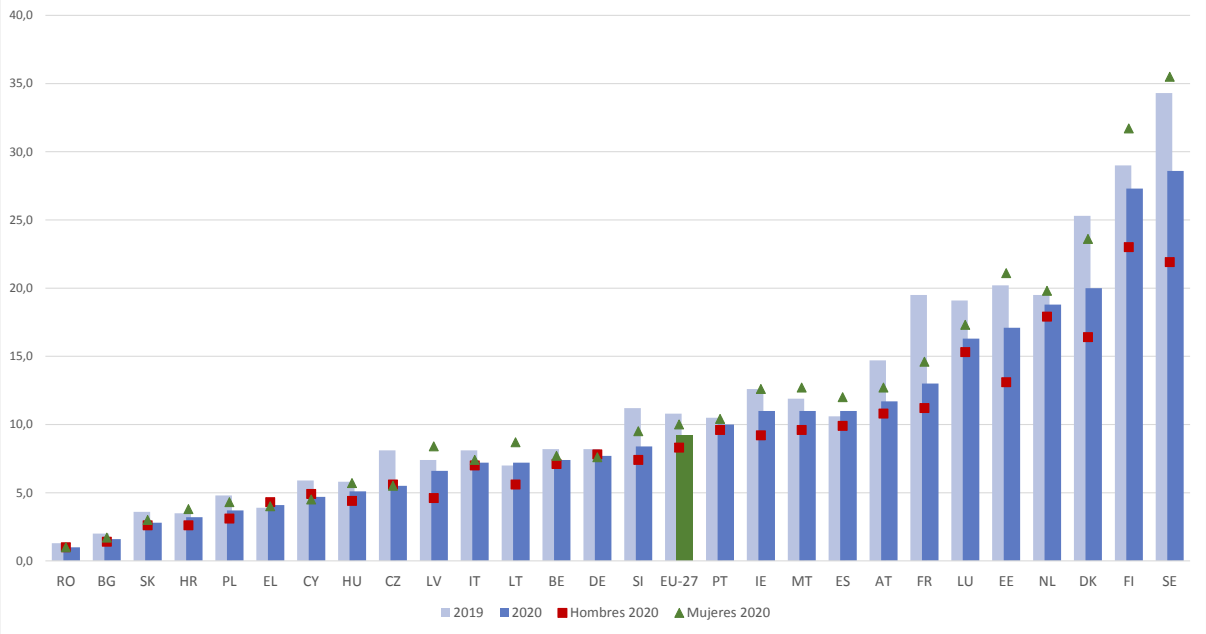
[120] El objetivo de educación y formación para 2020 midió la participación en el aprendizaje de adultos en las últimas 4 semanas [código de Eurostat (trng_lfs_01)]. Para hacer un mejor seguimiento de todas las formas de aprendizaje de adultos, el Consejo decidió, en junio de 2021, modificar el indicador para medir la participación en el aprendizaje de adultos en los últimos 12 meses (véase el apartado 1.3).

[121] La pandemia no ha tenido un impacto significativo en el patrón de participación en el aprendizaje de adultos por género.

[122] Conclusiones del Consejo Europeo de 25 de junio de 2021.

Gráfico 2.2.7: La pandemia provocó un retroceso en la participación en el aprendizaje de adultos en casi todos los Estados miembros

Participación de los adultos en actividades educativas (últimas 4 semanas, personas de entre 25 y 64 años) en 2019 y 2020, por país y género



Fuente: Encuesta de Población Activa de la UE, Eurostat [trng_lfs_01]

La participación en el aprendizaje de adultos entre las personas poco cualificadas sigue estando considerablemente por debajo de la media. En 2020, la participación media de los adultos poco cualificados en actividades educativas (3,4 %) en la UE fue de alrededor de un tercio del agregado global, y también registró un descenso de 0,9 puntos porcentuales con respecto a 2019[123]. Diez países comunicaron resultados por debajo de la media de la UE (mientras que para otros seis no había datos disponibles[124]). Al igual que en 2019, Suecia, Finlandia y Dinamarca registraron el mayor porcentaje de adultos poco cualificados que participaron en actividades educativas (14 % y superior). La diferencia entre hombres y mujeres fue mínima, aunque las cifras nacionales varían considerablemente. La mayor diferencia a favor de los hombres se registró en Luxemburgo (6,3 % frente al 5,1 %), Malta (4,0 % frente al 2,9 %) y Austria (4,4 % frente al 3,5 %), y a favor de las mujeres en Suecia (27,7 % de las mujeres y 17,2 % de los hombres), Finlandia (20,8 % frente al 11,3 %) y Dinamarca (16,2 % frente al 12,6 %)[125]. En 2020 en la UE, las personas nacidas fuera de la UE de entre 25 y 64 años (de las cuales el 38 % están poco cualificadas, en comparación con el 18,8 % de las personas autóctonas[126]) tenían una probabilidad ligeramente mayor de participar en el aprendizaje de adultos que las personas autóctonas (9,9 % frente al 9,1 %, respectivamente). Sin embargo, las personas nacidas fuera de la UE participan con menos

[123] Eurostat, Encuesta de Población Activa [trng_lfse_03]. No se dispone de datos relativos a Bulgaria, Croacia, Chipre, Letonia, Rumanía ni a Eslovaquia. El desglose por género no está disponible para Lituania ni Polonia.
[124] Eurostat no publica tasas de participación para un grupo específico si hay muy pocos «alumnos» en la muestra.
[125] Estonia también registró una brecha importante, pero los datos no son fiables en el caso de los hombres.
[126] Todas las cifras hacen referencia a Eurostat, [edat_lfs_9912].

frecuencia en actividades educativas en Eslovenia (brecha de 4,6 puntos porcentuales), Italia (4,3 puntos porcentuales), Estonia (4 puntos porcentuales), Francia (3,8 puntos porcentuales) y Letonia (3,8 puntos porcentuales)[127].

La pandemia ha aumentado considerablemente el porcentaje del aprendizaje de adultos en línea, que aumentó del 8 % en 2019 al 13 % en 2020, tras haber aumentado solo 1 punto porcentual desde 2017[128]. Los datos apuntan a grandes diferencias entre países en los porcentajes del aprendizaje de adultos en línea, con grandes diferencias entre mujeres y hombres, especialmente en Chipre y Estonia (donde el aumento de la tasa de participación de las mujeres fue cuatro veces mayor que en el caso de los hombres), Austria, Lituania y Malta (tres veces), Luxemburgo y Grecia (más de dos veces). Esta evolución subraya aún más la importancia de garantizar el acceso a las capacidades digitales para todos.

Los Estados miembros de la UE han registrado avances limitados en la aportación de capacidades digitales básicas a los adultos, y se necesitan esfuerzos adicionales significativos en materia de capacidades digitales avanzadas. La pandemia ha incrementado sustancialmente la demanda de capacidades digitales a todos los niveles como requisito transversal en muchos sectores y profesiones[129]. Sin embargo, el indicador principal del cuadro de indicadores sociales muestra que solo el 56 % de los adultos (entre 16 y 74 años) tenía al menos capacidades digitales básicas en la UE en 2019 (últimos datos disponibles). El indicador también sugiere una falta de convergencia entre los Estados miembros (gráfico 2.2.8) y un progreso muy lento desde 2014. Con el fin de acelerar los avances, la propuesta de la Comisión para el programa de políticas «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030 incluye el objetivo de que al menos el 80 % de las personas de entre 16 y 74 años tenga capacidades digitales básicas de aquí a 2030[130]. En la UE se registró un aumento más alentador del porcentaje de personas con capacidades digitales superiores a las básicas, del 29 % en 2017 al 31 % en 2019, pero con brechas importantes en muchos países. Actualmente, en más del 90 % de los puestos de trabajo y en casi todos los sectores de la economía se requieren capacidades digitales (al nivel adecuado). Los avances en este ámbito son esenciales, por ejemplo, para que la UE satisfaga la gran necesidad de especialistas en

[127] Eurostat, [trng_lfs_13].

[128] Todos los datos sobre la participación de los adultos en el aprendizaje en línea proceden de cálculos de la Comisión (JRC) basados en la encuesta de Eurostat sobre el uso de las TIC en los hogares y por los particulares [TIN00103], 2017, 2019 y 2020. Dado que el cuadro de Eurostat TIN00103 no desglosa la participación por edad, los datos presentan estimaciones del JRC para el componente de los adultos. No se dispone de datos de 2020 relativos a Francia. Para más información sobre los cambios en la participación en el aprendizaje de adultos en línea en 2020, véase (disponible próximamente): Di Pietro, G, y Karpiński, Z.: *COVID-19 and online adult learning* [«COVID-19 y aprendizaje de adultos en línea», documento en inglés], Comisión Europea, JRC, 2021.

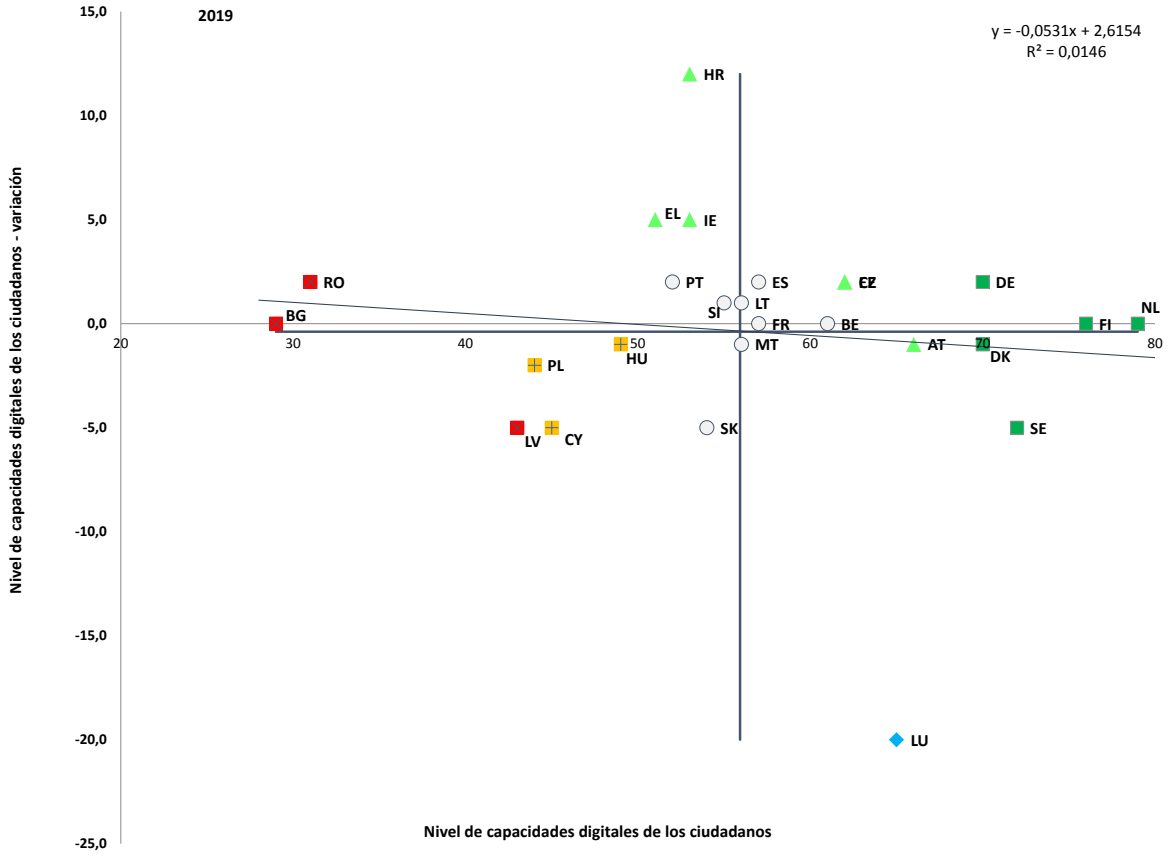
[129] Morandini, M. C.; Thum-Thysen, A. y Vandeplas, A.: *Facing the digital transformation: Are digital skills enough?* [«Hacer frente a la transformación digital: ¿basta con tener capacidades digitales?», documento en inglés], European Economy, Economic Brief n.º 54, 2020.

[130] El objetivo se presentó en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, en la Comunicación de la Comisión, de 9 de marzo de 2021, «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital» [COM(2021) 118 final] y en la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2021, por la que se establece el programa de política «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030 [COM(2021) 574 final].

TIC[131]. Para garantizar el éxito de la transición digital de la UE, el «Itinerario hacia la Década Digital» también propuso el objetivo consistente en que 20 millones de especialistas en TIC estén trabajando de aquí a 2030 (prestando especial atención a aumentar el número de mujeres especialistas en TIC, que actualmente representan solo el 18 % del total en Europa).

Gráfico 2.2.8: Existen grandes diferencias entre países y lentos avances con respecto a las capacidades digitales de los adultos

Porcentaje de la población con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas y variación anual (en %, 2019 y variaciones con respecto a 2017, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción en las series de CZ, IT, LV y LU en 2019. No se dispone de datos relativos a 2017 para Italia (2019: 42 %).
Fuente: Eurostat, código de datos en línea [tepsr_sp410].

Se espera que la transición ecológica cree nuevos puestos de trabajo y cambie las tareas en muchas profesiones, reforzando aún más la necesidad de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional de la mano de obra. Si va acompañada de un apoyo adecuado y oportuno para el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades, la creación de empleo

[131] Tratada en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021 y con más detalle en el informe de Cedefop *Digital skills: challenges and opportunities during the pandemic* [«Capacidades digitales: retos y oportunidades durante la pandemia», documento en inglés]| Cedefop (europa.eu).

derivada de las políticas para afrontar el cambio climático puede añadir puestos de trabajo de cualificación media y ayudar a mitigar las tendencias de polarización del empleo. Las previsiones sobre las capacidades del Cedefop de 2021[132] muestran que el impacto previsto de las políticas del Pacto Verde Europeo difiere en gran medida de un sector a otro. No obstante, se espera que la mayoría de los sectores experimenten un cambio en las tareas dentro del sector, en lugar de un aumento o una disminución global del empleo (por ejemplo, vehículos de motor). Aunque no existe una definición comúnmente acordada de las capacidades necesarias para la transición ecológica, se pueden identificar, en líneas generales, tres categorías de capacidades pertinentes para el futuro: capacidades técnicas específicas de cada profesión, capacidades profesionales transversales (como las capacidades digitales) y competencias para todos los ciudadanos (por ejemplo, conciencia ambiental)[133]. Como parte de la Agenda de Capacidades Europea y del Plan de Acción de Educación Digital, se está trabajando, a escala de la UE y de los Estados miembros, en la educación y las capacidades para la transición ecológica (así como en las capacidades digitales).

Recuadro 2 del pilar: **Reforzar el aprendizaje de adultos para un crecimiento integrador y sostenible**

La adquisición permanente de capacidades es esencial para la sostenibilidad competitiva de la economía de la UE, en consonancia con los principios 1 y 4 del pilar europeo de derechos sociales (sobre educación, formación y aprendizaje permanente, y sobre el apoyo activo para el empleo, respectivamente). Esto requiere un alto nivel de capacidades de la mano de obra y de la población en general, que permita a la economía innovar y seguir siendo altamente competitiva, al tiempo que permita a todos aprovechar las oportunidades de las transiciones ecológica y digital para que también sean justas. En vista de las rápidas transformaciones, un alto nivel de capacidades depende cada vez más del aprendizaje continuo después de la educación inicial. Esto también se reconoce en el nuevo objetivo principal de la UE de que al menos el 60 % de los adultos participen en actividades educativas (durante los 12 meses anteriores) de aquí a 2030. Para apoyar esta ambición, en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión se comprometió a presentar propuestas sobre las cuentas de aprendizaje individuales y sobre un enfoque europeo en cuanto a las microcredenciales.

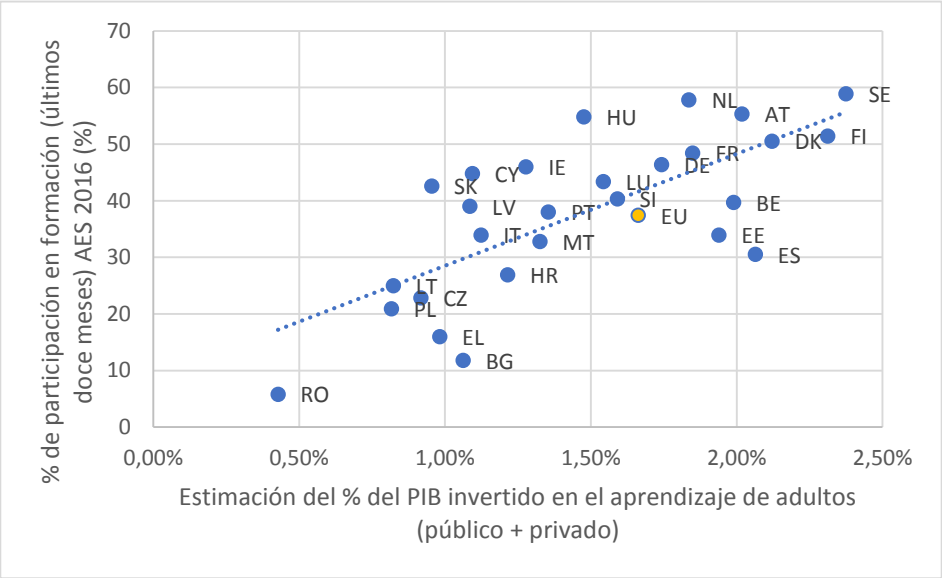
La participación en el aprendizaje de adultos en la UE sigue siendo baja (véase el apartado 2.2.1). En una encuesta reciente del Cedefop, el 84 % de los encuestados coincidía en que el aprendizaje de adultos es beneficioso para la progresión profesional y el 96 % creía que el aprendizaje

[132] Cedefop: *Digital, greener and more resilient. Insights from Cedefop's European skills forecast* [«Digitales, más ecológicas y más resilientes. Datos de las previsiones europeas sobre las capacidades del Cedefop», documento en inglés], 2021.

[133] Para un debate sobre la necesidad de una amplia base de capacidades, véase Morandini, M. C.; Thum-Thysen, A. y Vandeplas, A.: *Facing the digital transformation: Are digital skills enough?* [«Hacer frente a la transformación digital: ¿basta con tener capacidades digitales?», documento en inglés], European Economy, Economic Brief n.º 54, 2020.

a lo largo de la vida es importante para el desarrollo personal[134]. No obstante, en 2020, solo el 9,2 % de los adultos participó en actividades educativas en la UE, con una amplia variación entre países.

Correlación de la participación en el aprendizaje de adultos y el porcentaje del PIB



Fuente: encuesta sobre la educación de adultos de 2016 para las cifras de participación, estimaciones financieras basadas en la Comisión Europea (2020), que estima los gastos de las personas y los hogares en el aprendizaje formal y no formal (Encuesta sobre la educación de adultos de 2016), el gasto en la formación de los empleados por parte de los empleadores públicos y privados (Encuesta sobre la formación profesional permanente de 2016) y las inversiones públicas basadas en el gasto en formación como parte de las políticas activas del mercado de trabajo (base de datos sobre políticas del mercado de trabajo)[135]

Es necesario un apoyo financiero y no financiero integrado para incentivar a más adultos a que participen en actividades educativas. Existe una fuerte correlación entre el porcentaje del PIB invertido en el aprendizaje de adultos y la tasa de participación en él (véase el gráfico). Una encuesta representativa del Cedefop de 2020 constató que el 89 % de los adultos de la UE coincidían en que unos mejores incentivos o apoyos financieros fomentarían la participación en la formación[136], y la conclusión de la consulta de 2021 relativa a la iniciativa sobre las cuentas de aprendizaje individuales[137] fue similar. Sin embargo, otro 41 % mencionó conflictos de programación, como las dificultades para lograr un permiso para ausentarse del trabajo. Además de las barreras de coste y

[134] Cedefop: *Perceptions on adult learning and continuing vocational education and training in Europe. Second Opinion survey, volume 1* [«Percepciones sobre el aprendizaje de adultos y la educación y formación profesionales en Europa, segunda encuesta de opinión, volumen 1», documento en inglés], 2020.

[135] Comisión Europea: *Workforce skills and innovation diffusion: trends and policy implications* [«Capacidades de la mano de obra y difusión de la innovación: tendencias e implicaciones estratégicas», documento en inglés], 2020. Anexo 8. Véase también Comisión Europea: *Adult Learning Statistical Synthesis Report* [«Informe de síntesis sobre las estadísticas en materia de aprendizaje de adultos», documento en inglés], 2020, pp. 22-34.

[136] Cedefop: *Perceptions on adult learning and continuing vocational education and training in Europe. Volume 1: Second opinion survey* [«Percepciones sobre el aprendizaje de adultos y la educación y formación profesionales en Europa, segunda encuesta de opinión, volumen 1», documento en inglés], (europa.eu), 2020, gráfico 30.

[137] Véase el informe preliminar de la evaluación de impacto de las cuentas de aprendizaje individuales.

tiempo, otras limitaciones incluyen un conocimiento limitado de las propias necesidades de capacidades y de las ofertas de formación, la incertidumbre sobre la calidad y el reconocimiento de un programa de formación, así como la adaptación insuficiente de las ofertas de formación a las necesidades individuales[138]. El aumento de la participación en el aprendizaje de adultos requeriría, por tanto, un enfoque integrado que aborde los distintos obstáculos de manera coherente. Esto implica combinar el apoyo financiero para costes directos y permisos de formación remunerados con servicios de orientación profesional, una visión general de las oportunidades de formación garantizada de calidad e información sobre la validación y certificación de las capacidades.

Los Estados miembros han establecido sistemas destinados a abordar los distintos obstáculos. En **Finlandia**, el subsidio de educación de adultos recientemente reformado proporciona ingresos de sustitución durante los períodos de formación y está abierto a los trabajadores autónomos. En **Irlanda**, las pequeñas credenciales que certifican la continuación del aprendizaje son bien aceptadas en el mercado laboral. En **Francia**, hay cuentas de formación individuales (*compte personnel de formation*) disponibles para todos los adultos laboralmente activos de 16 años o más. Las personas pueden gastar sus derechos de formación acumulados en formación o evaluaciones de capacidades a partir de una lista de oportunidades certificadas. Las cuentas de formación están vinculadas a ofertas de orientación profesional y permisos de formación remunerados. **Los Países Bajos** están sustituyendo la deducción del impuesto sobre la renta por gastos de formación por un presupuesto de aprendizaje individual de hasta 1 000 EUR (*Stimulans ArbeidsmarktPositie* o presupuesto STAP), que será aplicable a partir de 2022. La reforma pretende ampliar el acceso al apoyo financiero y aumentar su visibilidad, aumentando al mismo tiempo la transparencia de las ofertas de formación mediante una lista de oportunidades de formación certificadas que pueden optar a la financiación del STAP.

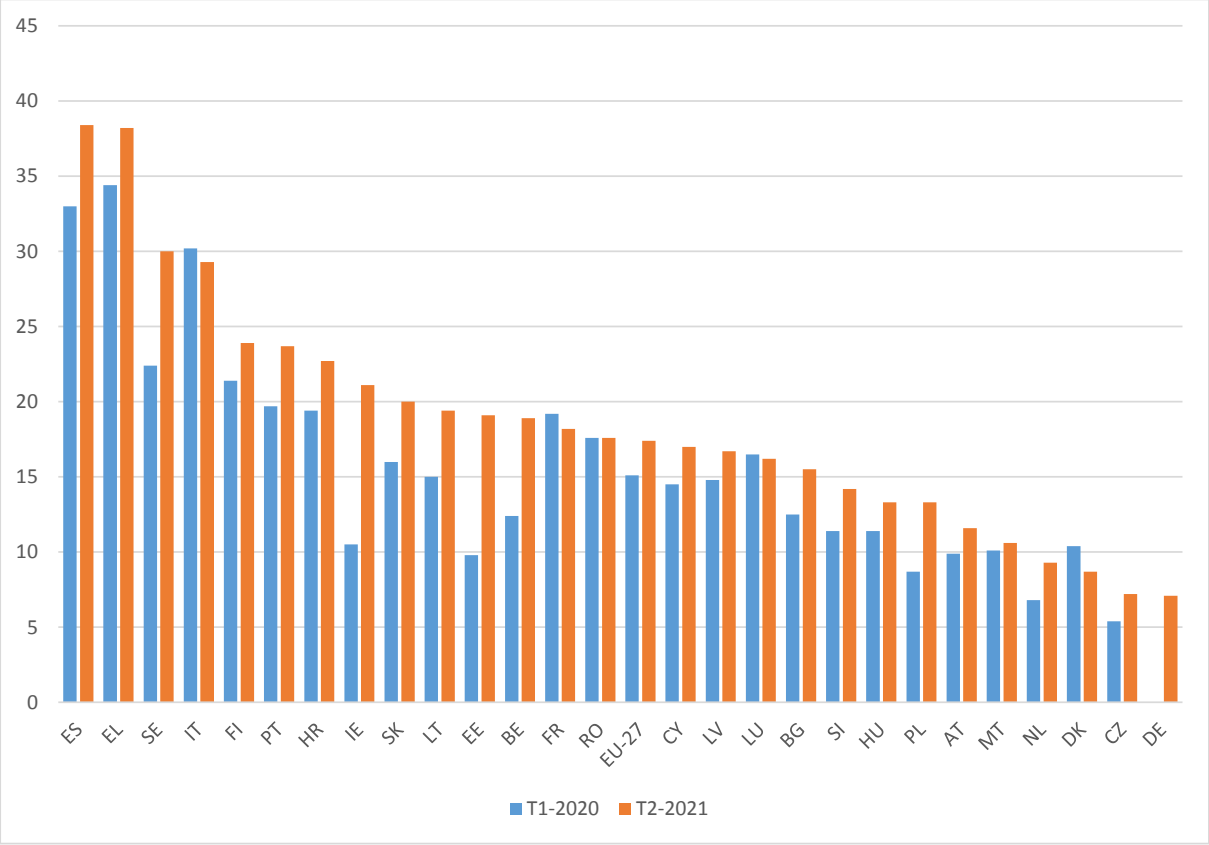
La crisis de la COVID-19 afectó en mayor medida a los jóvenes, en particular a aquellos que necesitaban incorporarse al mercado laboral por primera vez. La tasa de desempleo juvenil (grupo de edad de 15 a 24 años) aumentó al 17,4 % en el segundo trimestre de 2021 en la UE, 0,6 puntos porcentuales por encima del segundo trimestre de 2020 y 2,5 puntos porcentuales por encima de la tasa anterior a la pandemia (segundo trimestre de 2019). Esto supone casi el triple de la tasa de desempleo de la población de entre 25 y 74 años, que se situó en el 6,2 % en el segundo trimestre de 2021. Muchos Estados miembros experimentaron fuertes aumentos del desempleo juvenil entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2021 (13 puntos porcentuales en Croacia, 9,2 puntos porcentuales en Lituania, 7,7 puntos porcentuales en Eslovenia y 6,5 puntos porcentuales en Suecia, gráfico 2.2.9). El desempleo juvenil fue del 30 % o más en algunos Estados miembros (38,4 % en España, 38,2 % en Grecia y 30 % en Suecia). La situación fue particularmente difícil para los jóvenes en transición del sistema educativo al mercado laboral. El número total de personas de entre 20 y 64 años que acceden al empleo por primera vez disminuyó en 2020 a una media trimestral de 6,5 millones, frente a una media de alrededor de 7,5 millones de personas en años anteriores. Las tasas de empleo temporal involuntario de los jóvenes de entre 15 y 24 años en 2020 también fueron elevadas; un 13,2 % de ellos tenía contratos temporales porque no podía encontrar un trabajo fijo (frente al 6,3 % de los trabajadores de entre 25 y 64 años). La proporción fue de más de uno de cada cuatro en España, Portugal,

[138] Véase la encuesta del Cedefop (2020) y OCDE: *Skills Outlook- Learning for Life* [«Panorama de las capacidades. Aprendizaje permanente», documento en inglés], 2020.Capítulo 4: *Promoting interest and participation in adult learning* [«Promover el interés y la participación en el aprendizaje de adultos», documento en inglés] para más información.

Italia y Croacia[139]. Los datos sobre el desempleo y el empleo juveniles apuntan a un reto estructural, que requiere una acción política decisiva para prevenir los riesgos de profundos efectos a largo plazo sobre las capacidades de los jóvenes y sus perspectivas en el mercado laboral.

Gráfico 2.2.9: Las tasas de desempleo juvenil aumentaron durante la crisis de la COVID-19

Tasa de desempleo juvenil (15-24 años), en comparación con el T1-2020 y el T2-2021



Nota: baja fiabilidad de los datos de BG, EE, HR, LU, MT y SI en el T1-2020. No se dispone de datos relativos a DE para el T1-2020. Interrupción en la serie cronológica de todos los Estados miembros en el T1-2021. Baja fiabilidad de los datos relativos a HR, MT y SI en el T2-2021. La definición difiere para ES y FR para el T2-2021.

Fuente: Eurostat, EPA [LFSQ_URGAED]

La perturbación provocada por la COVID-19 invirtió la tendencia decreciente de seis años en el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis). Reducir el porcentaje de ninis de entre 15 y 29 años del 12,6 % en 2019 al 9 % en 2030 es uno de los objetivos complementarios de la UE propuestos por la Comisión Europea en su Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Debido a la crisis, el porcentaje de ninis en este grupo de edad aumentó 1,1 puntos porcentuales, al 13,7 %, entre 2019 y 2020. Antes de la crisis, los Estados miembros habían estado logrando reducir constantemente las tasas de ninis (del máximo histórico del 16,1 % a un mínimo histórico del 12,6 % en la UE entre 2013

[139] *Fuente:* Eurostat [código de datos en línea: (lfsa_etgar)].

y 2019)[140]. El indicador principal del cuadro de indicadores sociales (Figure 2.2.10) muestra que las tasas de ninis aumentaron entre 2019 y 2020 en todos los Estados miembros, excepto en dos (Rumanía, con una disminución de 0,2 puntos porcentuales, y los Países Bajos, donde no hubo ninguna variación). Cuatro países se encuentran en situaciones «críticas» con respecto al cuadro de indicadores sociales, con tasas de ninis ya elevadas y un aumento de 1 punto porcentual o incluso más desde 2019 (España, Bulgaria, Italia y Grecia). Cuatro Estados miembros registraron un aumento muy superior a la media, de 1,8 puntos porcentuales o más (Irlanda, España, Lituania y Portugal), aunque en Portugal (11 %) y Lituania (13 %) la tasa de ninis se mantuvo por debajo de la media ponderada de la UE[141]. La mayoría de los Estados miembros registran diferencias regionales en las tasas de ninis, en algunos casos significativas (véase el anexo 3). La Garantía Juvenil reforzada fortalece las acciones para hacer frente al abandono escolar prematuro, ofreciendo oportunidades de formación de aprendices y de prácticas y garantizando el apoyo de los servicios de empleo, en particular en términos de asesoramiento, orientación y tutoría[142].

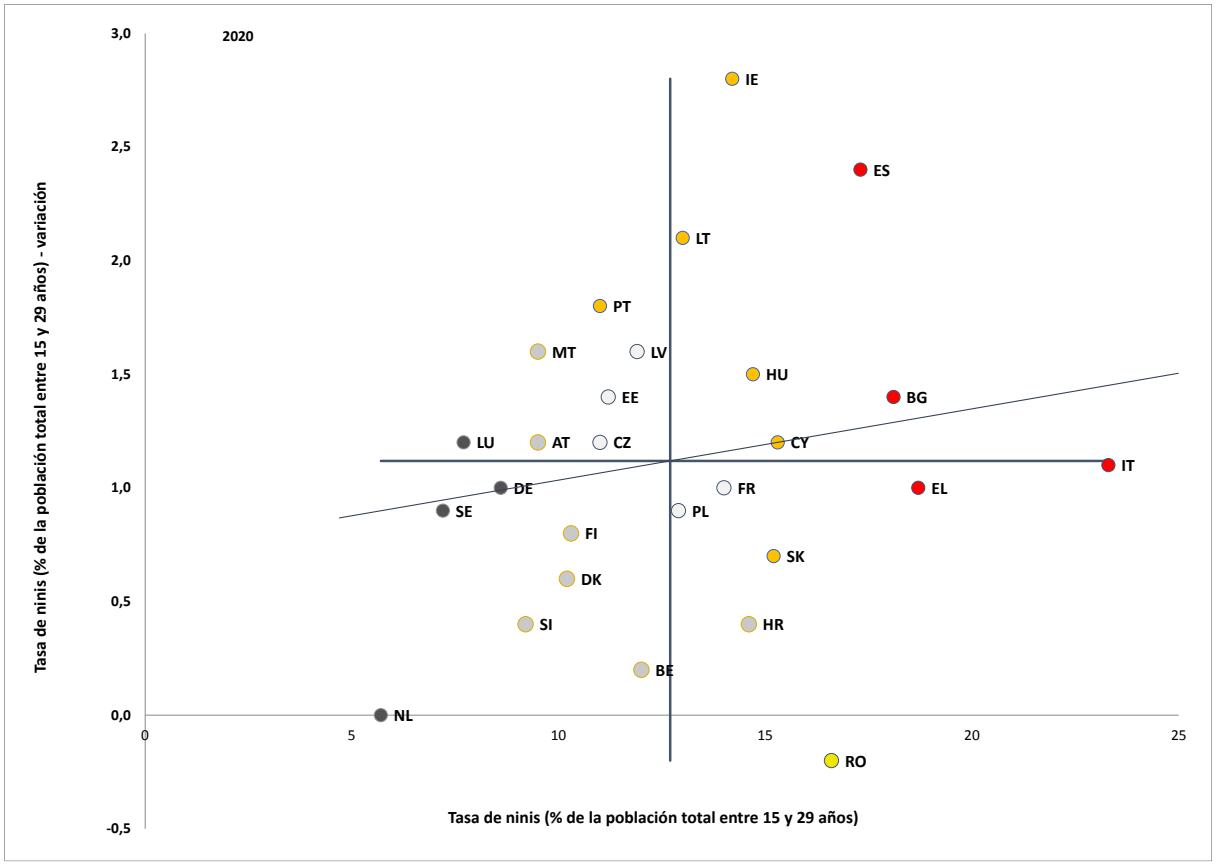
[140] Tras la revisión del cuadro de indicadores sociales, el indicador principal relativo a los ninis ahora mide la población de entre 15 y 29 años, en lugar de la de entre 15 y 24 años. El grupo de edad más amplio registra tasas de ninis más elevadas, pero las tendencias siguen siendo comparables a grandes rasgos.

[141] La tasa de ninis de Lituania fue superior a la media no ponderada de la UE, que se mide para el cuadro de indicadores sociales.

[142] Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2020/C 372/01).

Gráfico 2.2.10. Las tasas de ninis han aumentado en todos los Estados miembros, salvo en dos, y generan preocupación en varios países

Tasa de ninis (15-29 años) (en % y variación entre 2019 y 2020, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.
Fuente: Eurostat [edat_lfse_35].

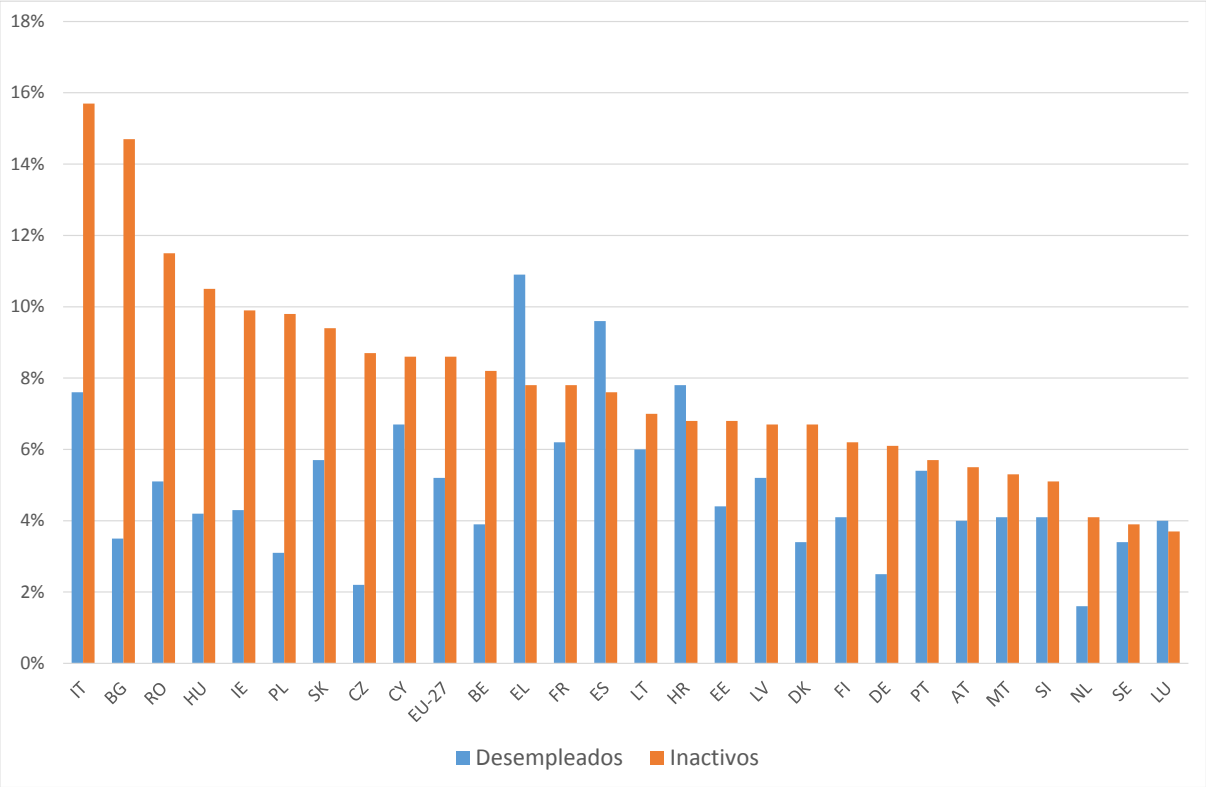
Las variaciones en la tasa de ninis durante la recesión económica se debieron al aumento tanto del desempleo como de la inactividad. Entre 2019 y 2020, la tasa de ninis inactivos en la UE aumentó 0,8 puntos porcentuales (del 7,8 % al 8,6 %) y la tasa de ninis desempleados subió 0,4 puntos porcentuales (del 4,8 % al 5,2 %). En 2020, la tasa de ninis inactivos fue particularmente elevada en Italia (15,7 %), Bulgaria (14,7 %), Rumanía (11,5 %) y Hungría (10,5 %) (gráfico 2.2.11). La tasa de ninis inactivos fue relativamente baja en Luxemburgo (3,7 %), Suecia (3,9 %) y los Países Bajos (4,1 %). Entre las mujeres, la inactividad de las ninis es mucho más frecuente que el desempleo (10,8 % frente al 4,6 %), mientras que las dos tasas se encuentran casi a la par con las de los hombres. En el caso de las mujeres ninis, las responsabilidades de cuidado constituyen una causa de inactividad con una frecuencia cinco veces mayor que en el caso de los hombres[143]. El reto de apoyar a los ninis inactivos se ve agravado por la diversidad de sus situaciones personales[144]. Por ejemplo, podrían ser despedidos temporalmente, estar esperando a que les vuelvan a llamar, no sentirse animados a

[143] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación sobre la Garantía Juvenil [SWD(2020) 124 final].
[144] Puede consultarse una selección de análisis en https://www.eurofound.europa.eu/es/topic/neets.

buscar empleo, estar cuidando a un familiar, padecer problemas de salud o tener una discapacidad. Todas estas situaciones requieren diferentes intervenciones estratégicas personalizadas.

Gráfico 2.2.11: La mayoría de los ninis de los países de la UE están inactivos, pero la proporción varía considerablemente de un Estado miembro a otro

Tasa de ninis inactivos y desempleados (entre 15 y 29 años) en los Estados miembros de la UE (en %, 2020)



Nota: los países se clasifican en orden decreciente de proporción de ninis inactivos. DE: interrupción en la serie cronológica, datos provisionales.
Fuente: Eurostat, EPA [edat_lfse_20].

En general, en 2020, la tasa de ninis fue más elevada entre los jóvenes nacidos fuera de la UE, y las mujeres se encontraron en una situación particularmente crítica. Por término medio en la UE, la tasa de ninis entre los jóvenes nacidos fuera de la UE de entre 15 y 29 años fue del 24,6 % en 2020, frente al 12,7 % de los autóctonos[145]. Seis países registraron un aumento interanual de las tasas de ninis nacidos fuera de la UE de más de 3 puntos porcentuales (España, Italia, Austria, Luxemburgo, Irlanda y Finlandia), mientras que Eslovenia y Malta registraron mejoras considerables (-6,6 puntos porcentuales y -3,9 puntos porcentuales, respectivamente). A escala de la UE en 2020, la tasa de ninis fue superior entre las mujeres que entre los hombres (2,9 puntos porcentuales). En comparación con sus homólogas autóctonas, las mujeres nacidas fuera de la UE registraron una tasa media de ninis en la UE del 31,3 %, lo que corresponde a una brecha de 17,5 puntos porcentuales. A nivel nacional, las mujeres nacidas fuera de la UE registraron una gran brecha de ninis de más de 20 puntos porcentuales en comparación con sus homólogas autóctonas en Grecia, Italia, Bélgica, Austria, Alemania y Francia. En Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Eslovenia y

[145] Todos los datos de este apartado proceden de Eurostat [edat_lfse_28].

Austria, la tasa de ninis entre las mujeres nacidas fuera de la UE fue al menos tres veces más elevada.

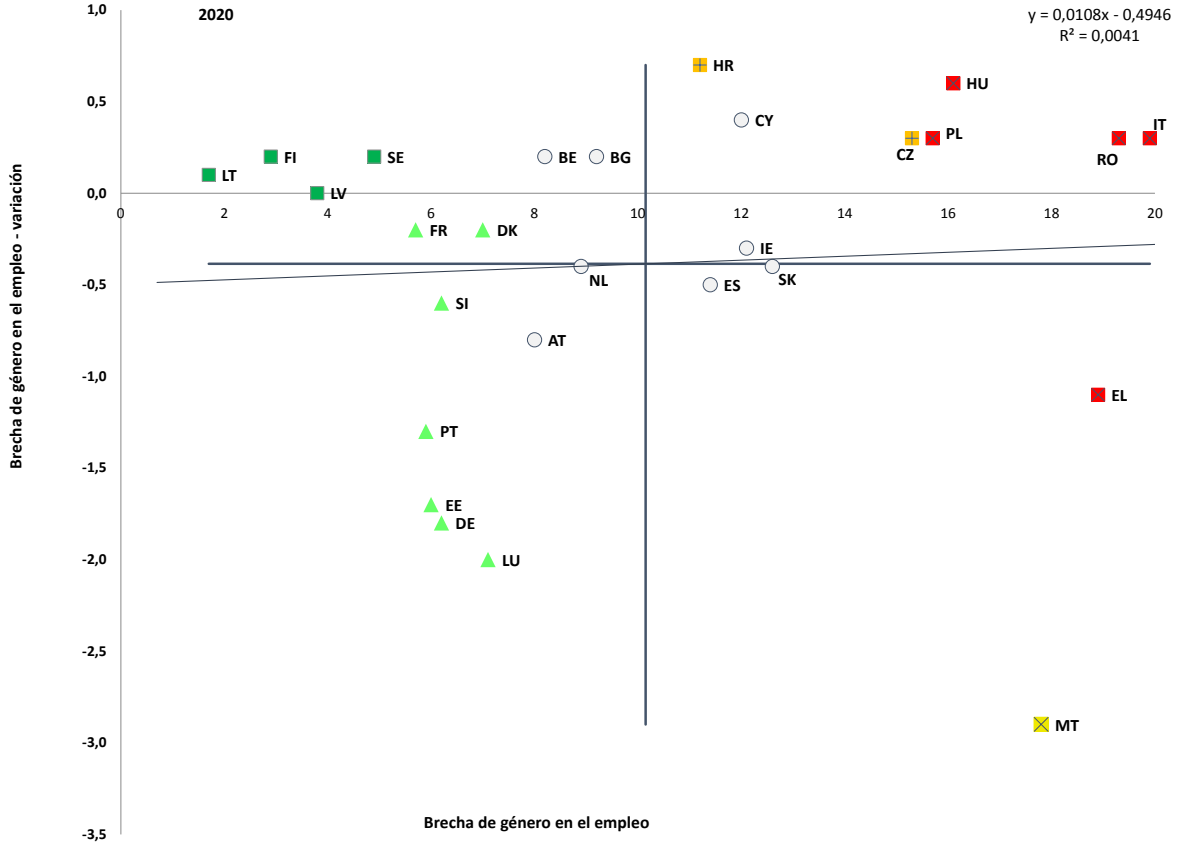
El cambio demográfico está dando lugar a ajustes en la composición de la mano de obra, con un aumento de las tasas de empleo de los trabajadores de más edad. En 2010, 24,3 millones de trabajadores de la UE tenían entre 55 y 64 años, frente a 143,4 millones de entre 25 y 54 años. Una década después, en 2020, el número de trabajadores de entre 25 y 54 años había disminuido en 1,7 millones, mientras que el número de trabajadores de más edad había aumentado 11,5 millones. La tasa de empleo de los trabajadores de más edad aumentó durante la pandemia, del 59,1 % en 2019 al 59,6 % en 2020. Este aumento se produce al final de una década de mejoras (en comparación con el 44,7 % en 2010). Este aumento ha sido más pronunciado entre las mujeres, del 37 % en 2010 al 53,4 % en 2020, lo que reduce la brecha de género en el empleo para este grupo de edad en unos 3 puntos porcentuales. Las diferencias entre los Estados miembros persistieron, aunque algunos países con bajas tasas de empleo en 2010, como Malta, Italia, Polonia y especialmente Hungría, han experimentado mejoras importantes. Al mismo tiempo, las horas de trabajo de los trabajadores de más edad disminuyeron más durante la pandemia[146].

El descenso de las tasas de empleo fue más pronunciado en el caso de los hombres que en el de las mujeres, lo que explica la ligera disminución de la brecha de género en el empleo, que, no obstante, sigue siendo amplia. Entre 2019 y 2020, la tasa de empleo de las mujeres (de 20 a 64 años) se redujo 0,5 puntos porcentuales por término medio en la UE[147] y alcanzó el 66,7 % en 2020. Debido a un descenso ligeramente superior de las tasas de empleo masculino (0,9 puntos porcentuales), el indicador principal del cuadro de indicadores sociales de la brecha de género en el empleo registró una ligera reducción (del 11,5 % al 11,1 %). No obstante, la brecha sigue siendo amplia, con grandes variaciones entre países. Las brechas de género en el empleo más bajas en 2020 se registraron en Lituania (1,7 puntos porcentuales), Finlandia (2,9 puntos porcentuales), Letonia (3,8 puntos porcentuales) y Suecia (4,9 puntos porcentuales), todos ellos clasificados como «países con mejores resultados» (gráfico 2.2.12). En el otro extremo del espectro, evaluados como «situaciones críticas» en el cuadro de indicadores sociales, se sitúan Italia (19,9 puntos porcentuales), Rumanía (19,3 puntos porcentuales), Grecia (18,9 puntos porcentuales), Hungría (16,1 puntos porcentuales) y Polonia (15,7 puntos porcentuales). Varios países registran grandes variaciones regionales en la brecha de género en el empleo (véase el anexo 3). A pesar de una ligera mejora de la brecha de género en el empleo, la EU-27 no ha observado una convergencia por segundo año consecutivo, ya que muchos Estados miembros con grandes brechas de género en el empleo registraron un deterioro en 2020.

[146] Datos agrupados de las dos primeras rondas de la encuesta «Vida, trabajo y COVID-19» en las que se planteó la pregunta: primavera y verano de 2020.
[147] Malta, Grecia, Polonia, Luxemburgo y Alemania registraron un aumento, y en los Países Bajos el empleo se mantuvo estable.

Gráfico 2.2.12: La brecha de género en el empleo sigue siendo elevada, con importantes diferencias entre los Estados miembros

Brecha de género en el empleo (20 a 64 años) (en % y variación anual 2019-2020, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.
Fuente: Eurostat, [tesem060].

La brecha de género en el empleo es más amplia si se tiene en cuenta el empleo en equivalentes a tiempo completo (ETC). En 2020, la brecha de género en el empleo en ETC de las personas de entre 20 y 64 años[148] disminuyó ligeramente en comparación con 2019 (0,3 puntos porcentuales) y se situó en el 17,1 %. Esto refleja en gran medida el hecho de que las mujeres trabajaban con mayor frecuencia a tiempo parcial (el 29,1 % de las mujeres empleadas frente al 7,8 % de los hombres en 2020). Esta reducción de la brecha en materia de empleo en ETC fue algo menor que la del empleo en general, en parte también como consecuencia del descenso más pronunciado de las horas trabajadas entre las mujeres empleadas durante la crisis. En 2020, las brechas de género en ETC más bajas se registraron en Lituania, Finlandia y Letonia, y las más altas, en Malta (21,8 puntos porcentuales), los Países Bajos (23 puntos porcentuales) e Italia (24,5 puntos porcentuales). Detrás de esta evolución están las diferencias en la representación de mujeres y hombres en los sectores y

[148] La tasa de empleo en ETC compara las diferencias entre grupos de la media de horas trabajadas. La tasa de empleo en ETC se calcula dividiendo el total de horas trabajadas en la economía (primer empleo, segundo empleo, etc.) por el número medio de horas en una jornada a tiempo completo (alrededor de 40) y por el número de personas de entre 20 y 64 años. *Fuente:* marco de evaluación conjunto (MEC), cálculo basado en datos de Eurostat.

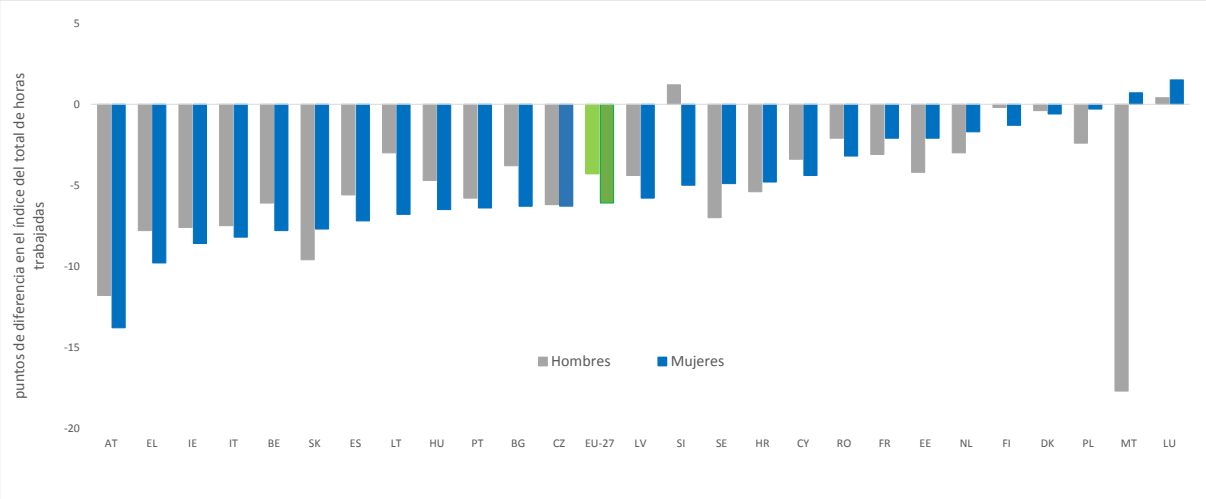
profesiones afectados por la crisis[149], las diferencias de género en el uso del teletrabajo y las consecuencias de los repentinos aumentos del trabajo asistencial no remunerado (lo que a menudo hizo que fuera particularmente difícil para las mujeres equilibrar el trabajo con las responsabilidades de cuidado).

Si bien el descenso del empleo durante la crisis fue ligeramente más destacado en el caso de los hombres, el descenso del número total de horas trabajadas[150] fue más pronunciado en el caso de las mujeres. La proporción de mujeres y hombres que trabajaban en profesiones en las que era posible evitar la pérdida de empleo variaba con frecuencia, lo que ayuda a explicar las diferencias de género observadas en relación con las pérdidas de empleo y las reducciones de horas de trabajo[151]. Entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020, el total de horas trabajadas en el empleo principal disminuyó una media de 6,1 puntos en el caso de las mujeres en la UE, frente a una disminución de 4,3 puntos en el caso de los hombres. Las mujeres experimentaron descensos en las horas trabajadas en todos los Estados miembros, excepto en dos (Malta y Luxemburgo), aunque la magnitud varió considerablemente de un país a otro (gráfico 2.2.13). En Austria, Grecia, Irlanda e Italia, las mujeres registraron una caída de más de 8 puntos en el índice del total de horas trabajadas. Desde finales de 2020, el total de horas trabajadas ha experimentado una ligera recuperación tanto para las mujeres como para los hombres en la UE, aunque todavía no se han alcanzado los niveles anteriores a la crisis en el segundo trimestre de 2021.

[149] Un estudio del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) analiza todo esto: *Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic* [«Igualdad de género e impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19», documento en inglés]. El estudio se llevó a cabo a petición de la Presidencia portuguesa y se centra en las repercusiones socioeconómicas de la pandemia desde una perspectiva de género.
[150] Esto se refiere al total real de horas trabajadas por todos los empleados y trabajadores autónomos en su actividad profesional principal durante los trimestres correspondientes.
[151] Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe 2021* [«Evolución social y del empleo en Europa, 2021»], 2021.

Gráfico 2.2.13: Existe una gran variación entre países en cuanto al descenso de las horas trabajadas por género

Variación en el índice del total real de horas trabajadas por género (en %, variación entre el T4-2019 y 2020).



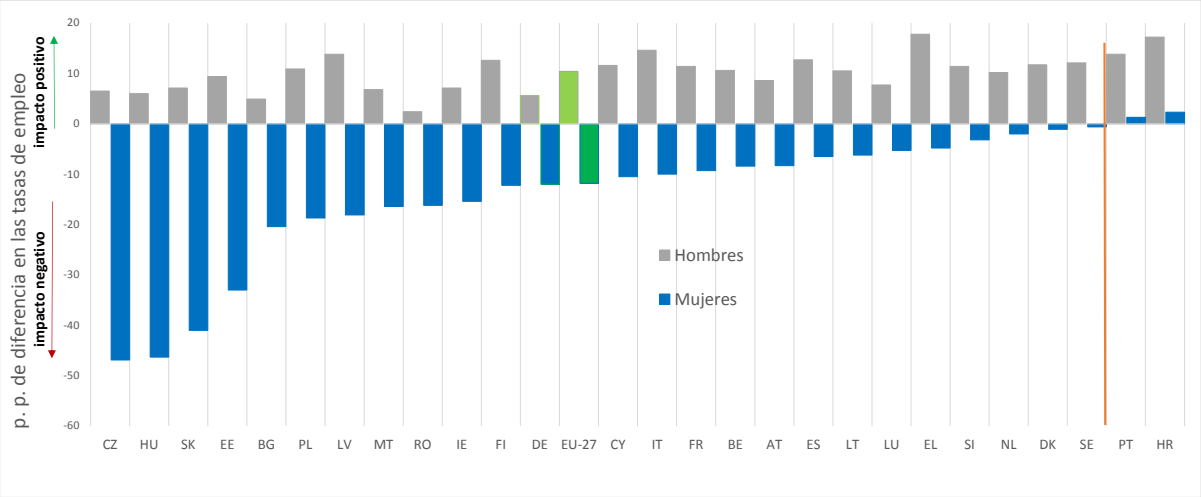
Nota: índice del total real de horas trabajadas en el empleo principal, en el que la referencia (100) es el año 2006 (media anual). El índice indica la variación en el total real de horas de trabajo en el trimestre examinado de un año en comparación con las horas de trabajo reales en 2006. El valor del índice está influido por el número de personas empleadas en el trimestre examinado de un año, así como por el número de horas trabajadas por cada una de estas personas; se basa en datos desestacionalizados. No se dispone de datos relativos a DE.
Fuente: Eurostat (lfsi_ahw_q).

El impacto de la parentalidad en el empleo es mayor para las mujeres que para los hombres. En 2020, en todos los Estados miembros, la tasa de empleo de los hombres de entre 25 y 49 años con al menos un hijo menor de 6 años fue mayor que para sus homólogos sin hijos pequeños (10,4 puntos porcentuales). El mismo efecto fue negativo en el caso de las mujeres (11,8 puntos porcentuales a escala de la UE) en todos los Estados miembros, excepto en dos (Portugal y Croacia), de modo que la media de la brecha de género en el empleo en la UE para las personas con al menos un hijo pequeño asciende a 32,2 puntos porcentuales (gráfico 2.2.14). El impacto negativo de la parentalidad para las mujeres en este grupo es especialmente elevado en Chequia, Hungría y Eslovaquia (más de 40 puntos porcentuales)[152]. Este resultado puede vincularse, en parte, a la distribución de las responsabilidades de cuidado infantil: en 2016, más del 85 % de las madres cuidaban de niños a diario, frente a menos del 65 % de los hombres (últimos datos disponibles)[153]. Los niveles educativos están estrechamente vinculados al impacto de la maternidad en el trabajo: en 2020, la tasa de empleo de las mujeres poco cualificadas con al menos un hijo menor de 6 años se situó en el 35,3 %, frente al 61,9 % para las mujeres con un título de segundo ciclo de enseñanza secundaria y el 79,5 % para las mujeres con un título de educación superior.

[152] El asunto se analizó en detalle en el informe de la 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], p. 130.
[153] Basado en datos de la base de datos sobre estadísticas de género del EIGE.

Gráfico 2.2.14: Solo en dos países de la UE las mujeres con hijos pequeños tienen tasas de empleo más elevadas que las mujeres sin hijos

Efectos de la parentalidad sobre el empleo de hombres y mujeres (25-49 años) en 2020



Nota: los efectos de la parentalidad sobre el empleo son la diferencia, expresada en puntos porcentuales, en la tasa de empleo de madres (padres) con al menos un hijo menor de 6 años y las mujeres (hombres) sin hijos.
Fuente: Eurostat [lfst_hheredch].

La conciliación de las obligaciones laborales y familiares se hizo relativamente más difícil para las mujeres durante la pandemia de COVID-19. Los primeros datos recopilados sobre la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de padres y madres durante la pandemia indican que es probable que las mujeres se hayan enfrentado a más dificultades para combinar el trabajo y la vida privada. Por ejemplo, en la primavera de 2020, el 20 % de las madres trabajadoras, frente al 13 % de los padres trabajadores, indicaron tener dificultades para concentrarse en su trabajo con motivo de las responsabilidades familiares siempre o la mayor parte del tiempo. En cambio, en 2015, esta cifra era de tan solo el 4 % de las madres trabajadoras y del 3 % de los padres trabajadores[154]. En algunos Estados miembros (Bélgica, Alemania, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y Estonia), más de una quinta parte de los progenitores que trabajaban señalaron tener problemas con esto. La situación mejoró en el transcurso de la pandemia, pero las mujeres siguen enfrentándose a mayores dificultades.

El acceso a una educación infantil y atención a la infancia de calidad y asequibles afecta gravemente al empleo femenino. El indicador principal del cuadro de indicadores sociales sobre guarderías estima que la participación de los niños menores de 3 años de edad en la educación infantil y atención a la infancia oficial era del 35,3 % en la EU-27 en 2019[155], por lo que se superó el objetivo de Barcelona del 33 %. Sin embargo, sigue habiendo diferencias entre los Estados miembros, de los cuales 16 todavía no han alcanzado el objetivo. El análisis del cuadro de indicadores sociales registra una situación «crítica» en cinco Estados miembros

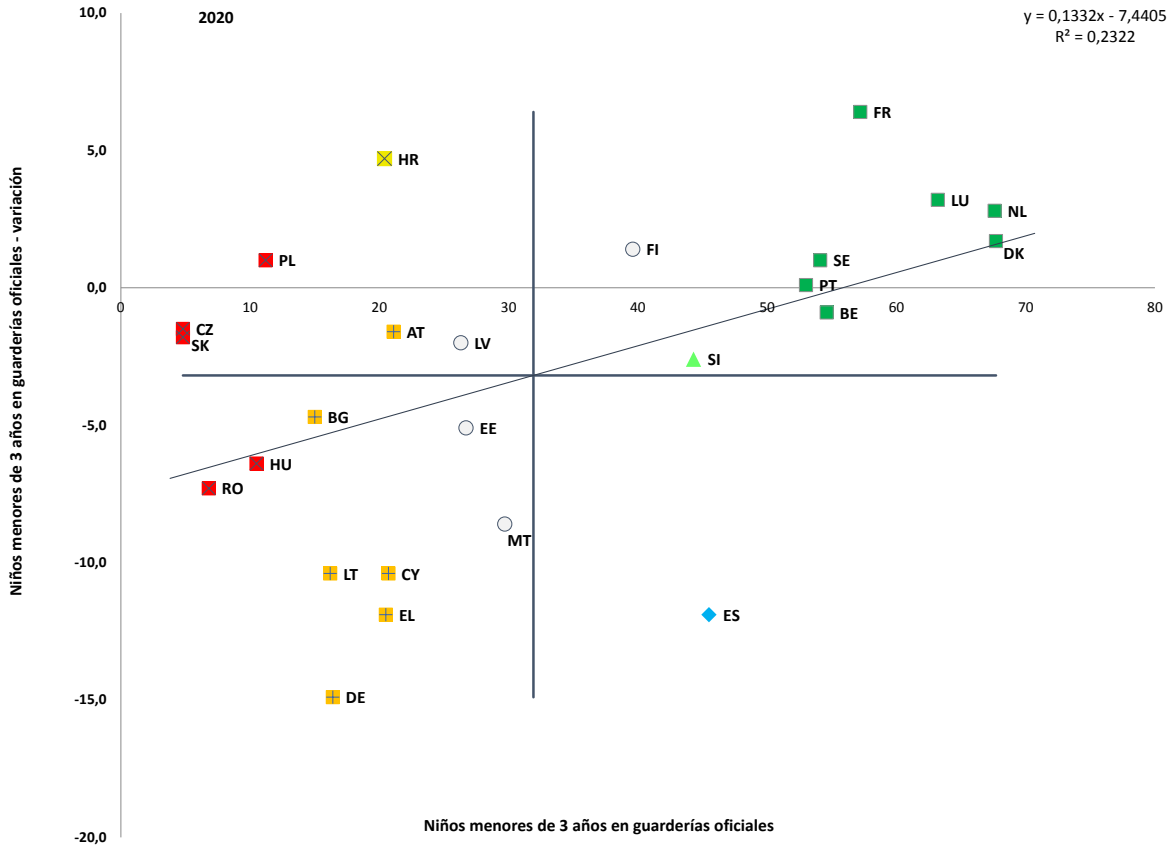
[154] Los datos de 2020 proceden de las rondas 1, 2 y 3 de la encuesta electrónica de Eurofound «Vida, trabajo y COVID-19» (EU-27) y de los datos de 2015 de la Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo de Eurofound (EU-27).
[155] Estos son los últimos datos disponibles sobre la media de la EU-27.

(Chequia, Hungría, Eslovaquia, Polonia y Rumanía)[156] (gráfico 2.2.15). En el otro extremo del espectro, en Dinamarca, los Países Bajos y Luxemburgo, más del 60 % de los niños menores de 3 años están matriculados en educación infantil y atención a la infancia. Sin embargo, en los Países Bajos, la mayoría de ellos asisten durante menos de 30 horas semanales. Para reducir la brecha de género en el empleo, es fundamental que la prestación de cuidados infantiles profesionales sea compatible con el trabajo a tiempo completo. Esto impediría que uno de los progenitores, normalmente la madre, se vea obligado a trabajar a tiempo parcial y evitaría las consecuencias negativas que esto conlleva para los resultados en el mercado laboral y la adecuación de los ingresos y pensiones. Las políticas adecuadas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, como las fórmulas de trabajo flexible y los permisos parentales, también desempeñan un papel importante a la hora de reducir los obstáculos a la participación en el mercado laboral de las personas con responsabilidades de cuidado. Si son utilizadas de forma equilibrada por hombres y mujeres, también pueden contribuir a reducir las brechas de género en el empleo.

[156] Eslovaquia también presenta una tasa de participación muy baja (1,4 %) sobre la base de los datos de 2018 (los datos de 2019 no están disponibles en el momento de la elaboración del presente documento).

Gráfico 2.2.15: Persisten las grandes diferencias existentes entre los Estados miembros en la inscripción en guarderías

Niños menores de 3 años en guarderías oficiales y variación anual (en %, 2020 y variaciones anuales con respecto a 2019, indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.
Fuente: Eurostat [tepsr_sp210].

A medida que la población de la UE envejece, es probable que las fuertes desigualdades de género en las responsabilidades de cuidado tengan mayores implicaciones sociales y para el empleo. En 2020, había alrededor de 5,7 millones de mujeres en la UE, de entre 15 y 64 años, que estaban inactivas debido a responsabilidades de cuidado (alrededor del 16 % de todas las mujeres inactivas), frente a solo 0,3 millones de hombres (o alrededor del 1 % de los hombres inactivos). El porcentaje de mujeres también es elevado, un 59 %, entre los cuidadores no profesionales de 18 años o más que prestan asistencia a adultos en el entorno familiar o social (como los adultos con discapacidad o problemas de salud)[157]. La diferencia entre hombres y mujeres es mayor en el grupo de edad de 45 a 64 años, con una media de 8 puntos porcentuales. Además, las mujeres dedican más tiempo a prestar cuidados no profesionales (17 horas semanales, frente a 14 horas en el caso de los hombres)[158]. En vista de ello, la prestación de servicios asistenciales adecuados y asequibles, tanto de educación

[157] Van der Ende, M.; van Seben, R.; van Exel, J.; Bom, J. y Geijsen, T.: *Prevalence and Cost of Informal Care* [«Prevalencia y coste de los cuidados no profesionales», documento en inglés], ECORYS y Universidad de Róterdam, 2021 (disponible próximamente).
[158] Sobre la base de la ronda 7 de la EHIS (2013-2015) y la EQLS (2016).

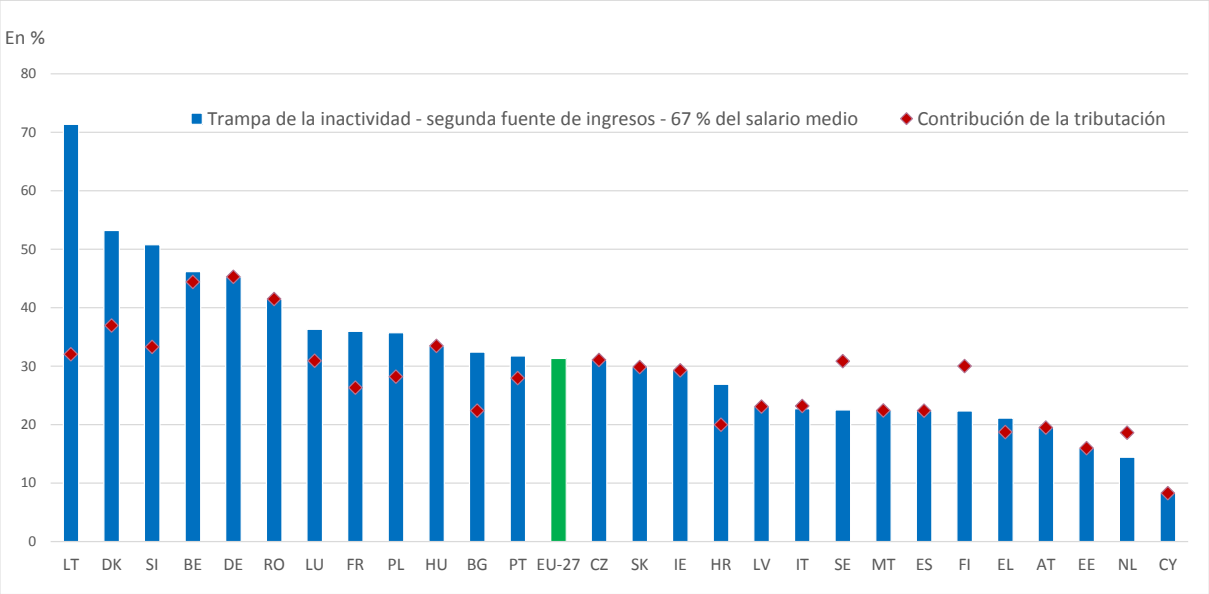
infantil y atención a la infancia como de cuidados de larga duración, desempeña un papel importante en el refuerzo de la participación de las mujeres en el mercado laboral (véase el recuadro 6 sobre los cuidados de larga duración).

La tributación contribuye considerablemente a las trampas de la inactividad de las segundas fuentes de ingresos en la mayoría de los Estados miembros, con importantes implicaciones para la igualdad de género. Las mayores trampas de la inactividad[159] de las segundas fuentes de ingresos[160] (en una familia con dos hijos) se registran en Lituania, Dinamarca, Eslovenia, Bélgica, Alemania y Rumanía (véase el gráfico 2.2.16). Por ejemplo, si un cónyuge inactivo con dos hijos acepta un empleo con un salario del 67 % del salario medio en Lituania, más del 70 % de sus ingresos se pierde en impuestos adicionales y prestaciones suprimidas. En cambio, esta trampa es inferior al 20 % en Estonia y los Países Bajos, e inferior al 10 % en Chipre. La contribución de la tributación es más pronunciada en Bélgica, Alemania y Rumanía, con una posible pérdida de ingresos de más del 40 % para una segunda fuente de ingresos que cobra el 67 % del salario medio al incorporarse a un empleo remunerado. Más de tres cuartas partes de las segundas fuentes de ingresos (78 %) en la UE son mujeres. Por consiguiente, su participación en el mercado laboral se ve afectada por el grado de tributación conjunta de la renta combinada de una pareja (incluidos los créditos fiscales transferibles) y por el diseño del sistema de prestaciones (por ejemplo, la supresión de prestaciones sujetas a condiciones de recursos). Los sistemas de tributación conjunta progresiva pueden inflar los tipos impositivos marginales para las personas sin ingresos o con salarios más bajos, ya que sus ingresos están sujetos efectivamente a un tipo impositivo marginal más elevado, en consonancia con su pareja, que tiene mayores ingresos. Por tanto, estos sistemas pueden contribuir a las brechas de género en el empleo y a las brechas salariales de género no ajustadas.

[159] Las trampas de la inactividad denotan los efectos de la tributación de cada euro adicional de renta bruta.
[160] La segunda fuente de ingresos es una persona que no es (o no sería, si está pensando en comenzar a trabajar) la mayor fuente de ingresos en su hogar. En la mayoría de los casos, pero no en todos, la segunda fuente de ingresos es una mujer.

Gráfico 2.2.16: El tipo impositivo efectivo al aceptar un empleo para las segundas fuentes de ingresos asciende a más del 30 % de los ingresos en la UE

Trampa de la inactividad para la segunda fuente de ingresos (en %, 2020)

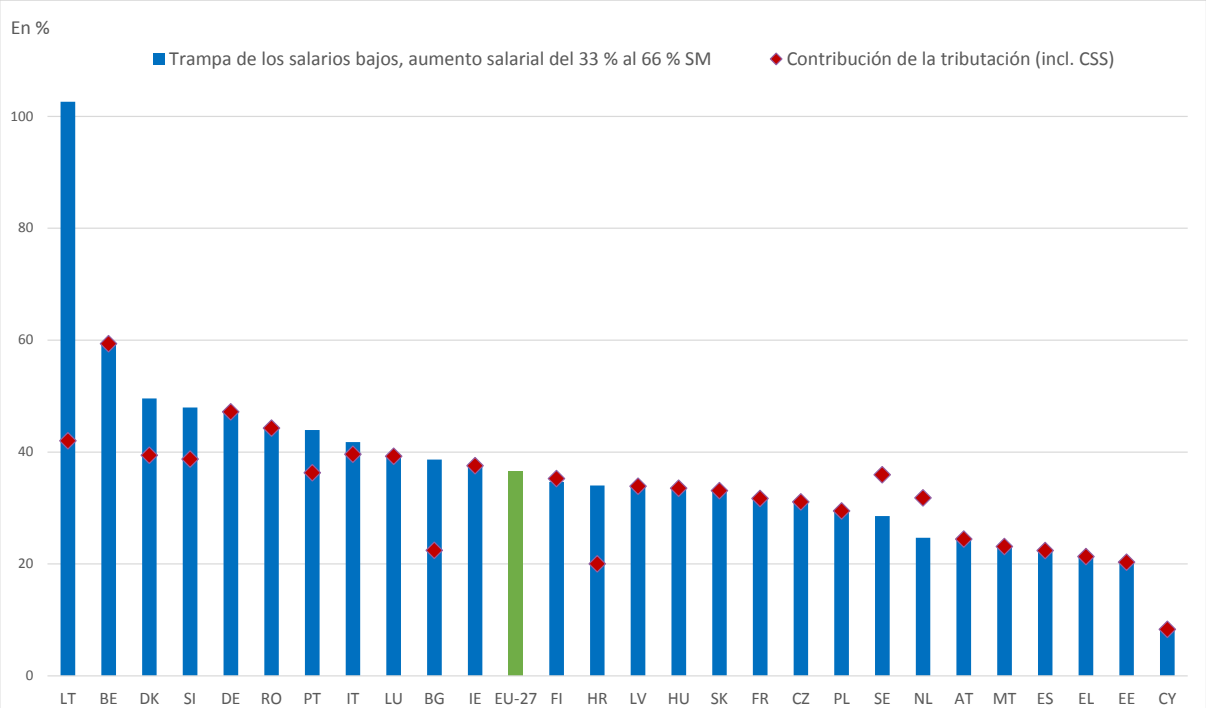


Nota: 1) Los datos corresponden a una segunda fuente de ingresos que cobra el 67 % del salario medio en una familia formada por dos trabajadores y dos hijos; la principal fuente de ingresos cobra el salario medio. 2) «Contribución de la tributación (incluidas las cotizaciones a la seguridad social)» se refiere al porcentaje de renta bruta adicional que desaparece en forma de impuestos debido a la tributación y a las cotizaciones a la seguridad social (otros elementos que contribuyen a la trampa de los salarios bajos son las prestaciones por desempleo suprimidas, la asistencia social y las ayudas a la vivienda).
Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en marzo de 2021).

La participación de las mujeres a tiempo completo en el mercado laboral también puede verse negativamente afectada cuando los impuestos aumentan y las prestaciones se suprimen con demasiada rapidez en relación con el aumento de las horas de trabajo. Esto (conocido como la «trampa de los salarios bajos») puede afectar a las personas activas que trabajan a tiempo parcial. En relación con las segundas fuentes de ingresos, la tributación desempeña un papel clave a la hora de determinar la gravedad de esta trampa de los salarios bajos en la mayoría de los Estados miembros. El gráfico 2.2.17 muestra el porcentaje de ingresos adicionales que «desaparecen en impuestos» cuando las segundas fuentes de ingresos aumentan sus horas de trabajo y, por tanto, sus ingresos, de un tercio a dos tercios del salario medio. Las segundas fuentes de ingresos pueden perder, por término medio, alrededor de una tercera parte de sus ingresos adicionales, lo que asciende a más del 100 % en Lituania (debido al valor elevado de las ayudas a la vivienda que se pierden) y hasta el 60 % en Bélgica. La mayor contribución de la tributación se registra en Bélgica, seguida de Alemania.

Gráfico 2.2.17: En muchos Estados miembros, una parte considerable de los ingresos de las segundas fuentes de ingresos desaparece en impuestos cuando aumenta su salario

Porcentaje de ingresos adicionales que «desaparecen en impuestos» cuando el salario de la segunda fuente de ingresos aumenta del 33 % al 66 % y la principal fuente de ingresos cobra el 100 % del salario medio, con dos hijos (en %, 2020)



Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN, base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, sobre la base del modelo de beneficios fiscales de la OCDE (actualizado en marzo de 2021).

La brecha salarial de género sigue siendo elevada a pesar de ligeras mejoras. Aunque hay más mujeres con títulos de educación superior que hombres[161], la brecha salarial no ajustada a escala de la UE[162] solo cambió ligeramente en términos interanuales (14,1 % en 2019, con un descenso de 0,3 puntos porcentuales desde 2018). Esto continúa una tendencia de ligeras mejoras que experimentó una reducción de 1,9 puntos porcentuales entre 2013 y 2019. La brecha salarial de género no ajustada sigue siendo superior al 20 % en Estonia y Letonia, y los valores más bajos (entre el 1 % y el 5 %) se registran en Italia, Luxemburgo y Rumanía[163]. Desde 2013, la situación ha mejorado considerablemente en Estonia, España, Luxemburgo y Chipre (8,1 puntos porcentuales, 5,9 puntos porcentuales, 4,9 puntos porcentuales y 4,8 puntos porcentuales, respectivamente), mientras que la brecha salarial de género ha aumentado más de 2 puntos porcentuales en Croacia y Letonia (gráfico 2.2.18). Las brechas salariales están considerablemente influidas por la segregación sectorial y ocupacional de

[161] En 2020, el 46,1 % de las mujeres de entre 30 y 34 años tenían títulos de educación superior en la EU-27, frente al 36 % de los hombres.

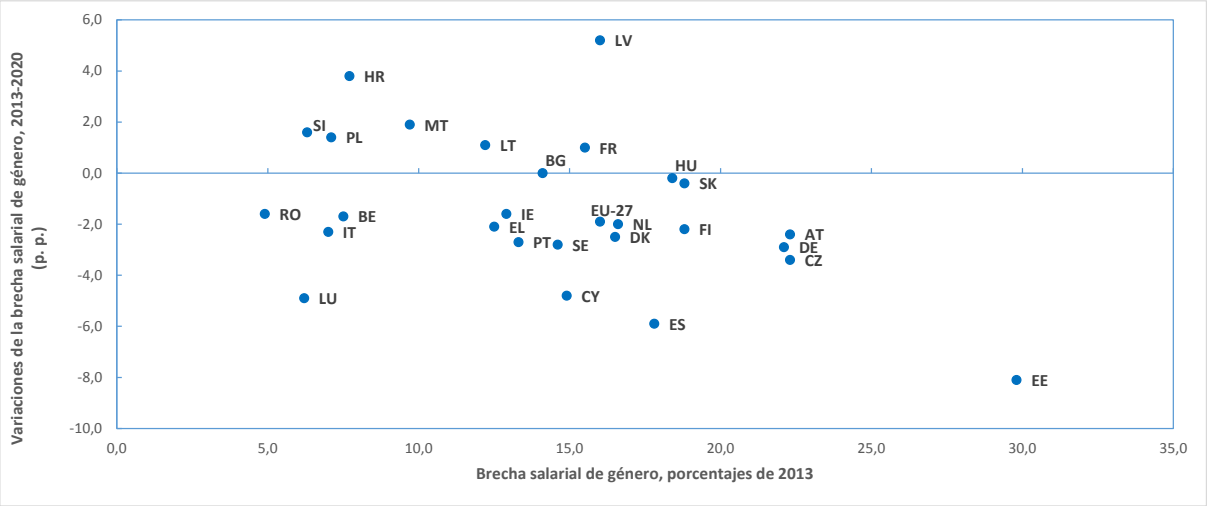
[162] La brecha salarial de género sin ajustar se mide como la diferencia entre los ingresos brutos medios por hora de asalariados y asalariadas como porcentaje de los ingresos brutos medios por hora de los hombres asalariados. Eurostat, código [TESEM180].

[163] Las bajas brechas salariales de género a veces están relacionadas con elevadas brechas de género en el empleo (por ejemplo, en Italia y Rumanía); en tales casos, las bajas brechas salariales pueden deberse, en gran medida, a los efectos de selección, ya que son principalmente las mujeres con el mayor potencial de ingresos quienes participan en el mercado laboral.

género y por las diferencias en el nivel educativo[164]. También es probable que otros factores desempeñen un papel importante, como los estereotipos de género, las dificultades para conciliar el trabajo y las responsabilidades de cuidado (lo que también da lugar a interrupciones en la carrera profesional), la discriminación y la falta de transparencia de las estructuras salariales[165]. Las brechas salariales se acumulan a lo largo de la vida y a menudo dan lugar a brechas de género en las pensiones, que se situaron en el 29,5 % para las personas de entre 65 y 74 años en la EU-27 en 2019, con una gran diversidad entre los Estados miembros (menos del 1 % en Estonia en 2019, frente al 46 % en Luxemburgo). Como parte de los esfuerzos para hacer frente a este reto, en marzo de 2021 la Comisión presentó una propuesta de Directiva por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento[166].

Gráfico 2.2.18: A pesar de las leves mejoras desde 2013, en varios Estados miembros la brecha salarial de género sigue siendo elevada

Variación en la brecha salarial de género sin ajustar; industria, construcción y servicios (2013-2019).



Nota: los valores de IE se refieren a 2018; los de EL se refieren a 2014 y 2018.
Fuente: Eurostat [tesem180].

Existe un potencial considerable para una mayor participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral. El principio 17 del pilar europeo de derechos sociales requiere la inclusión de las personas con discapacidad, en particular mediante una mayor participación en el mercado laboral. El cuadro de indicadores sociales revisado incluye un indicador principal para supervisar su integración en el mercado laboral como medio para reducir las desigualdades y contribuir al logro de las ambiciones en materia de empleo

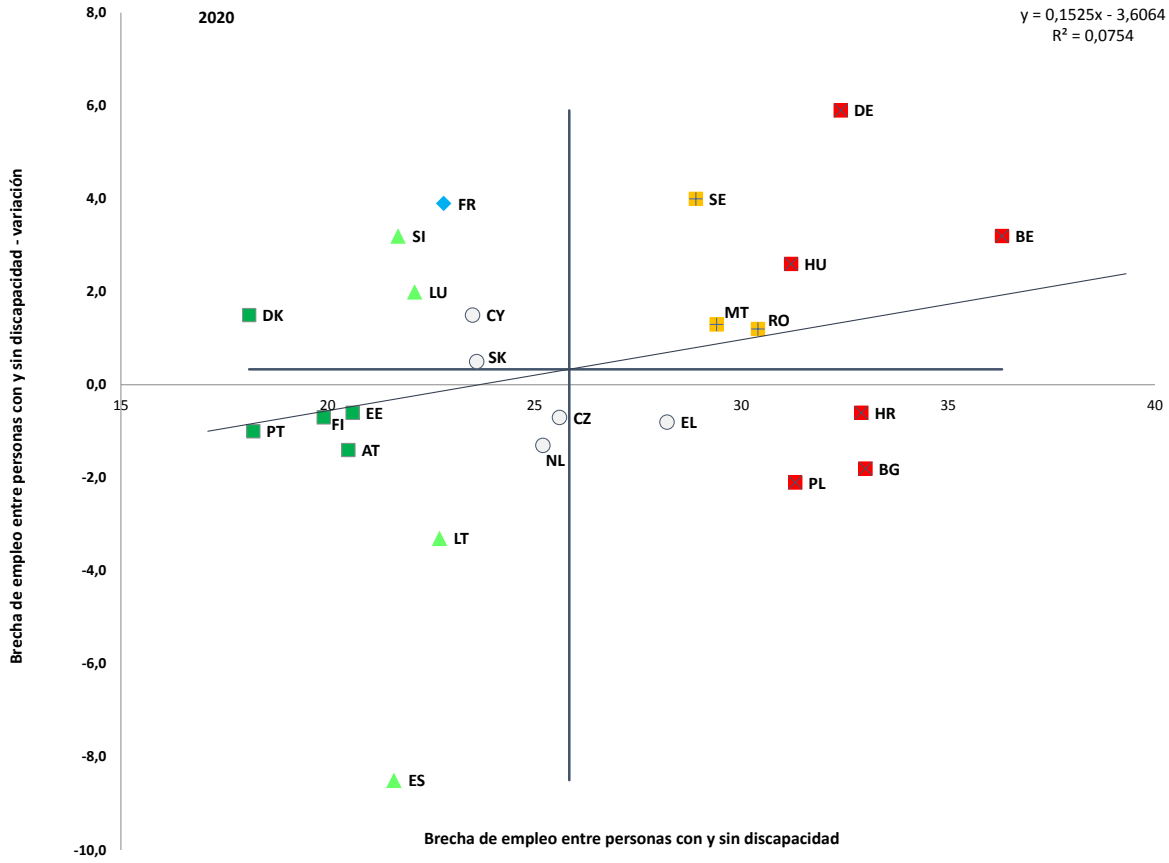
[164] Leythienne, D. y Ronkowski, P.: *A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data* [«Descomposición de la brecha salarial de género sin ajustar mediante datos de la encuesta sobre la estructura de los salarios», documento en inglés], Documentos de trabajo estadístico, 2018, Eurostat.
[165] Los datos de la EU-27 son limitados, pero el tema se analizó en EIGE: *Beijing +25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States* [«Pekín +25: quinta revisión de la aplicación de la Plataforma de Acción de Pekín en los Estados miembros de la UE», documento en inglés], 2020.
[166] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento.

establecidas en la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[167]. En 2020, la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad[168] se situó en 24,5 puntos porcentuales en la UE. El indicador del cuadro de indicadores sociales muestra una gran variedad en los resultados de los Estados miembros (véase el gráfico 2.2.19). Las mayores brechas se registraron en Bélgica (superior a 35 puntos porcentuales), Bulgaria, Croacia, Alemania, Polonia, Hungría y Rumanía (superiores a 30 puntos porcentuales) y las más bajas, en Dinamarca, Portugal y Finlandia (inferiores a 20 puntos porcentuales). La pandemia de COVID-19 agravó las limitaciones preexistentes en el acceso al empleo[169]. Entre 2019 y 2020, se observaron diferencias entre países en cuanto a la evolución de la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad. Alemania registró una situación «crítica» con un aumento de 5,9 puntos porcentuales, mientras que 3 países se encuentran en la categoría «en observación» (Suecia, Malta y Rumanía). La brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad en la UE ha incluso aumentado (1,8 puntos porcentuales) desde que comenzaron las mediciones en 2014. En 2019, la tasa de desempleo en la EU-27 también fue considerablemente más elevada para las personas con discapacidad (17,3 % frente al 8,3 %)[170], lo que apunta a una urgente necesidad de tomar medidas en este ámbito.

[167] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 3 de marzo de 2021, titulada «Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030» [COM(2021) 101 final].
[168] Véase la definición del indicador en el capítulo 1.3.
[169] Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe 2021* [«Evolución social y del empleo en Europa 2021», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.
[170] Fuente: Eurostat, EU-SILC de 2020, actualización de 21 de octubre de 2021; los datos relativos a Irlanda no estaban disponibles.

Gráfico 2.2.19: La brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad sigue siendo elevada y existe una gran divergencia entre los Estados miembros

Brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad en 2020, en comparación con 2019 (20-64 años) (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción en los datos relativos a BE, DE y LU en 2020. Los datos relativos a FR, NL, PL y SK en 2020 son provisionales. El valor de la EU-27 es una estimación.
Fuente: EU-SILC 2020, Eurostat, [htlh_dlm200]

Los resultados de las personas nacidas fuera de la UE en el mercado laboral son menos satisfactorios que los de los ciudadanos autóctonos y móviles de la UE. En 2020, las tasas de empleo de las personas nacidas fuera de la UE de entre 20 y 64 años fueron a la zaga de las de los autóctonos (62 % frente al 73,5 %) y empeoraron en relación con las anteriores a la crisis. De 2019 a 2020, la tasa de desempleo de las personas nacidas fuera de la UE (grupo de edad de 15 a 74 años) aumentó 2,1 puntos porcentuales hasta el 16,9 %, frente a un aumento de la tasa de desempleo de 0,3 puntos porcentuales hasta el 6,5 % para los autóctonos, lo que apunta a un impacto desproporcionado de la COVID-19[171] en el primer grupo. Los migrantes de terceros países tienden a tener una representación excesiva en los empleos de baja cualificación (ocupan uno de cada cuatro empleos de baja cualificación en la UE) y, al mismo

[171] Los ciudadanos de la UE que trabajan en otro Estado miembro también registraron una mayor disminución de la tasa de empleo que los nacionales del país de acogida, pero sus tasas de 2020 son comparables, a grandes rasgos, a las de los autóctonos (73,4 % frente al 73,5 %, respectivamente).

tiempo, tienen más probabilidades de estar sobrecualificados que los autóctonos[172]. Esta cifra es superior al 40 % en Austria, Alemania y Suecia y superior al 60 % en Luxemburgo. La situación de las mujeres de origen migrante es especialmente crítica, ya que su brecha de actividad aumentó a 10,8 puntos porcentuales en 2020, y en Francia, Bélgica e Italia se registraron tasas de actividad particularmente bajas (por debajo del 60 %). Al representar un porcentaje importante de los denominados «trabajadores esenciales», los migrantes de terceros países, junto con los trabajadores móviles de la UE, han contribuido al funcionamiento de la economía desde el inicio de la pandemia[173]. Sin embargo, los migrantes se enfrentaron a un riesgo mayor de perder el empleo que los autóctonos incluso en la categoría de «trabajadores esenciales»[174].

2.2.2 Respuesta estratégica

Los Estados miembros están adoptando medidas para mejorar la participación en la educación infantil y la atención a la infancia y la calidad de esta. En **Lituania**, desde septiembre de 2021, las familias en riesgo de pobreza tienen garantizado el acceso a la educación preescolar para los niños menores de 6 años. El derecho legal a la educación preescolar se ampliará gradualmente: los municipios deben proporcionar educación infantil y atención a la infancia a todos los niños de 4 años cuyos progenitores requieran una plaza en 2023, a todos los niños de 3 años en 2024 y a todos los niños de 2 años en 2025. La posibilidad de ingresar en la educación preprimaria se reducirá de 6 a 5 años en septiembre de 2023. En **Estonia**, se prevén modificaciones de la Ley de educación preprimaria para definir resultados del aprendizaje formal centrados en evaluar el desarrollo de los niños en lugar de su asistencia. Esto debe ayudar a mejorar la calidad de la educación infantil y la atención a la infancia. Como parte de su plan de recuperación y resiliencia (PRR), a partir del cuarto trimestre de 2022, **Chipre** tiene previsto proporcionar educación preprimaria obligatoria gratuita a partir de los 4 años, incluida la construcción y la renovación de centros infantiles en los municipios, así como conceder ayudas para la educación infantil y la atención a la infancia gratuitas en guarderías comunitarias y privadas, complementadas con acciones apoyadas por el FSE+. En 2020, **Bulgaria** puso en marcha un programa trienal, con el apoyo del presupuesto nacional, para construir 67 guarderías nuevas. En **España**, el PRR financiará 60 000 plazas nuevas para la educación infantil y la atención a la infancia.

Se necesitan estrategias integrales que se centren en las causas fundamentales del abandono escolar prematuro para reducir las tasas y ayudar a la transición al mercado laboral. Reducir la proporción de jóvenes que abandonan la educación y la formación antes de haber completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria sigue siendo una prioridad de

[172] Eurostat, extracción *ad hoc* por la EPA, *Migrants more likely over-qualified than nationals* [«Los migrantes, con más probabilidades que los nacionales de estar sobrecualificados», documento en inglés]- Products Eurostat News - Eurostat (europa.eu) 2020.
[173] Reid, A. *et al.*: *Migrant Workers, Essential Work, and COVID-19* [«Migrantes, trabajo esencial y COVID-19», documento en inglés], *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 64, n.º 2, 2021, pp. 73-77.
[174] Fasani, F. y Mazza, J.: *A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic* [«Una mano de obra vulnerable: los trabajadores migrantes en la pandemia de COVID- 19», documento en inglés], 2020.

la UE, en consonancia con el principio 1 del pilar sobre educación, formación y aprendizaje permanente. Los enfoques estratégicos exitosos combinan medidas de prevención, intervención y compensación a todos los niveles. En **Bulgaria**, REACT-UE apoya un proyecto para prevenir la interrupción del proceso educativo y apoyar la inclusión mediante la mitigación del riesgo de abandono asociado al aprendizaje a distancia. En **Rumanía**, la lucha contra el abandono escolar prematuro es apoyada por una reforma específica e inversiones previstas en el PRR nacional, destinadas a detectar mejor a niños que se encuentren en riesgo de abandono escolar y a establecer medidas específicas, incluidas las subvenciones para las escuelas. Una reforma reciente del sistema educativo de **Finlandia** amplía la edad de escolarización obligatoria de los 16 a los 18 años, a fin de que los jóvenes completen el programa de enseñanza secundaria y el examen de selectividad, o bien un diploma de educación profesional secundaria superior. En **Chipre** se está preparando un plan de acción con el apoyo del Instrumento de Apoyo Técnico a fin de encontrar soluciones para retener e involucrar a los estudiantes en riesgo de abandono escolar. El PRR de **Bélgica** pretende reducir el abandono escolar prematuro en la comunidad francófona del país, en particular reforzando la orientación personalizada para los jóvenes vulnerables, abordando los efectos negativos de la crisis de la COVID-19 y reformando las estructuras organizativas. El PRR de **Malta** tiene el objetivo de abordar el abandono escolar prematuro y realizar una intervención oportuna y eficaz mediante un seguimiento de los datos de cada estudiante en las escuelas públicas, desde la guardería hasta la última etapa de la trayectoria educativa.

Después de la crisis de la COVID-19, las medidas correctoras ambiciosas y eficaces para compensar las pérdidas de aprendizaje, promover la educación digital e impulsar la inclusión y la equidad en la educación y la formación son una prioridad. En el marco de REACT-UE, **Rumanía** apoyará medidas correctoras en materia de educación para compensar las pérdidas de aprendizaje causadas por el cierre de las escuelas. Se asignarán 30 millones EUR para financiar actividades extraescolares y clases de recuperación para 168 000 estudiantes desfavorecidos, incluidos los gitanos y los alumnos que viven en zonas rurales. En **Bulgaria**, se asignaron 109,5 millones BGN (57 millones EUR) de REACT-UE para apoyar la educación escolar tras la pandemia proporcionando los medios técnicos y la formación especializada para el aprendizaje a distancia en un entorno electrónico. Las medidas están dirigidas a estudiantes, profesores, mediadores escolares y progenitores. En febrero de 2021, **los Países Bajos** anunciaron una inversión extraordinaria en educación para compensar las pérdidas de aprendizaje relacionadas con la pandemia. El Programa Nacional de Educación abarca todos los niveles educativos y cuenta con un presupuesto de 8 500 millones EUR. Las escuelas con un mayor porcentaje de alumnos desfavorecidos recibirán proporcionalmente más fondos. Con el Programa de Digitalización Escolar, **Portugal** promueve la transición digital en la educación y la formación. Con el apoyo de las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC e IIRC+), **Portugal** ha proporcionado equipos informáticos a los estudiantes desfavorecidos y formación en competencias digitales para los profesores. **Chequia, Grecia, Irlanda y Eslovaquia** tienen la intención de utilizar fondos del MRR para proporcionar equipos de TIC y herramientas digitales a los alumnos y estudiantes de familias con bajos ingresos, mientras que los PRR **belga y esloveno** incluyen importantes inversiones en infraestructuras digitales en las escuelas. El PRR de **Malta** incluye inversiones en unidades de autismo y salas multisensoriales en las escuelas. **Eslovaquia** pretende utilizar el MRR para apoyar la inclusión en la educación de los niños con necesidades educativas especiales y de los niños procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos, incluidos los gitanos.

La aceleración de la transformación digital impulsada por la pandemia dio lugar a una intensificación de los esfuerzos de los Estados miembros en relación con las capacidades digitales para el mercado laboral, en consonancia con el principio 1 (educación, formación y aprendizaje permanente) del pilar. La UE coordina y apoya los esfuerzos en materia de capacidades digitales a través de la Coalición por las Capacidades y los Empleos Digitales, la Plataforma de Capacidades y Empleos Digitales[175] y el Plan de Acción de Educación Digital. Como parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), muchos Estados miembros planificaron medidas relacionadas con las capacidades digitales. En **Irlanda**, «Technology Skills 2022»,el tercer plan de acción sobre capacidades en TIC de Irlanda, define las prioridades en materia de capacidades digitales en la educación y para los especialistas en TIC. El próximo «Plan de Acción sobre Cibercapacidades» de **Chipre**, como parte del PRR, incluye medidas para la integración de las capacidades digitales en el sistema educativo y la adaptación de los planes de estudios a las necesidades del mercado laboral. **Rumanía** prevé inversiones del MRR en capacidades digitales para los estudiantes de educación preuniversitaria y educación superior, los adultos y la administración pública. En julio de 2020, **Italia** definió la Estrategia Nacional de Capacidades Digitales, que incluye cuatro líneas de intervención para los estudiantes, la población activa, los especialistas en TIC y los ciudadanos. En muchos Estados miembros, los objetivos de desarrollo de las capacidades digitales están integrados en las estrategias nacionales generales de educación y las estrategias y políticas de empleo o de digitalización de la industria, como el Programa de mano de obra digital de **Hungría**, la Hoja de ruta de digitalización 2019-2030 de **Lituania** y la Estrategia Nacional de Digitalización para el sistema escolar en **Suecia**. En **Finlandia**, se aplican estrategias y proyectos de IA a escala nacional y, en **Letonia**, la Estrategia de Ciberseguridad 2019-2022 tiene objetivos específicos para educar al personal de la administración pública y local en materia de seguridad de las TIC, así como para proporcionar capacidades de ciberseguridad a las pymes y los ciudadanos. **España** ha presentado el Plan Nacional de Competencias Digitales, que prevé la formación en capacidades digitales para la población en general y para los trabajadores, con el apoyo del MRR. Más de una tercera parte de los Estados miembros también ha aprobado una estrategia nacional general de digitalización. Además de las que ya se aplican, **Letonia** y **España** adoptaron una nueva estrategia digital en 2021.

Los Estados miembros reaccionaron rápidamente para mitigar el impacto negativo de la COVID-19 en la educación y la formación profesionales (EFP). Algunos países, como **Alemania, Austria, Dinamarca, Luxemburgo y Francia**, proporcionaron incentivos financieros para que las empresas contrataran aprendices. En **Austria**, por ejemplo, las empresas recibieron una prima de aprendizaje de 2 000 EUR por cada contrato de formación celebrado entre marzo de 2020 y marzo de 2021 (las pymes reciben 1 000 EUR adicionales). Se presta apoyo adicional si una empresa se hace cargo de los aprendices de una empresa que se declare insolvente. **Francia** reforzó la ayuda pública para la contratación de aprendices menores de 18 años (que aumentó de 4 125 EUR a 5 000 EUR) y de aprendices de 18 años o más (de 5 125 a 8 000 EUR) para los contratos de aprendizaje celebrados entre el 1 de julio de 2020 y el 31 de diciembre de 2021. En **Finlandia**, la Ley de EFP se modificó

[175] La plataforma reúne a las partes interesadas públicas y privadas para abordar la falta de capacidades digitales y mejorar la empleabilidad en Europa.

temporalmente en relación con la evaluación de las capacidades y competencias de los alumnos en situaciones laborales reales durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2020 y el 31 de julio de 2021. Si los alumnos no podían demostrar sus capacidades en situaciones laborales reales, se adoptaban medidas para que llevaran a cabo otras tareas prácticas similares a las situaciones y los procesos laborales reales. En **Rumanía**, el Centro Nacional para el Desarrollo de la Educación y la Formación Técnicas y Profesionales publicó parámetros de referencia metodológicos para reforzar la enseñanza y el aprendizaje en la EFP iniciales como guía de apoyo para los profesores de EFP[176].

Algunos Estados miembros siguieron aplicando reformas estructurales del sistema de EFP. En septiembre de 2020, los ministros responsables de la educación y la formación profesionales de los Estados miembros, los países candidatos a la adhesión a la UE y los países del EEE, los interlocutores sociales europeos y la Comisión Europea adoptaron conjuntamente la «Declaración de Osnabrück sobre la educación y formación profesionales como facilitadoras de la recuperación y de transiciones justas hacia economías digitales y ecológicas»[177]. Con la ley de diciembre de 2020, **Grecia** introdujo un nuevo marco jurídico para la EFP y el aprendizaje permanente. La nueva ley también incluía una reforma sustancial de la gobernanza de la EFP mediante la creación de un órgano consultivo nacional (Consejo Central de EFP), que incluye representantes del Ministerio de Educación y otros ministerios pertinentes, así como asociaciones y cámaras de empresarios y trabajadores. Se han adoptado medidas significativas para evitar solapamientos, abordar mejor las necesidades del mercado laboral y apoyar la autonomía al nivel de los proveedores de EFP. En 2020, **Lituania** aprobó un nuevo procedimiento para la evaluación de las competencias adquiridas a través de la formación de aprendices, la experiencia laboral, el estudio autodidacta u otros tipos de aprendizaje. El nuevo procedimiento de evaluación es efectivo desde septiembre de 2021 y abarca las capacidades prácticas, así como una prueba normalizada para evaluar los conocimientos (teóricos) básicos. Es supervisado por comisiones de evaluación de competencias, incluidos profesionales delegados de empresas. En **España**, se adoptó el Plan de Modernización de la EFP en julio de 2020. Además, actualmente se encuentra en proceso legislativo en el Parlamento una ley para crear un sistema integrado de formación profesional dual, para las cualificaciones de EFP inicial y continua y para los certificados profesionales. La propuesta abarca once ámbitos estratégicos con vistas a modernizar la oferta de EFP y apoyar la formación de aprendices y a las pymes. En 2021, **Polonia** adoptó un acto legislativo sobre un sistema de seguimiento de los titulados en EFP. Establece nuevas responsabilidades ministeriales para supervisar la evolución de la carrera profesional de los titulados en enseñanza secundaria. El seguimiento tiene por objeto proporcionar información sobre las trayectorias profesionales de los titulados de una variedad de centros de enseñanza secundaria general, técnica e industrial, así como de centros de enseñanza postsecundaria. El PRR de **Rumanía** incluye una reforma del sistema de educación dual para satisfacer las necesidades de los estudiantes y del mercado laboral, en particular aumentando el número de cualificaciones y titulados y garantizando el acceso a la educación técnica superior para los estudiantes de educación dual.

[176] *Repere metodologice pentru consolidarea achizițiilor din anul școlar 2019-2020-EDP* (edu.ro).
[177] Declaración de Osnabrück.

Los Estados miembros dan más importancia a las capacidades necesarias para apoyar la transición ecológica. Algunos Estados miembros adoptaron y aplicaron medidas nacionales para apoyar la adquisición de capacidades para la transición ecológica. Por ejemplo, en 2020, las autoridades **alemanas**, junto con investigadores e interlocutores sociales, actualizaron el «perfil profesional estándar» en materia de protección del medio ambiente y sostenibilidad en la EFP, que se aplicará en todos los nuevos planes de aprendizaje y se recomienda para todos los planes de estudios existentes. El nuevo perfil abarca un conjunto de seis capacidades y competencias básicas para la transición ecológica, que todos los aprendices de todos los sectores deben adquirir durante su aprendizaje. En 2020, la Oficina Nacional de Estadística de **Malta** llevó a cabo una segunda encuesta sobre empleos verdes. Su principal objetivo era actualizar los datos recopilados en la primera encuesta sobre empleos verdes de 2016 y contribuir a un análisis más exhaustivo de las necesidades de capacidades para la transición ecológica por parte del Consejo Nacional de Capacidades. Asimismo, en octubre de 2021, **Malta** publicó su política nacional de empleo 2021-2030, cuyo objetivo es dotar a los trabajadores de las capacidades más demandadas (incluidas las ecológicas), apoyar el crecimiento empresarial y la creación de empleo y reforzar sus instituciones del mercado laboral. En **Suecia**, la iniciativa de empleos verdes de 2020 estuvo dirigida a los desempleados, a fin de que recibieran formación en profesiones con escasez de mano de obra en el sector ecológico. En el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), algunos Estados miembros de la UE planificaron medidas relacionadas con las capacidades para la transición ecológica. Por ejemplo, el PRR de **Croacia** apoya la financiación de bonos para la educación de adultos acreditada, de los cuales se espera que el 70 % esté vinculado a las capacidades necesarias para la transición ecológica. **Rumanía** prevé inversiones del MRR en el refuerzo de la capacidad profesional de los profesionales y los trabajadores del sector de la renovación mediante el desarrollo de formaciones sobre la construcción de eficiencia energética. En **Estonia**, el MRR apoya la transición ecológica de las empresas, por ejemplo, invirtiendo en el desarrollo de módulos de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, incluidos los contenidos de formación detallados, la estructura y los materiales de formación, a fin de impartir formación relacionada con las capacidades para la transición ecológica.

En 2020, los Estados miembros adoptaron medidas para responder al impacto de la pandemia de COVID-19 en el aprendizaje de adultos. Además del desarrollo acelerado de la oferta de aprendizaje de adultos en línea, varios países han adoptado medidas específicas para responder a los efectos de la pandemia. En **Eslovenia**, el apoyo a los proveedores de aprendizaje de adultos formó parte de una ley (el «quinto paquete contra el coronavirus») para responder a la pandemia. En 2020, el Estado **sueco** financió toda la educación de adultos (una responsabilidad municipal), amplió los criterios de elegibilidad y aumentó la financiación para acoger a más de 25 000 estudiantes adicionales. En **Dinamarca**, se facilitó el acceso de los desempleados al sistema de formación de aprendices adultos existente y se concedieron mayores prestaciones a los desempleados en formación profesional, centrándose en las capacidades para empleos verdes y el sector asistencial. Las autoridades federales **alemanas** incrementaron el apoyo a los centros de aprendizaje de adultos, centrándose en las capacidades digitales, también con fondos del MRR. Como parte de su PRR, **Luxemburgo** ofreció bonos para el desarrollo de capacidades digitales a todos los trabajadores que se beneficiaron del régimen de reducción del tiempo de trabajo. Como parte del paquete social más amplio de 1 400 millones EUR, **los Países Bajos** apoyan la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de las personas más afectadas por la pandemia (como los jóvenes, las

personas menos cualificadas, las personas de origen migrante o con discapacidad, así como los trabajadores autónomos sin empleados).

Un número considerable de Estados miembros puso en marcha iniciativas legislativas y planes estratégicos para apoyar la participación de los adultos en actividades educativas, a menudo con el apoyo del MRR, en consonancia con los principios 1 (educación, formación y aprendizaje permanente) y 4 (apoyo activo para el empleo) del pilar. Una ley **finlandesa** reciente creó el Centro de Servicios para el Aprendizaje Continuo, que coordinará y desarrollará servicios de formación para las personas en edad de trabajar, analizará las necesidades de desarrollo de capacidades, apoyará las redes regionales y financiará actividades de formación. En **Grecia**, la modernización de los centros de aprendizaje permanente se incluyó en una nueva ley sobre el sistema nacional de educación profesional, formación y aprendizaje permanente. **Italia** ha creado un «Fondo de Nuevas Capacidades», que anuncia un plan estratégico nacional relativo a las capacidades de los adultos, con el fin de abordar la elevada tasa de personas poco cualificadas en el país. **Irlanda** puso en marcha una estrategia sobre nuevos itinerarios de trabajo para los próximos cinco años. Varios países previeron un apoyo financiero para cada alumno en sus PRR. **Croacia** planificó un sistema de bonos para los adultos que participasen en programas de aprendizaje de adultos de calidad garantizada, en consonancia con el Marco de Cualificaciones croata. **Grecia** previó cuentas de capacitación permanente para apoyar la participación de los adultos en actividades educativas. En su PRR, **Lituania** anunció la creación de una plataforma de aprendizaje permanente de ventanilla única basada en el principio de cuentas de aprendizaje individuales, que también formaron parte del PRR **letón**, junto con el refuerzo del aprendizaje en el trabajo y la validación de las capacidades. En su PRR, **Malta** anunció la aplicación de medidas clave de la Estrategia de Capacidades Básicas actualizada, y también apoyará la puesta en marcha de una plataforma de aprendizaje digital para alumnos adultos. Malta adoptó asimismo su régimen de desarrollo de capacidades, que apoya a las pymes que imparten formación a su personal. **Francia** complementará su sistema actual de cuentas de aprendizaje individuales para promover el desarrollo de capacidades digitales. Como parte del plan de **Chequia** de revisar el sistema de formación y recualificación, se prestará especial atención a las capacidades digitales. El plan, que cuenta con el apoyo del MRR y el FSE+, tiene por objeto establecer catorce centros regionales de formación gestionados por los servicios públicos de empleo. **Suecia** tiene previsto introducir, en diciembre de 2021, cursos de formación profesional para estudiantes adultos con discapacidad intelectual. En **Bélgica**, se han adoptado varias medidas, algunas de ellas en el marco del PRR, para apoyar las capacidades de los adultos: un mayor crédito de tiempo para los trabajadores en formación y la creación de un régimen de cuentas de aprendizaje individuales en Flandes, y, en Valonia, los proyectos «Start digital» y «Upskills Walonia». Los **Países Bajos** han establecido un fondo público para el aprendizaje y el desarrollo individuales[178]. **Luxemburgo** incluyó en su PRR una nueva estrategia de capacidades para analizar las necesidades actuales de capacidades y diseñar y aplicar un plan de acción para futuras formaciones.

[178] En el momento de la redacción, esta medida no estaba relacionada con el PRR del país.

Es esencial impulsar la calidad de la educación superior, especialmente a la luz del aumento de las tasas de titulados en ese nivel educativo. Varios Estados miembros han anunciado o introducido reformas de acuerdo con esto. **Letonia** está llevando a cabo una reforma global de la enseñanza superior que prevé cambios estructurales en tres pilares: gobernanza, financiación y recursos humanos. La nueva ley divide las instituciones de educación superior en universidades científicas, artísticas y culturales, universidades de ciencias aplicadas y escuelas superiores de ciencias aplicadas, con criterios de calidad específicos para cada tipo. En octubre de 2020, **Luxemburgo** puso en marcha un nuevo programa de ciclo corto para proteger a los jóvenes del desempleo. La nueva formación postsecundaria «Diplom+» es un programa flexible de dos semestres dirigido a los jóvenes que, tras haber completado la educación secundaria, aún no están matriculados en la educación superior ni tienen un puesto de trabajo. El programa puede interrumpirse en cualquier momento, pero se certifican los módulos completados, y da derecho a los participantes a recibir ayudas para los estudios. Por último, el Fondo de Promoción de la Educación Superior recientemente aprobado por **Bélgica** (Flandes) consiste en un paquete de reformas e inversiones con tres objetivos principales: racionalizar la oferta de formación en la educación superior, en particular haciéndola más flexible y pertinente para el mercado laboral; apoyar el aprendizaje permanente en la educación superior; y hacer un uso óptimo de los itinerarios de aprendizaje digital.

La recesión económica provocada por la pandemia afectó gravemente a los jóvenes y los convirtió en un grupo prioritario de apoyo, en particular a través del refuerzo de la formación de aprendices. Por ejemplo, en **Bélgica** (Flandes), el Gobierno aumentó la prima ofrecida a los proveedores de formación de aprendices en 1 000 EUR, con fondos disponibles en el marco de REACT-UE. En **Bélgica** (Valonia), la prima para los empleadores que ofrecen plazas de aprendizaje en sectores específicos asciende a 390 EUR al mes durante los primeros 4 meses de la formación de aprendices. **Irlanda** adoptó un régimen de incentivación de la formación de aprendices que ofrece un pago de 2 000 EUR a los empleadores que ofrecen nuevos puestos de aprendiz. **Austria** ofreció una prima de aprendizaje para las empresas (*Lehrlingsbonus*), y se proporcionará financiación para hacerse cargo de los aprendices en el primer año de formación de un régimen de aprendizaje interempresarial hasta el 31 de marzo de 2021.

Los Estados miembros reforzaron las subvenciones de contratación destinadas a los jóvenes, en consonancia con los principios 1 y 3 (educación, formación y aprendizaje permanente e igualdad de oportunidades, respectivamente) del pilar. **Irlanda** ofreció subvenciones de contratación adicionales en el marco del programa JobsPlus, proporcionando hasta 7 500 EUR a lo largo de 2 años para contratar a un desempleado menor de 30 años. **Chipre** ofreció incentivos a la contratación de jóvenes de entre 15 y 29 años. El régimen consiste en subsidios salariales de hasta 8 600 EUR por cada nueva contratación por un período de 10 meses. Con la ayuda de la financiación del FSE, su objetivo es contratar a 1 200 jóvenes desempleados a lo largo de un año. Entre finales de 2020 y septiembre de 2021, **Rumanía** ofreció una subvención a la contratación de personas de entre 16 y 29 años registradas en los servicios públicos de empleo. En **Bélgica**, el Gobierno de Bruselas introdujo una subvención a la contratación de jóvenes desempleados menores de 30 años, que asciende a 500 EUR mensuales durante 6 meses. **Grecia** anunció un nuevo programa para

jóvenes de entre 18 y 29 años sin experiencia laboral previa, que comenzará en enero de 2022. Se concederá una subvención por un período de 6 meses, que ascenderá a 600 EUR para el joven y 600 EUR para la empresa de contratación. Como se indica en la Recomendación EASE (véase el recuadro 1), combinar incentivos a la contratación con medidas de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional y un mayor apoyo de los servicios de empleo puede desempeñar un papel importante para apoyar la creación de empleo y facilitar las transiciones de un empleo a otro.

Los Estados miembros adoptaron nuevas medidas de apoyo al empleo y la formación de los jóvenes, con servicios públicos de empleo (SPE) mejorados, en consonancia con la Garantía Juvenil reforzada y el principio 4 (apoyo activo para el empleo) del pilar. Los SPE siguen siendo un actor central en la aplicación de la Garantía Juvenil, y muchos están desarrollando servicios nuevos o mejorados orientados a los jóvenes. Algunos Estados miembros introdujeron nuevas medidas de formación para jóvenes. **Portugal** estableció un programa de prácticas en la administración pública (*EstágiAP XXI*) para jóvenes con educación superior. Los Estados miembros también aplicaron o prevén aplicar ciertas reformas estructurales en sus SPE y en sus sistemas de educación y formación que apoyarán la empleabilidad de los jóvenes. Por ejemplo, el PRR de **Chipre** incluye planes para reforzar el apoyo ofrecido a los jóvenes con un paquete de medidas para aumentar el alcance a los ninis y modernizar los SPE. En **Chequia**, los jóvenes se encontrarán entre los principales beneficiarios de la ambición a medio plazo (hasta 2025), apoyada por el MRR y el FSE+, de reformar el sistema de formación y recualificación. La reforma implicará el establecimiento de un comité tripartito para coordinar el desarrollo del aprendizaje permanente y la creación de catorce centros de formación regionales bajo la responsabilidad del SPE. **Estonia** incluyó en su PRR la adopción de un sistema reforzado de la Garantía Juvenil que incluye un programa mejorado de «Mi primer empleo», que fomenta la contratación de jóvenes con poca experiencia laboral combinando formación y un subsidio salarial. **España** adoptó el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 para profundizar la coordinación interinstitucional, reforzar la cooperación con el sector privado y las autoridades locales y mejorar los servicios en materia de educación, formación y mercado laboral. El país prevé inversiones adicionales, con el apoyo del MRR, para fomentar el empleo juvenil. Para ayudar a los migrantes jóvenes, **Alemania** introdujo más de 470 «servicios de migración juvenil» (*Jugendmigrationsdienste*), que se centran en la integración en la formación y en el mercado laboral. Apoyan a los jóvenes con progenitores migrantes, incluidos los refugiados, con diversos servicios, como formación para solicitar empleo, formación sobre el uso de nuevos medios de comunicación y un servicio de asesoramiento en línea (*jmd4you*), gratuitos y disponibles en diferentes lenguas.

Los Estados miembros también han puesto en marcha iniciativas para apoyar la situación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral. El programa **italiano** *Garanzia Occupabilità Lavoratori* aplica políticas activas basadas en necesidades específicas para fomentar la inclusión laboral de los beneficiarios de la renta de ciudadanía, así como la integración de los trabajadores que se encuentran en un régimen de reducción del tiempo de trabajo y de las personas de edad avanzada. **Eslovaquia** prevé utilizar el apoyo del MRR para proporcionar formación en capacidades digitales y equipos básicos para 172 800 personas mayores y desfavorecidas. Los trabajadores de más edad también son uno de los grupos

destinatarios de la medida del PRR **esloveno** de mejora de las capacidades y reciclaje profesional en el ámbito de las capacidades digitales de los empleados y los trabajadores autónomos. También se han incluido cursos de formación en capacidades digitales para las personas mayores de 55 años en el PRR **chipriota**. Las personas mayores también son uno de los grupos destinatarios de la Estrategia de Empleo actualizada de **Malta**, apoyada por el MRR.

Los Estados miembros introdujeron medidas temporales para apoyar a los progenitores con hijos a cargo durante la pandemia de COVID-19, en consonancia con los principios 9 (equilibrio entre vida profesional y vida privada) y 11 (asistencia y apoyo a los niños) del pilar. En **Italia** se concedió una prima de 1 000 EUR desde octubre de 2020 hasta finales de 2021 para la adquisición de servicios de guardería o, alternativamente, para la matriculación en campamentos de verano durante el período de suspensión de las actividades didácticas en la escuela. **Luxemburgo** amplió hasta el 17 de julio de 2021 el derecho a un permiso por motivos familiares debido al cierre total o parcial de las escuelas o guarderías. También amplió hasta noviembre de 2021 el permiso de apoyo familiar para las personas que se han visto obligadas a dejar de trabajar para cuidar a un adulto con discapacidad o a una persona de edad avanzada con una grave pérdida de autonomía. En **Rumanía**, a los empleados que son progenitores se les conceden días de permiso remunerados para cuidar a sus hijos en caso de que estos ya no puedan asistir a clases a raíz de los resultados de una investigación epidemiológica de la COVID-19 que haya dado lugar a una limitación o suspensión de la actividad educativa. En **España**, el «Plan Mecuida» reforzó la flexibilidad de los empleados para asumir responsabilidades familiares relacionadas con menores o personas mayores como consecuencia de la pandemia. El empleador y el trabajador debían acordar medidas específicas, incluida, en caso necesario, una reducción de la jornada laboral del trabajador de hasta el 100 % (frente al 50 % anterior), con una reducción proporcional del salario. En **Dinamarca**, los progenitores cuyos hijos eran enviados a casa desde la escuela debido a la COVID-19 o a que estaban contagiados de COVID-19 podían permanecer en casa con los niños y recibir prestaciones de permiso parental. La iniciativa se ejecutó entre el 1 de octubre de 2020 y el 30 de junio de 2021. En **Bélgica**, el Gobierno introdujo el permiso parental ligado a la COVID-19, que se añade al derecho al permiso parental existente con mayores prestaciones que en el régimen actual.

En los Estados miembros se adoptan o refuerzan cada vez más medidas sobre permisos parentales permanentes. En junio de 2021, **Grecia** adoptó una ley que incorpora las disposiciones de la Directiva (UE) 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional[179], mediante la concesión de permisos parentales, la ampliación de los permisos de paternidad y maternidad y la introducción de fórmulas de trabajo flexible. Más allá de los requisitos mínimos de la Directiva, la ley prevé permisos acordados con los interlocutores sociales en anteriores convenios colectivos de trabajo generales nacionales (por ejemplo, permiso para el cuidado de los hijos, permiso para el seguimiento del rendimiento escolar, permiso para los progenitores de niños enfermos o con discapacidad o las familias

[179] Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

monoparentales). En **Italia**, el número de días de permiso de paternidad obligatorio se ha ampliado de 7 a 10 días. En enero de 2021, **España** sustituyó los permisos de paternidad y maternidad por un permiso por nacimiento intransferible de 16 semanas, con salario íntegro. En mayo de 2021, **Francia** aumentó la duración del permiso de paternidad de 11 a 25 días. 4 de los 25 días de permiso son obligatorios, además de los 3 días de permiso en el momento del nacimiento de un hijo. En los **Países Bajos**, las parejas de mujeres que han dado a luz reciben 5 semanas de permiso adicionales desde el 1 de julio de 2020. Este permiso adicional por nacimiento puede disfrutarse en los primeros 6 meses de vida del niño con el 70 % del salario, pagado por el SPE. La región **belga** de Flandes ha introducido un complemento adicional a la renta («prima de fomento») para los trabajadores que necesitan un crédito de tiempo para cuidar a un familiar. La prima se añade a la asignación federal y su importe depende del sector. A partir del 1 de octubre de 2021, **Bulgaria** aumentó sustancialmente la compensación para el segundo año de maternidad de 380 BGN a 650 BGN (de 195 EUR a 330 EUR).

Se han establecido medidas específicas para promover la activación, reforzar las capacidades y apoyar el empleo de las mujeres, en consonancia con los principios 2 (igualdad de género) y 4 (apoyo activo para el empleo) del pilar. Para apoyar el regreso al trabajo de las madres trabajadoras y favorecer la conciliación del tiempo de trabajo y el tiempo de cuidado familiar, **Italia** incrementó el Fondo para las políticas familiares en 50 millones EUR (a 732 millones EUR), que se destinarán a apoyar y mejorar las medidas organizativas adoptadas por las empresas para favorecer el regreso al trabajo de las madres trabajadoras tras el parto. El PRR italiano también se dirige a las mujeres en el marco de la política activa del mercado de trabajo y las medidas de apoyo al emprendimiento. A partir de octubre de 2020, un programa en **Hungría** apoya la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los progenitores jóvenes, especialmente de las mujeres, con el fin de facilitar su entrada en el mercado laboral o su reincorporación a este. Una beca de entre 110 y 550 EUR (en función de la intensidad de la formación) está disponible para los progenitores poco cualificados de 18 años o más que reciben prestaciones familiares y desean participar en una formación destinada a completar los grados quinto a octavo de educación primaria, la educación secundaria o formación de adultos. El presupuesto de 3 000 millones HUF (aproximadamente 8,3 millones EUR) puede apoyar la formación de 2 500 personas. El PRR **español** incluye una medida de apoyo al empleo femenino en tres ámbitos principales: a) formación en los ámbitos digital y ecológico, de los cuidados de larga duración, el emprendimiento y la economía social; b) itinerarios de integración para mujeres víctimas de violencia de género o de trata; c) incorporación de la perspectiva de género en todos los elementos de los planes anuales de empleo de los SPE. En **Finlandia**, la modificación de la Ley sobre las tasas de la educación infantil y la atención a la infancia aumenta los incentivos para aceptar un empleo, especialmente para los progenitores que se quedan en casa (que en su mayoría son mujeres) de familias con ingresos bajos y medios. La modificación legislativa (en vigor a partir del 1 de agosto de 2021) reduce las tasas de la educación infantil y la atención a la infancia en todos los niveles de renta al aumentar el umbral de renta un 31 %. Esto proporcionará educación infantil y atención a la infancia gratuitas a alrededor de 20 000 familias. Las familias con varios hijos se beneficiarán de la reducción de las tasas por hermanos, ya que la tasa para el segundo hijo será del 40 % (frente al 50 % actual). El PRR de **Eslovenia** apoya una plataforma en línea con herramientas para que empleadores y trabajadores promuevan formas de trabajo flexibles, y 135 proyectos para establecer o mejorar

las condiciones de trabajo desde casa, incluida la asistencia de expertos para evaluar y detectar las necesidades específicas de una empresa.

Los Estados miembros pusieron en marcha varias medidas para promover el empleo de las personas con discapacidad, incluidas medidas temporales para mitigar el impacto de la crisis de la COVID-19. En 2020, **Rumanía** modificó el marco jurídico sobre los derechos de las personas con discapacidad, así como sobre la protección contra la discriminación, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades, la accesibilidad del lugar de trabajo y la adaptación de las obligaciones según el potencial funcional. El plan **letón** para las personas con discapacidad para el período 2021-2023 incluye una medida destinada a ajustar las normas para obtener la condición de discapacidad, introducir medidas para la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral y mejorar la accesibilidad de las infraestructuras. En **Bélgica** (Valonia), los demandantes de empleo más vulnerables recibirán una orientación personalizada y más completa. También se desarrollarán centros de conocimiento para prestar apoyo en temas específicos (por ejemplo, salud mental y personas con discapacidad). **Francia** prevé adoptar medidas para reforzar el acceso a la formación y la orientación laboral para los agentes públicos con discapacidad y los que están menos cualificados, incluso con pagos y días de permiso especiales. Esta medida permitirá el acceso a la formación y posibilidades de transición profesional para los funcionarios públicos que son más vulnerables.

Varios Estados miembros han adoptado medidas para promover la creación de empleo entre las personas con discapacidad a través de incentivos a la contratación específicos, en consonancia con los principios 3 (igualdad de oportunidades) y 17 (inclusión de las personas con discapacidad) del pilar. Ante la pandemia de COVID-19, **Austria** aumentó los subsidios salariales preexistentes para las personas con discapacidad un 50 % durante un período de 3 meses. También aumentó temporalmente (hasta septiembre de 2021) su subsidio de seguridad laboral, en un 50 %. Las empresas están obligadas a contratar a una persona con discapacidad registrada por cada 25 empleados contratados; de no hacerlo, tienen la obligación de pagar un impuesto compensatorio mensual por trabajador no contratado. El impuesto compensatorio está destinado a apoyar la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral. **Bélgica** (región de Bruselas) utiliza el PRR para ofrecer un sistema de primas para apoyar a los empleadores en la integración de las personas con discapacidad. En **Chequia**, el importe máximo de la contribución para apoyar el empleo de las personas con discapacidad se ha incrementado 800 CZK (aproximadamente 30 EUR), hasta 13 600 CZK (aproximadamente 525 EUR). **Los Países Bajos** aumentaron el nivel máximo de prestaciones para los jóvenes con discapacidad del 25 % al 70 % y al 75 % del salario mínimo para aquellos con capacidad laboral y aquellos sin capacidad laboral, respectivamente. Los jóvenes que tengan derecho a recibir prestaciones por discapacidad y comiencen a trabajar recibirán mayores ingresos. Pueden conservar sus prestaciones si se matriculan en la enseñanza, y pueden recurrir a las prestaciones sociales si su trabajo cesa.

Algunos Estados miembros introdujeron medidas para apoyar a los cuidadores de personas con discapacidad. Las personas con discapacidad tienen el mismo derecho a vivir

de forma independiente y a formar parte de la comunidad, lo que requiere un panorama diferenciado de servicios basados en la comunidad y en la familia[180]. A la luz de las diferencias de calidad de los servicios, la escasez de mano de obra y las difíciles condiciones de trabajo, algunos Estados miembros intensificaron sus esfuerzos en este ámbito. En el contexto de la desinstitucionalización, **Letonia** está ejecutando varios proyectos mediante el desarrollo de servicios basados en la comunidad e infraestructuras para la prestación de servicios, la mejora de las cualificaciones y capacidades de los trabajadores sociales, así como la financiación de servicios basados en la comunidad. **Malta** ha adoptado una Estrategia Nacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030, con compromisos para reforzar los regímenes de asistencia personal, que permitirán a las personas con discapacidad seguir viviendo en sus hogares y comunidades. En el marco del PRR, **Bélgica** (Valonia) desarrollará una estrategia de desinstitucionalización e invertirá en viviendas adaptadas para personas mayores y personas con discapacidad. **Eslovaquia** aumentó la asignación para atender a una persona con discapacidad, a fin de alcanzar el salario mínimo neto (31,70 EUR adicionales para alcanzar 508,44 EUR). Este año, unos 40 890 cuidadores en edad de trabajar y unos 23 700 pensionistas se beneficiarán del aumento de la asignación de asistencia. Unos 11 820 beneficiarios recibirán una asignación de asistencia personal más elevada (de 4,18 EUR a 4,82 EUR). En **Bulgaria**, se prestará asistencia a domicilio a 53 000 personas mayores y personas con discapacidad, lo que concernirá a 16 000 cuidadores, mediante una inversión de 43,5 millones EUR (con el apoyo de REACT-UE). Asimismo, se desarrolló un programa de formación para los especialistas médicos y los especialistas en el ámbito de los servicios sociales que prestan servicios de asistencia. **Estonia** amplió los criterios de elegibilidad para la asignación destinada a los progenitores de hijos con discapacidad, de modo que cubran a un padre o una madre de acogida o a un tutor o una tutora que esté criando solo o sola a un niño.

Varios Estados miembros pusieron en marcha acciones para apoyar la integración en el mercado laboral de los nacionales de terceros países. En **Finlandia**, se modificó la Ley de Extranjería, desde el 1 de octubre de 2021, para impedir la explotación de la mano de obra extranjera, mejorar el estatuto jurídico de las víctimas de explotación laboral y promover la denuncia de dicha explotación. **Suecia** adoptó la iniciativa «Año intensivo», dirigida a los recién llegados que participan en el Programa de Establecimiento. Durante un período de 1 año, que comenzó en 2021, los participantes pueden elegir entre estudiar sueco de manera intensiva o a través de un período de prácticas a tiempo completo en el lugar de trabajo, en combinación con actividades adicionales, para facilitar su integración en el mercado laboral local. El país también reforzó los programas de aprendizaje permanente a escala municipal y en centros educativos para los adultos que necesitan mejorar su situación en el mercado laboral. Se presta un apoyo reforzado en materia de orientación, validación de capacidades, EFP y lengua sueca. Se impartirán cursos de formación específicos para los recién llegados y los solicitantes de asilo con experiencia profesional previa en el ámbito de la asistencia sanitaria o educación en asistencia sanitaria, así como para el personal de asistencia a

[180] La Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace hincapié en la importancia de una asistencia de calidad, accesible, asequible y centrada en las personas, la cual incluye asistencia personal, atención médica e intervenciones por parte de trabajadores sociales para ayudar tanto a las personas con discapacidad como a sus familias.

personas de edad avanzada, como auxiliares de atención y de enfermería, con fines profesionales.

Varios Estados miembros han adoptado medidas para facilitar la admisión de los trabajadores migrantes procedentes de terceros países, en particular de los altamente cualificados y de los que se adecuan a los puestos para los que escasean los profesionales. En 2021, **Croacia** adoptó una nueva Ley de Extranjería, que suprimió las cuotas anuales de permisos de trabajo para nacionales de terceros países y estableció que las solicitudes de permisos de residencia y de trabajo deben ir acompañadas de un dictamen positivo del Servicio de Empleo Croata (con algunas excepciones, en particular para los titulares de la tarjeta azul de la UE). Las modificaciones prevén una cooperación más estrecha entre los órganos administrativos y la inspección del trabajo para reforzar la protección de los derechos de los trabajadores.

En 2020, los Estados miembros introdujeron o prolongaron diversas medidas para mejorar la participación y el acceso a la educación de los niños gitanos. Bulgaria introdujo la escolarización obligatoria para todos los niños de 4 años de edad, con el fin de mejorar la asistencia a la enseñanza preescolar entre los niños vulnerables. En **Hungría**, la asistencia a la guardería es obligatoria a partir de los 3 años de edad, pero ciertos factores limitan *de facto* el posible impacto positivo de esta medida y obstaculizan la desegregación efectiva (como las normas diferenciales, la autonomía, el tamaño de los distritos escolares y el modelo de sanciones por discriminación). En **Italia**, un decreto ministerial introdujo nuevas medidas específicas para fomentar la educación inclusiva de los niños gitanos. Los **Países Bajos** continuaron su programa de apoyo a las escuelas que educan a alumnos procedentes de grupos vulnerables, como los roma y los sinti. **Portugal** introdujo programas de becas para los estudiantes gitanos que cursan estudios de educación secundaria y superior. En 2020, **Grecia** empezó a ejecutar el proyecto «Escuelas inclusivas para gitanos» e introdujo un programa de becas para estudiantes de educación superior. En **Francia**, un nuevo decreto ministerial especifica la lista de documentos justificativos para la matriculación escolar, a fin de que los municipios no impongan requisitos desproporcionados (por ejemplo, facturas de electricidad) que las personas que viven en asentamientos informales no pueden cumplir. Por último, varios Estados miembros, entre ellos **Croacia**, **Irlanda** y **España**, introdujeron medidas para incorporar a sus sistemas educativos la historia, la cultura o la lengua de los gitanos y los grupos itinerantes[181]. Como se indica en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021, la mayoría de los Estados miembros han adoptado estrategias nacionales para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos. Más recientemente, **Chequia** adoptó la nueva Estrategia de Inclusión de los Gitanos 2021-2030, cuyo objetivo es mejorar el nivel educativo de los gitanos mediante la formación de profesores acerca de cómo trabajar con aulas diversas, la prestación de apoyo a la educación preescolar y el establecimiento de servicios de orientación escolar. El Ministerio de Educación de **Eslovaquia** creó un Departamento de Educación Inclusiva y nombró a un secretario de Estado responsable de la educación inclusiva, en parte para abordar la constante sobrerrepresentación de los niños gitanos en la educación especial.

[181]Informe de 2021 sobre los derechos fundamentales de la FRA. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-fundamental-rights-report-2021_en.pdf.

2.3 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 para las políticas de empleo n.º 7, que recomienda que los Estados miembros mejoren el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social. Esto incluye, entre otras cosas, equilibrar la flexibilidad y la seguridad en las políticas del mercado laboral, prevenir su segmentación y fomentar la transición hacia contratos de trabajo por tiempo indefinido, así como garantizar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo. Estos objetivos están en consonancia con los principios 4 (apoyo activo para el empleo), 5 (empleo seguro y adaptable), 7 (información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido), 8 (diálogo social y participación de los trabajadores), 10 (entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado) y 13 (prestaciones por desempleo) del pilar europeo de derechos sociales. Se tratan también, basándose en las prácticas nacionales existentes, la promoción del diálogo social y el compromiso con las organizaciones de la sociedad civil. En el apartado 2.3.2 se informa sobre las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros en estos ámbitos.

2.3.1 Indicadores clave

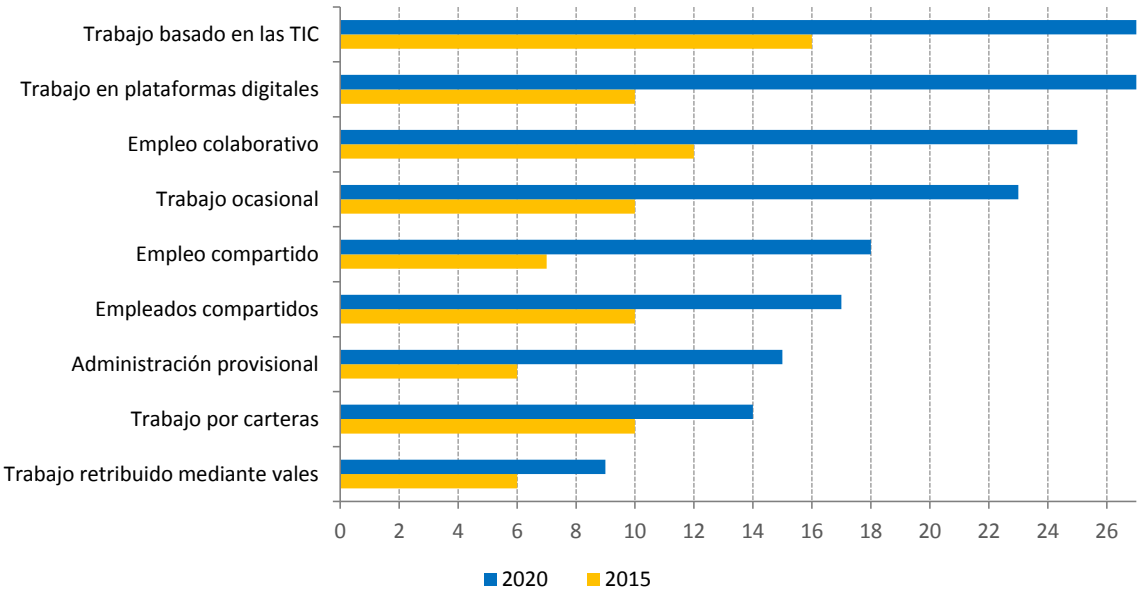
En los últimos años, los mercados laborales de la UE han experimentado una rápida ampliación de la diversidad de formas de empleo. Aunque el empleo convencional sigue predominando, el «menú» de las formas de empleo disponibles se ha ampliado en los Estados miembros de la UE durante los últimos años, y es probable que esta tendencia continúe. Sobre la base del análisis de las relaciones laborales emergentes en los Estados miembros, Eurofound ha agrupado las nuevas formas de empleo en nueve categorías y ha resumido sus principales características[182]. El gráfico 2.3.1 muestra la evolución de estas nuevas formas de empleo en los Estados miembros desde 2014, que puede repercutir en la calidad de los puestos de trabajo y las condiciones de trabajo en estos países (véase el recuadro 3). Si bien en 2015, por ejemplo, el trabajo móvil basado en las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) estaba presente en 16 Estados miembros, ahora se registra en todos. En 2015, el trabajo ocasional era nuevo en 10 Estados miembros; en 2021, es frecuente en 23 países de la UE. La mayor expansión se registró con respecto al trabajo en plataformas digitales, que se comunicó en unos 10 Estados miembros en 2013-2014 y que actualmente está presente en todos los Estados miembros (más detalles sobre el trabajo en plataformas digitales más adelante)[183].

[182] Para más información, véase Eurofound: *New forms of employment: 2020 update* [«Nuevas formas de empleo: actualización de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

[183] Nota: el trabajo móvil basado en las TIC se refiere a las fórmulas de trabajo realizadas, al menos en parte, fuera de la «oficina principal» de una persona, utilizando las tecnologías de la información y de las comunicaciones. El trabajo ocasional puede entenderse como «trabajo irregular o intermitente, sin expectativas de empleo continuo», con la posibilidad de horarios o calendarios laborales irregulares e impredecibles. Para más información sobre las demás formas de empleo, véase Eurofound: *New forms of employment* [«Nuevas formas de empleo», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2015.

Gráfico 2.3.1: Las nuevas formas de empleo son cada vez más frecuentes en la UE

Formas de empleo identificadas como nuevas en 2013/2014 en comparación con 2020 (n.º de Estados miembros)



Nota: EE y MT no están incluidos en los datos de 2015. Los datos relativos a LU se actualizaron en 2021.

Fuente: Eurofound: «New forms of employment: 2020 update» [«Nuevas formas de empleo: actualización de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

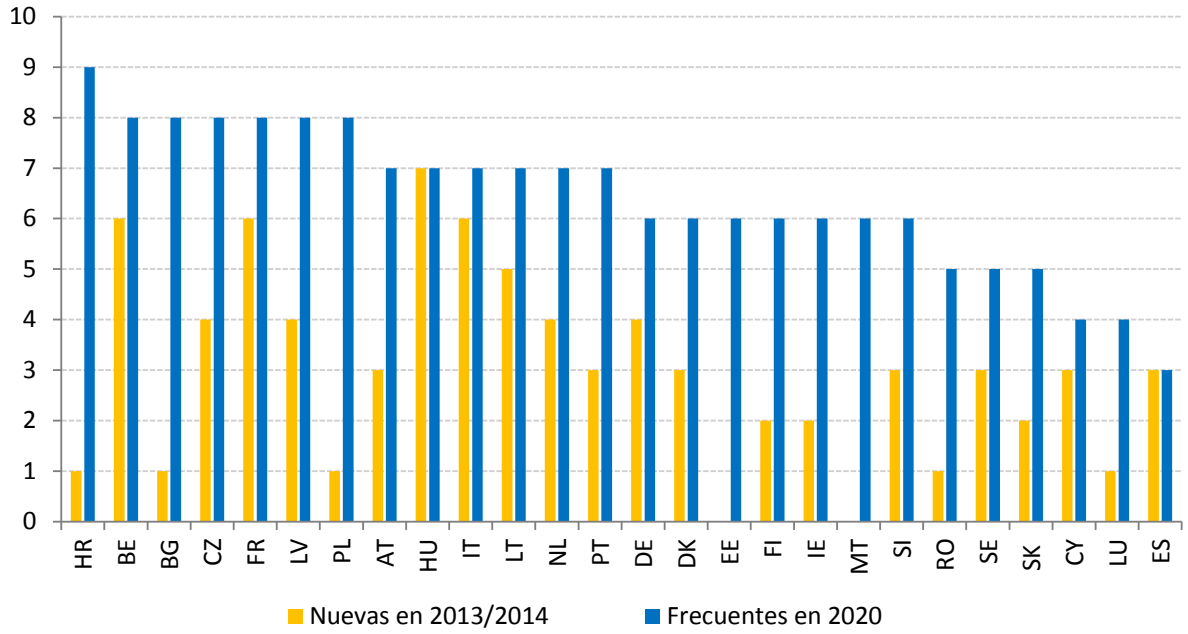
Las formas de empleo varían de un Estado miembro a otro, incluidos tanto el trabajo regulado como el no regulado. El ejercicio de determinación de Eurofound incluye todas las formas de empleo basadas en todos los tipos de contratos, independientemente de si entran en el ámbito de la legislación laboral general o de reglamentaciones específicas, también sobre la base de convenios colectivos. Las nuevas formas de empleo pueden aplicarse tanto a los empleados como a los trabajadores autónomos o exclusivamente a uno de estos dos grupos. Como se muestra en el gráfico 2.3.2, Croacia ha pasado de solo una de las nueve formas de empleo nuevas analizadas anteriormente, identificada como «existente» en el año 2013-2014, a tenerlas todas en 2020. Trece Estados miembros han identificado siete o más formas de empleo. Por el contrario, en Chipre, Luxemburgo y España se registraron cuatro o menos de estas nuevas formas de empleo en 2020. El aumento del número de formas de trabajo afecta al grado de flexibilidad del mercado laboral y a las condiciones de trabajo en los países afectados[184,185]. Los Gobiernos y los interlocutores sociales, a través de convenios colectivos, disponen de diversos instrumentos para garantizar unas condiciones de trabajo y una protección social sólidas para las personas que participan en estas nuevas formas de empleo (véase el apartado 2.3.2). La gran diversidad de nuevas formas de empleo, así como sus diversos efectos sobre el empleo y las condiciones sociales, requiere un seguimiento continuo.

[184] Eurofound: *Policy brief: First initiatives to improve the employment and working conditions of platform workers: What works* [«Informe sobre políticas: primeras iniciativas para mejorar el empleo y las condiciones laborales de los trabajadores de plataformas digitales, ¿qué es lo que funciona?», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021 (disponible próximamente).

[185] Naciones Unidas: Informe sobre políticas n.º 113, *Digitally enabled new forms of work and policy implications for labour regulation frameworks and social protection systems*, [«Nuevas formas de trabajo basadas en la tecnología e implicaciones en materia de políticas para los marcos de regulación del empleo y los sistemas de protección social», documento en inglés], Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2021.

Gráfico 2.3.2: Determinación de la escala y el alcance de la incidencia de las nuevas formas de empleo en los Estados miembros

Número de nuevas formas de empleo en la EU-27. Comparación entre el número de aquellas identificadas como nuevas en el año 2013/2014 y las frecuentes en 2020.



Nota: EE y MT no están incluidos en los datos de 2015. Los datos relativos a LU se actualizaron en 2021.
Fuente: Eurofound (2015, 2020) *para más detalles sobre la naturaleza de las nuevas formas de empleo y sus implicaciones*.

El trabajo en plataformas digitales ha aumentado de forma considerable y los ingresos se han quintuplicado en los últimos cinco años, lo que pone de relieve las cuestiones relacionadas con el estatuto jurídico, las condiciones de trabajo y el acceso a la protección social. Sobre la base de los datos de la segunda encuesta COLLEEM, el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021 ya ofrecía una visión global de la incidencia del trabajo en plataformas digitales en los Estados miembros. Si bien su volumen sigue siendo relativamente limitado[186], el uso del trabajo en plataformas digitales ha ido aumentando rápidamente, y los ingresos de las partes implicadas han aumentado de unos 3 000 millones EUR en 2016 a unos 14 000 millones EUR en 2020. En el mismo período, los ingresos agregados de las personas que trabajan a través de plataformas activas en la UE han aumentado dos veces y media, pasando de unos 2 600 millones EUR en 2016 a 6 300 millones EUR en 2020. Las personas que trabajan a través de plataformas digitales suelen ser jóvenes, hombres y con cualificaciones superiores, aunque su perfil está fuertemente influido por el tipo de trabajo en

[186] El 1,4 % de las personas en edad de trabajar en los 16 países encuestados afirman trabajar más de 20 horas a la semana prestando servicios a través de plataformas de trabajo digitales o ganar al menos el 50 % de sus ingresos de esta forma (una caída de 0,9 puntos porcentuales en comparación con 2017). El 4,1 % de los trabajadores se consideran trabajadores de plataformas secundarios (es decir, trabajan más de 10 horas semanales y obtienen entre el 25 % y el 50 % de sus ingresos del trabajo en plataformas digitales), lo que supone un aumento de 0,5 puntos porcentuales en comparación con 2017. *Fuente:* Urzi Brancati, C. *et al.*: *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 digitales en Europa. Resultados de la segunda encuesta COLLEEM», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020,

plataformas en cuestión[187]. Las mujeres, por ejemplo, están más ampliamente representadas en los servicios personales y domésticos, así como en el sector asistencial. Otra conclusión importante proviene del análisis del trabajo en plataformas digitales por profesiones, en particular en el caso de los empleados que trabajaban en ocupaciones de primera línea durante la emergencia sanitaria[188]. Si bien algunos fueron reconocidos como trabajadores esenciales en algunos Estados miembros y, por tanto, obtuvieron acceso a la protección social, otros vieron empeorar sus oportunidades de empleo e ingresos. Una cuestión central fue su derecho a percibir ayudas, que a menudo estaba condicionado a la situación laboral de las personas que trabajan a través de plataformas digitales, al tipo de tareas realizadas y a los mecanismos de gobernanza aplicados por la plataforma. En 2021, el trabajo autónomo fue la clasificación predominante de la situación laboral en el trabajo en plataformas digitales. Nueve de cada diez plataformas activas en la UE clasifican a las personas que trabajan a través de ellas como trabajadores autónomos[189].

La difusión del teletrabajo en el contexto de la crisis de la COVID-19 ha supuesto un cambio significativo en la organización del trabajo para algunos trabajadores, aunque con diferencias por edad y género. El porcentaje de empleados (15-64 años) que declararon trabajar desde casa con regularidad en la UE aumentó del 3,2 % en 2019 al 10,8 % en 2020 (gráfico 2.3.3). La proporción de empleados que declararon trabajar desde casa con menor regularidad (es decir, solo «a veces») siguió siendo la misma en términos interanuales (7,9 %). Aunque la incidencia del trabajo desde casa aumentó para todos los grupos de edad en 2020, la más alta se registró entre la población en edad de máximo rendimiento (25-49 años; 11,6 %), seguida por los trabajadores de más edad (50-64 años; 10,4 %) y, a continuación, los trabajadores más jóvenes (15-24 años; 5,8 %). También fue más elevada entre las mujeres empleadas (11,7 %) que entre los hombres empleados (9,9 %).

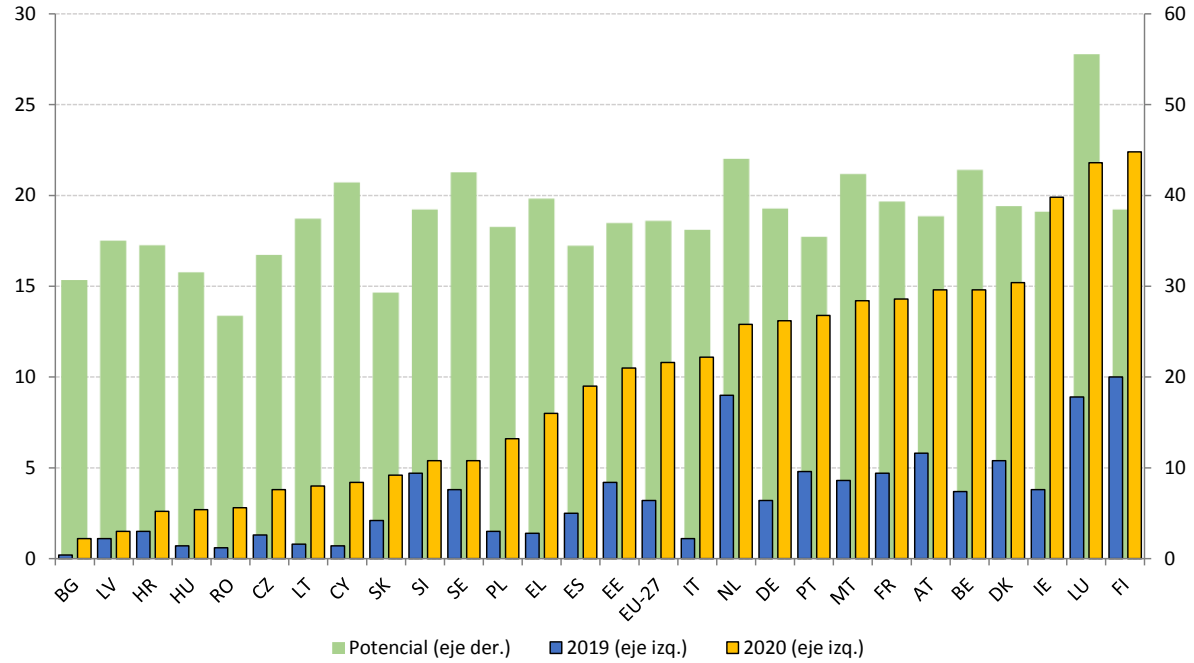
[187] Centro Europeo de Asesoramiento: *Thematic Review 2021 on Platform work* [«Revisión temática de 2021 sobre el trabajo en plataformas», documento en inglés]. Informe de síntesis encargado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, 2021 (KE-02-21-914-EN-N).

[188] Término utilizado de acuerdo con la lista de «ocupaciones críticas» presentada en las directrices de la Comisión Europea relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante el brote de COVID-19 (2020).

[189] De Groen, W.; Kilhoffer, Z.; Westhoff, L.; Postica, D. y Shamsfakhr, F.: *Digital Labour Platforms in the EU: Mapping and Business Models* [«Plataformas digitales de trabajo en la UE: cartografía y modelos de negocio», documento en inglés]. Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS), 2021.

Gráfico 2.3.3: La pandemia ha impulsado el teletrabajo en todos los Estados miembros

Empleados que trabajaban generalmente desde casa antes y durante la pandemia (en %, 2019 y 2020, eje izquierdo), en comparación con el porcentaje potencial de trabajo a distancia (sobre la base de un análisis de las tareas profesionales, eje de la derecha).



Nota: porcentaje de empleados por Estado miembro que trabajaban generalmente desde casa en 2019 y 2020, y porcentaje de trabajo que podría realizarse a distancia, sobre la base de un análisis de las tareas profesionales.
Fuente: Eurostat: Encuesta de Población Activa [lfsa_ehomp], y Eurofound y Centro Común de Investigación de la Comisión Europea: *¿Qué ha pasado? Confinamientos por la COVID-19 y cambio en el mercado laboral*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

Recuadro 3 del pilar: **Calidad del empleo y «calidad de vida en el trabajo»**

Avanzar en las múltiples dimensiones de la calidad del empleo es fundamental para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. En este recuadro se consideran y evalúan seis grandes dimensiones, a saber, el entorno laboral, los ingresos, la intensidad laboral y la calidad del tiempo de trabajo, el género, las capacidades y las perspectivas profesionales. El pilar dedica seis de sus veinte principios al logro de unas condiciones de trabajo justas; otros principios también contribuyen indirectamente a los factores de calidad del trabajo (véase el gráfico 2.3.4). La Comisión propuso iniciativas concretas en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales para seguir avanzando en este sentido.

Gráfico 2.3.4: Vínculo entre los veinte principios del pilar y la calidad del empleo

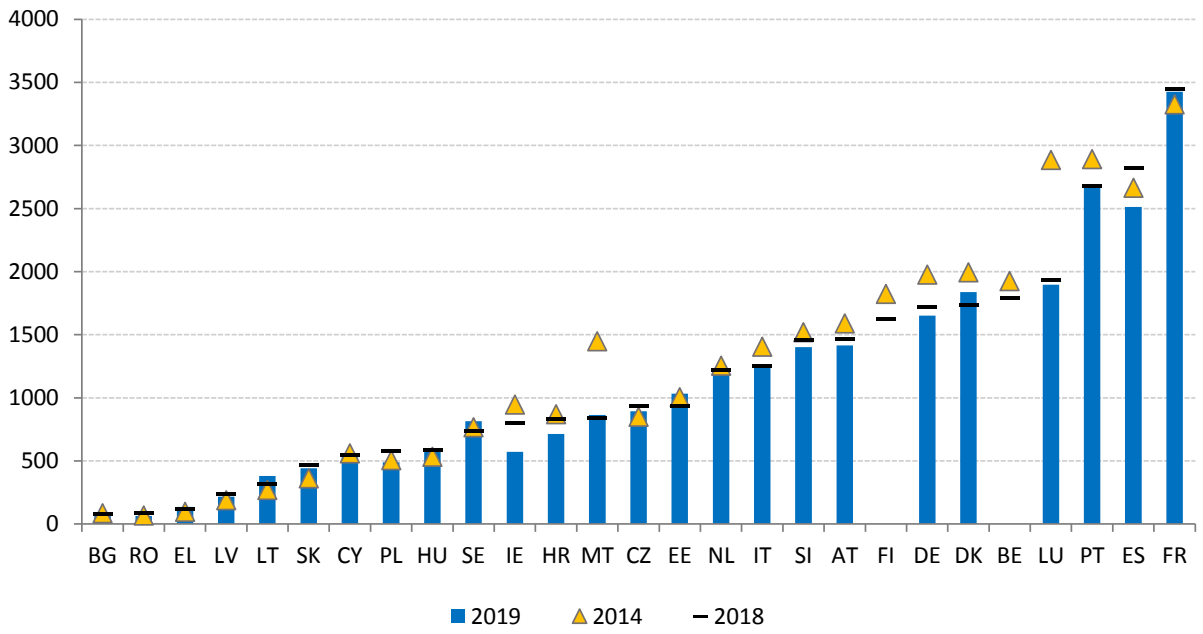
El pilar europeo de derechos sociales				
Principio 1: Educación, formación y aprendizaje permanente	Principio 2: Igualdad de género	Principio 3: Igualdad de oportunidades	Principio 4: Apoyo activo para el empleo	Principio 5: Empleo seguro y adaptable
Principio 6: Salarios	Principio 7: Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido	Principio 8: Diálogo social y participación de los trabajadores	Principio 9: Equilibrio entre vida profesional y privada	Principio 10: Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos
Principio 11: Asistencia y apoyo a los niños	Principio 12: Protección social	Principio 13: Prestaciones por desempleo	Principio 14: Renta mínima	Principio 15: Pensiones y prestaciones de vejez
Principio 16: Sanidad	Principio 17: Inclusión de las personas con discapacidad	Principio 18: Cuidados de larga duración	Principio 19: Vivienda y asistencia para las personas sin hogar	Principio 20: Acceso a los servicios esenciales

Nota: un sombreado de color azul más oscuro indica un vínculo más estrecho con aspectos relacionados con la calidad del empleo.
Fuente: elaboración de la Comisión sobre la base de los indicadores de Laeken de 2001[190] y otras fuentes.

La crisis de la COVID-19 ha afectado a múltiples dimensiones de la calidad del empleo y, en particular, a las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el trabajo, así como la seguridad del empleo.[191] Los trabajadores que prestan servicios en persona, que trabajan en ocupaciones que precisan mucho contacto o en los denominados empleos «de primera línea»[192] han experimentado con frecuencia un aumento de los riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo, así como un incremento del total de horas de trabajo. Los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y aquellos con contratos de duración determinada o en profesiones con ingresos más bajos se han visto más afectados por los despidos o la no renovación de los contratos laborales y por una menor previsibilidad de sus condiciones de trabajo. Del mismo modo, la pandemia también ha afectado más a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de las mujeres que la de los hombres (véanse los apartados 2.2.1 y 2.3.1). Asimismo, ha destacado la importancia de los aspectos relacionados con las prácticas y los lugares de trabajo seguros. 17 Estados miembros registraron una disminución de los accidentes laborales desde 2014, pero la tasa de mejora ha sido lenta y las tasas siguen siendo elevadas (gráfico 2.3.5). Los accidentes laborales tienen importantes repercusiones para el bienestar de los trabajadores y sus familias, ya que a menudo implican daños físicos o mentales considerables (véase el gráfico X).

[190] La calidad del empleo se convirtió en una dimensión importante desde el Consejo Europeo de Laeken de 2001. COM(2001) 313 final.
[191] Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa», documento en inglés], 2020; y Eurofound: *La vida, el trabajo y la COVID-19*, encuesta electrónica, 2021.
[192] El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades define a un «trabajador de primera línea» como alguien que tiene un empleo que lo expone a un mayor riesgo de infección por COVID-19 debido a su incapacidad para trabajar desde casa o practicar el distanciamiento social. A menudo, esto incluye a los trabajadores en los sectores de la asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración, el comercio minorista y el sector social.

Gráfico 2.3.5: Accidentes laborales - tasa de incidencia (gravedad de 4 días o más)



Nota: la tasa de incidencia es el número de accidentes ocurridos durante el año por cada 100 000 personas empleadas. Para cada país, esta estadística indica la importancia relativa de los accidentes laborales de la población activa. No se dispone de los valores de 2019 correspondientes a BE ni FI.
Fuente: accidentes laborales por gravedad [hsw_mi08].

La pandemia ha amplificado los efectos de las megatendencias, especialmente la digitalización, lo cual puede provocar cambios significativos en la organización y las condiciones de trabajo. La digitalización, la globalización y el cambio demográfico han sido algunos de los principales motores del cambio en los mercados laborales de la UE y han afectado tanto a la cantidad como a la calidad de los empleos disponibles, así como a la manera en que se llevan a cabo y por quién. Si bien el aumento de las oportunidades de teletrabajo y las fórmulas de trabajo flexible pueden facilitar la participación en el mercado laboral[193], persisten los retos existentes en términos de igualdad de género y han surgido otros nuevos en relación con el desequilibrio de las responsabilidades asistenciales y familiares. Aunque las plataformas digitales abren nuevas oportunidades de empleo, también pueden dar lugar a condiciones de trabajo precarias. Por último, la automatización digital puede suponer un aumento de la eficiencia para las empresas y de la flexibilidad para los trabajadores, pero también conduce a cambios en las tareas y el conjunto de capacidades necesarias, lo que genera una mayor inseguridad laboral y de ingresos para los trabajadores en determinadas profesiones[194].

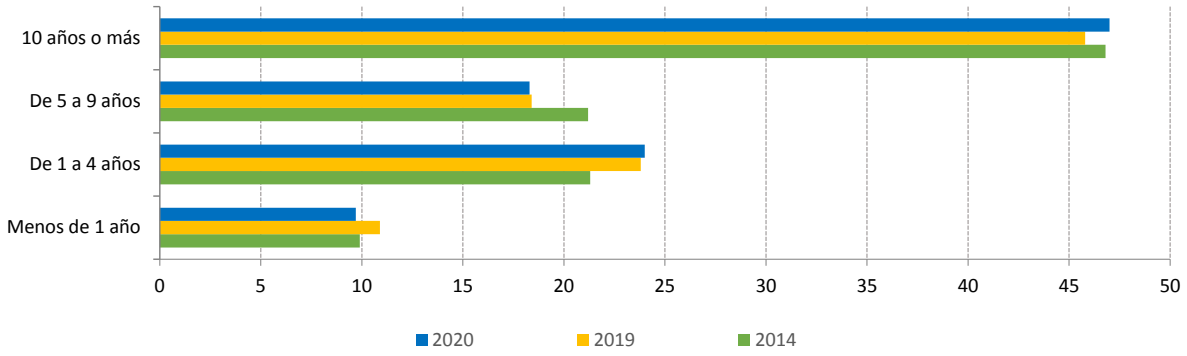
La transición hacia una economía verde puede requerir desarrollar aún más varias dimensiones clave de la calidad del empleo. Se espera que la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono cree nuevas oportunidades de empleo en diferentes sectores (como la industria limpia, la

[193] Véase 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, 2020.
[194] OCDE: *What happened to jobs at high risk of automation?* [«¿Qué ocurrió con los puestos de trabajo en riesgo elevado de automatización?», documento en inglés]. Informe de políticas sobre el futuro del trabajo, 2020.

agricultura ecológica, la construcción, la silvicultura y el transporte sostenibles, el reciclado y la energía renovable, entre otros). Sin embargo, también puede repercutir en muchos puestos de trabajo en la UE, en particular en las actividades con altas emisiones de carbono. Las medidas para mejorar la conservación del empleo y el desarrollo de la carrera profesional son factores clave para respaldar eficazmente las transiciones necesarias de un empleo a otro y para limitar la escasez de mano de obra o de capacidades. Al mismo tiempo, una gestión eficaz de las repercusiones distributivas del cambio a una economía verde es fundamental para garantizar la adaptación laboral y social. Las propuestas del «Objetivo 55»[195] ofrecen grandes oportunidades para desarrollar y desplegar tecnologías hipocarbónicas y empleos verdes. Como parte del paquete, la Comisión pretende presentar orientaciones para los Estados miembros sobre la mejor manera de abordar los aspectos sociales y laborales de la transición climática.

Una remuneración adecuada es un factor clave de motivación para los trabajadores y, como tal, desempeña un papel crucial en el vínculo con el empleo, la productividad y la cohesión social. Los ingresos desempeñan un papel importante de apoyo a la participación de la población activa, la productividad y los resultados económicos (véase el apartado 2.1.1.) y constituyen un elemento clave de la calidad del empleo. Una encuesta reciente de Eurofound[196] muestra que la proporción de trabajadores de la UE que consideraban adecuada su remuneración aumentó del 43 % al 51 % entre 2005 y 2015; mientras que la proporción de los que no estaban de acuerdo con esta afirmación se mantuvo estable (en torno al 30 %). Sin embargo, existen diferencias importantes entre los Estados miembros. En varios países de Europa Oriental, la satisfacción de los trabajadores con su remuneración aumentó entre 2005 y 2015 (como habría cabido esperar con las economías en fase de recuperación), mientras que la tendencia inversa (es decir, más insatisfacción) se observó en España (+14 puntos porcentuales), Irlanda (+7 puntos porcentuales), Francia y Luxemburgo (ambos +6 puntos porcentuales). Finlandia registró el mayor nivel de satisfacción (62 %) y la mayor mejora (de 26 puntos porcentuales) entre 2005 y 2015.

Gráfico 2.3.6: Permanencia en el empleo en la UE, personas empleadas, de 25 años o más (porcentaje)



[195] Véanse, en particular, la Comunicación de la Comisión titulada «"Objetivo 55": cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» (COM/2021/550 final) y la propuesta de la Comisión relativa a un Fondo Social para el Clima (COM/2021/568 final).

[196] Eurofound: *Condiciones de trabajo y trabajo sostenible: un análisis utilizando el marco de calidad del empleo*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021. *Nota:* remuneración entendida como los ingresos de los trabajadores, es decir, los salarios de los trabajadores por cuenta ajena y los ingresos de los trabajadores autónomos.

Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsa_qoe_4a2].

La estabilidad laboral es un aspecto clave de la calidad del empleo, mientras que una (elevada) inestabilidad laboral suele estar asociada con oportunidades más limitadas para el desarrollo del capital humano y un menor acceso a la protección social. La permanencia media en el empleo (es decir, el tiempo dedicado al puesto de trabajo actual) ha registrado una tendencia a la baja en la UE entre 2014 y 2019, con un aumento de la duración del empleo «inferior a un año» de 1 punto porcentual y una disminución de la duración «de 5 a 9 años» y «de 10 años o más» de 2,8 puntos porcentuales y 1 punto porcentual, respectivamente[197]. Esto puede deberse, entre otras cosas, a cambios en la distribución de la mano de obra en los distintos sectores económicos (véase el apartado 1) y al aumento de las nuevas formas de empleo (véase el apartado 2.3.1). Sin embargo, existen diferencias significativas entre los Estados miembros y en la situación profesional de los trabajadores.

La calidad del entorno y las condiciones de trabajo está vinculada al trabajo realizado, a las disposiciones relativas al horario laboral y a las relaciones en el lugar de trabajo. En varias profesiones de producción tradicionales (por ejemplo, los operadores de las industrias de productos químicos y de montaje de vehículos), el número de tareas físicas se ha reducido considerablemente debido a la automatización; al mismo tiempo, las tareas más intelectuales (por ejemplo, la garantía y el control de calidad) están adquiriendo una creciente importancia. Esto puede indicar una mejora de la calidad del empleo a lo largo del tiempo, siempre que la mano de obra esté dotada de las capacidades adecuadas para sobrellevar el cambio. Por el contrario, los puestos de trabajo que se caracterizan por un alto nivel de exigencia laboral, como la presión de tiempo o factores de riesgo para la salud física (por ejemplo, determinados tipos de trabajo de guardia o en plataformas), en combinación con un apoyo social limitado en el trabajo para cumplir las funciones necesarias, pueden afectar negativamente al bienestar de los trabajadores a largo plazo (véase el apartado 2.3)[198].

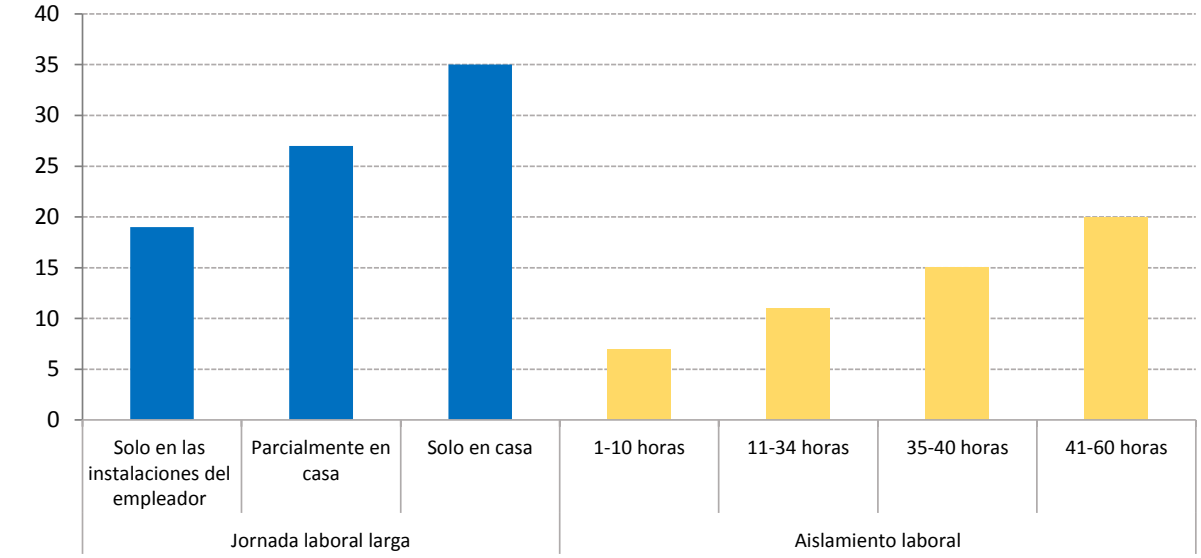
Varios Estados miembros han adoptado recientemente medidas en algunos de los ámbitos mencionados. Por ejemplo, en **España** se promulgó una ley para introducir la presunción legal de que los conductores, ciclistas y motoristas que trabajan a través de plataformas de reparto tanto de comida como de paquetes prestan servicios en el marco de una relación laboral ordinaria. Dicha ley también amplió los derechos de información existentes para los representantes de los trabajadores al uso de algoritmos en el contexto laboral. Estas medidas pueden ser una buena base para reducir la incertidumbre en torno a las perspectivas de empleo y de ingresos, que se consideran dimensiones importantes para la calidad del empleo. En **Francia**, se adoptó legislación con el objetivo de promover el diálogo social en la economía de plataformas (para más detalles, véase el apartado 2.3.2.). **Bélgica** introdujo un derecho individual a la formación a través de convenios colectivos y planes para el establecimiento de una cuenta de aprendizaje individual. Al mismo tiempo, el país también ha reducido los requisitos para acceder a un régimen especial de crédito de tiempo que permite a los trabajadores de más edad con una larga carrera laboral que trabajan en profesiones difíciles o en empresas con dificultades financieras o en proceso de reestructuración trabajar hasta la mitad del tiempo, con el fin de garantizar un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades.

[197] *Fuente:* Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsa_qoe_4a2].
[198] Eurofound: *New tasks in old jobs: Drivers of change and implications for job quality* [«Nuevas tareas en los trabajos tradicionales. Impulsores del cambio y repercusiones para la calidad del empleo», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018.

El importante cambio hacia el teletrabajo ha puesto de manifiesto tanto su potencial como sus escollos, y plantea nuevos retos en relación con el tiempo y las condiciones de trabajo. Durante la emergencia sanitaria, el teletrabajo ha demostrado ser importante para que muchas empresas puedan garantizar la continuidad de las actividades y proteger la salud de sus empleados. En circunstancias normales, también permite reducir el tiempo de desplazamiento, aumenta la flexibilidad y las oportunidades de conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los empleados, y mejora la productividad y la eficiencia de las empresas. No obstante, el teletrabajo también ha difuminado las líneas existentes entre el trabajo y la vida privada, lo que pone de relieve importantes retos para los empleados que teletrabajan durante la pandemia en términos de horas de trabajo o aislamiento laboral[199]. En comparación con aquellos que trabajan parcialmente desde casa o solo desde las instalaciones de los empleadores, el porcentaje de empleados que indicó entre 41 y 60 horas de trabajo a la semana fue más elevado entre los que solo trabajan desde casa (véase el gráfico 2.3.7, gráfico izquierdo). Las diferencias de género también han sido evidentes, ya que un mayor número de mujeres se ven obligadas, con una frecuencia relativamente mayor, a reorganizar su horario de trabajo (incluso trabajando durante el tiempo libre) para conciliarlo con las responsabilidades familiares. Entre las personas que trabajan únicamente desde casa, ya sea con un empleo a tiempo parcial o a tiempo completo, una proporción más elevada de mujeres (25 %) que de hombres (19 %) trabajaba más de las horas de trabajo habituales. La diferencia de género es mayor si se considera a los empleados con hijos (de 0 a 11 años) que solo trabajan desde casa (el 35 % de las mujeres frente al 23 % de los hombres). Los datos también muestran que la frecuencia con la que se experimenta aislamiento laboral aumentó con el número de horas trabajadas desde casa (véase el gráfico 2.3.7, gráfico derecho). Alrededor del 20 % de los empleados que trabajaban desde casa entre 41 y 60 horas se sintieron aislados, frente al 14 % de los que trabajaban el mismo número de horas en las instalaciones de los empleadores. Sin embargo, existen diferencias considerables entre sectores y profesiones. Los esfuerzos de la Comisión por complementar y apoyar las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la salud mental pueden ayudar a mitigar algunos de los retos planteados por la pandemia.

[199] Fuente: Eurofound, encuesta electrónica «La vida, el trabajo y la COVID-19», segunda ronda, 2021. *Nota:* la encuesta electrónica se llevó a cabo en tres rondas, en abril y julio de 2020 y en marzo de 2021. El concepto de «porcentaje potencial de trabajo con capacidad para realizarse a distancia» por país se basa en investigaciones recientes de Sostero, M. *et al.*: *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?* [«La capacidad para trabajar a distancia y la crisis de la COVID-19: ¿una nueva brecha digital?», documento en inglés], Comisión Europea, 2020, JRC121193.

Gráfico 2.3.7: El cambio al teletrabajo ha planteado retos para algunos empleados
Porcentaje de empleados que trabajan entre 41 y 60 horas semanales, por lugar de trabajo (gráfico izquierdo). Porcentaje de empleados a tiempo completo que se sienten aislados en el trabajo, por horas trabajadas desde casa (EU-27, en %, gráfico derecho)



Fuente: Eurofound, encuesta electrónica «La vida, el trabajo y la COVID-19», segunda ronda, 2021.

Abordar las causas de la segmentación del mercado laboral[200] contribuye a mejorar la calidad del empleo. El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021 presentó un análisis exhaustivo de la segmentación del mercado laboral, incluidos los acuerdos contractuales (por ejemplo, los contratos indefinidos frente a los contratos de duración determinada), la naturaleza y la diversidad de la legislación en materia de protección del empleo en los Estados miembros (por ejemplo, las normas que rigen la contratación individual y colectiva y los despidos de trabajadores con contratos de duración determinada), así como los tipos de trabajadores afectados (por ejemplo, los trabajadores temporales y a tiempo parcial involuntarios, entre otros). La mejora de la segmentación del mercado laboral contribuye a la aplicación de los principios 5 (empleo seguro y adaptable) y 7 (información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido) del pilar europeo de derechos sociales. El análisis aquí presentado actualiza y complementa al anterior.

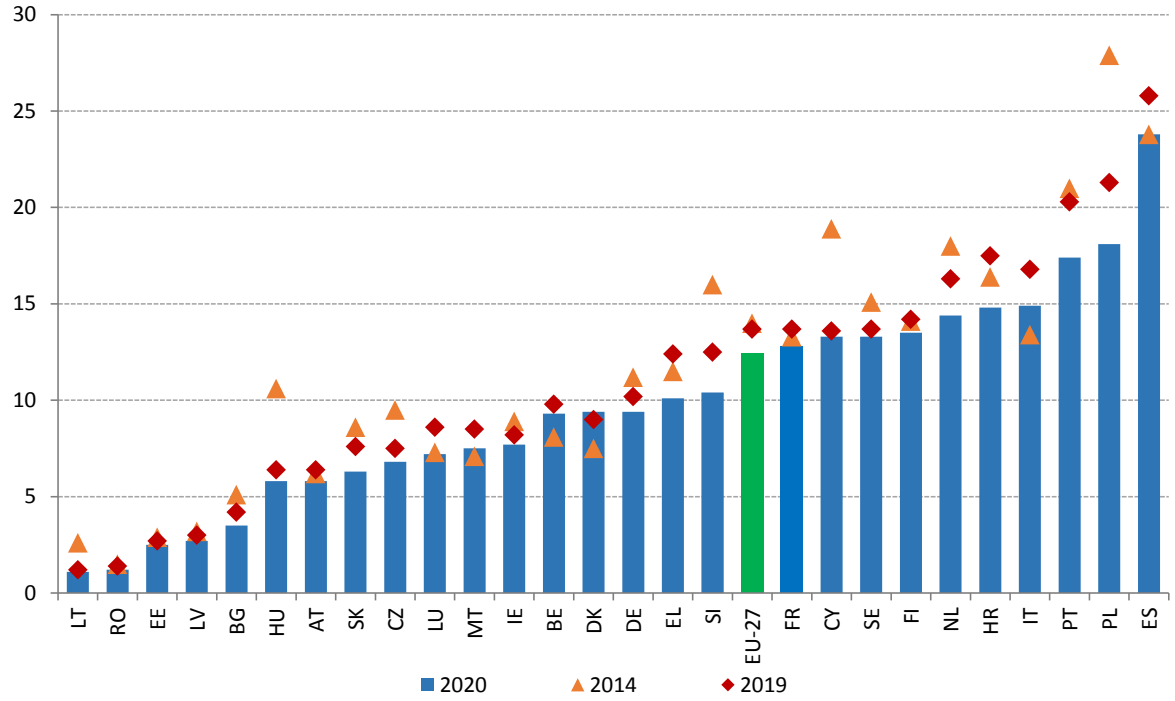
El empleo de duración determinada[201] ha disminuido desde el inicio de la pandemia, pero sigue siendo significativo en varios Estados miembros. El porcentaje de contratos temporales respecto del total en el grupo de 20 a 64 años ha disminuido en la UE, de una media del 13,7 % en 2019 al 12,4 % en 2020, lo que refleja una destrucción de empleo mayor que entre los trabajadores fijos (que estaban comparativamente más protegidos por las disposiciones legales en materia de contratación y despido, así como por los regímenes de

[200] Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esto se define como la división del mercado laboral en submercados o segmentos separados, que se distinguen por sus diferentes características y normas de comportamiento, como los acuerdos contractuales, el nivel de cumplimiento o los tipos de trabajadores afectados.
[201] Este término se refiere tanto a los acuerdos de trabajo atípicos (como los contratos flexibles, de duración determinada, de guardia y de cero horas) como a los contratos laborales a través de empresas de trabajo temporal, excluidos los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores autónomos sin empleados.

reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de conservación del empleo). La brecha entre los porcentajes más altos y más bajos de empleo temporal en los Estados miembros sigue siendo considerable, 22,7 puntos porcentuales, aunque menor que en 2019 (24,6 puntos porcentuales). Si se examinan los datos trimestrales, la proporción de empleados temporales (20-64 años; datos desestacionalizados) se situó en el 13,2 % en el segundo trimestre de 2021, lo que supone un aumento de 1,1 puntos porcentuales con respecto al mínimo del segundo trimestre de 2020. Esto puede indicar que ya se ha recuperado una parte importante del empleo temporal perdido durante la pandemia. Sin embargo, las cifras difieren considerablemente de un país a otro[202]. Estados miembros como España, Polonia, Portugal, Italia, Croacia y los Países Bajos registraron reducciones de la proporción de trabajadores temporales cercanas o superiores a 2 puntos porcentuales entre 2019 y 2020. Sin embargo, la proporción global para la mayoría de ellos sigue estando muy por encima de la media de la UE, y especialmente por encima del 15 % en el caso de España, Polonia y Portugal. Por el contrario, los porcentajes más bajos, por debajo del 3 %, se registraron en Lituania, Rumanía, Estonia y Letonia (véase el gráfico 2.3.8).

Gráfico 2.3.8: El empleo temporal disminuyó en 2020, pero sigue siendo considerable en varios Estados miembros

Proporción de trabajadores temporales entre todos los empleados (20-64 años), datos anuales



Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsi_emp_q].

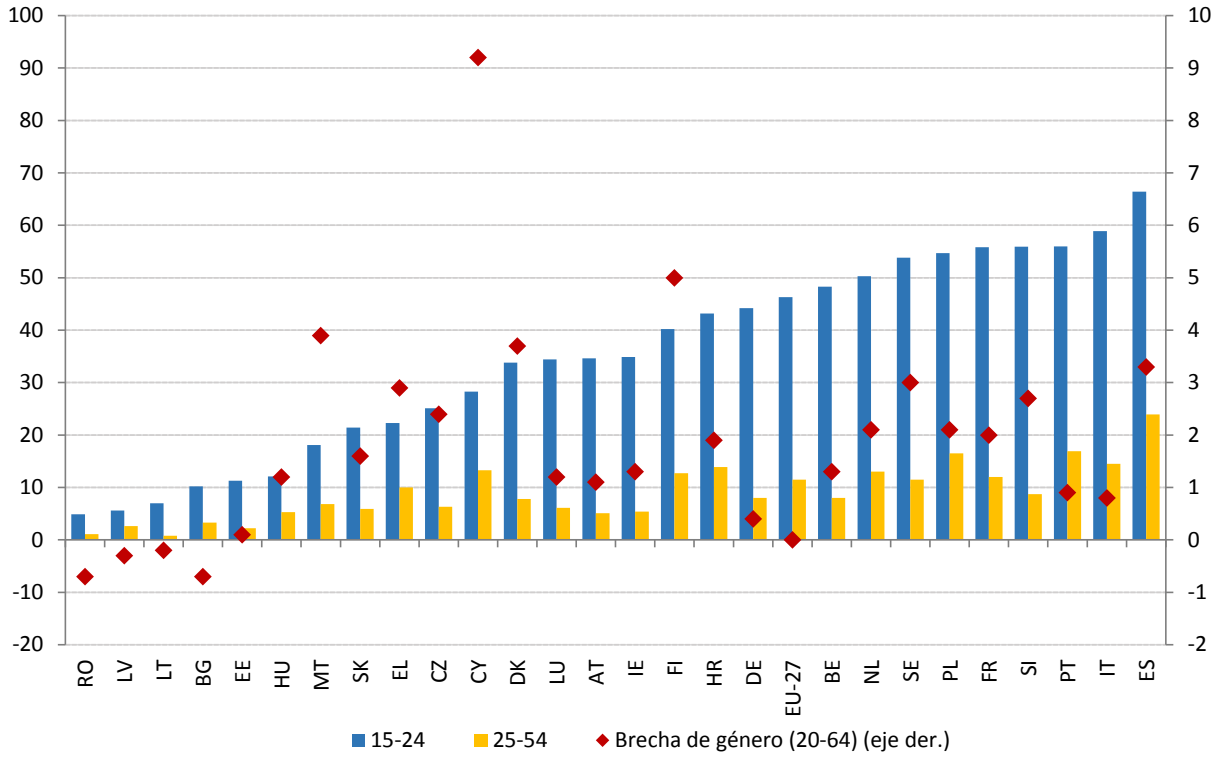
Si bien la proporción media de contratos temporales disminuyó en 2020, estos siguen estando particularmente extendidos entre las mujeres, los jóvenes y los trabajadores nacidos fuera de la UE. En 2020, la proporción de mujeres empleadas (de 20 a 64 años) con contratos temporales en la UE fue del 13,4 %, frente al 11,8 % en el caso de los hombres, con

[202] Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2021* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios. Revisión anual de 2021», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021 (disponible próximamente).

una caída de 1,3 puntos porcentuales (frente a 1,5 puntos porcentuales en el caso de los hombres) entre 2019 y 2020. La brecha de género en el empleo temporal aumentó ligeramente, de una media de 1,3 puntos porcentuales en 2019 a 1,6 puntos porcentuales en 2020, aunque actualmente muestra diferencias significativas entre países (véase el gráfico 2.3.9). En 2020, los mayores porcentajes de empleo temporal femenino respecto del total se registraron en España (25,5 %), Polonia (19,2 %), Chipre (18 %) y Portugal (17,8 %). Ese mismo año, la proporción de empleo temporal entre los jóvenes de entre 15 y 24 años fue mucho mayor, con un 46,3 %, que en el caso de las personas de entre 25 y 54 años (11,5 %) y de las personas de entre 55 y 64 años (6,1 %). Asimismo, los trabajadores nacidos fuera de la UE registraron una proporción mucho mayor de empleo temporal en 2020 (20,9 %) en comparación con los autóctonos (15,5 %), con una brecha especialmente pronunciada (más de 10 puntos porcentuales) en Chipre, Suecia y Portugal, seguidos de Francia y España, con cifras de entre 7 y 10 puntos porcentuales.

Gráfico 2.3.9: La incidencia de los contratos temporales es mucho mayor en el caso de los jóvenes (grupo de edad de 15 a 24 años) en todos los Estados miembros, y las diferencias de género tienden a ser significativas

Trabajadores temporales como porcentaje del número total de empleados por edad (en %, eje izquierdo) y brecha de género (en %, eje derecho) en el empleo temporal (2020).



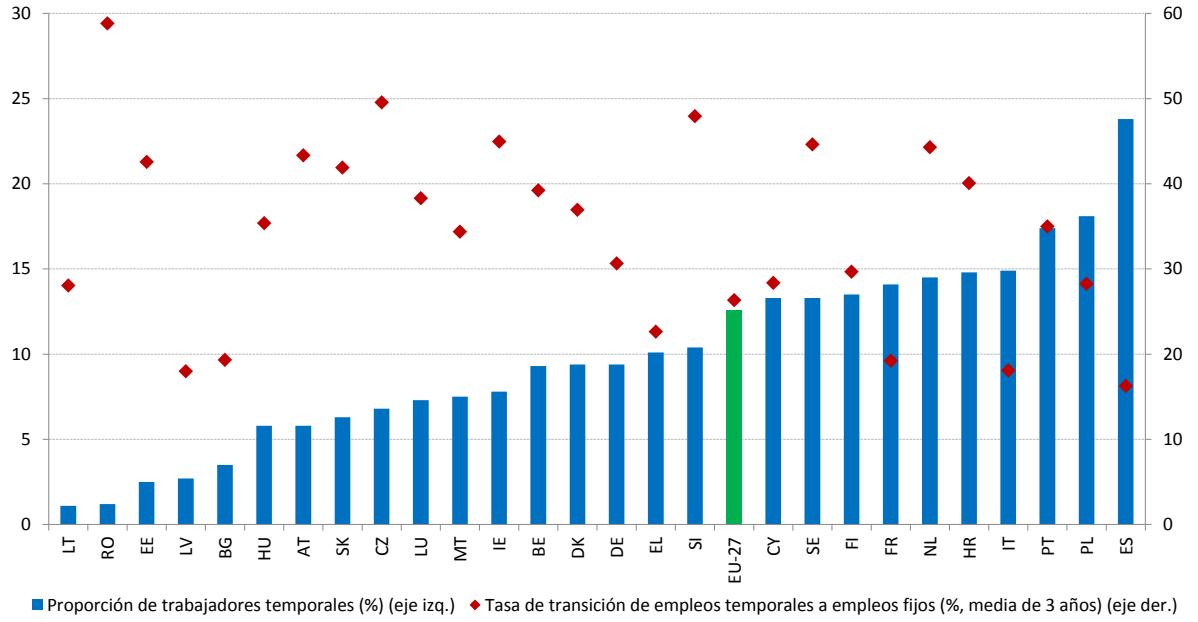
Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsa_etpgan]

Los contratos temporales que sirven de «trampolín» hacia empleos de carácter más permanente son fundamentales para mejorar la calidad general del empleo. La dualidad del mercado laboral a menudo se caracteriza por la existencia de altos porcentajes de contratos de duración determinada y bajas tasas de transición entre estos contratos y las

relaciones laborales indefinidas[203]. Algunos Estados miembros se enfrentan a retos importantes a este respecto. El gráfico 2.3.10 muestra las tasas de transición de los contratos temporales a los contratos indefinidos (media sobre un período de 3 años entre 2018 y 2020, para controlar posibles sesgos relacionados con el ciclo económico), en contraposición al número de trabajadores temporales como porcentaje del total (grupo de edad de 20 a 64 años). Los tres Estados miembros (España, Italia y Francia) con altas tasas de empleo temporal también tienen bajas tasas de transición de los contratos de duración determinada a los contratos indefinidos (por debajo del 20 %). Otros países, como Croacia, los Países Bajos y Portugal, siguen registrando tasas considerables de empleo temporal (alrededor o por encima del 15 %), pero con tasas de transición más elevadas (por encima del 35 % en Portugal y por encima del 40 % en los Países Bajos y Croacia). Por el contrario, Chequia, Estonia, Austria y Rumanía presentan bajas tasas de contratos temporales (por debajo del 7 %) y tasas relativamente elevadas de transición a contratos indefinidos (por encima del 40 %).

Gráfico 2.3.10: La proporción de contratos temporales y su conversión en empleos permanentes varía considerablemente de un Estado miembro a otro

Trabajadores temporales como porcentaje del número total de empleados (20-64 años) en 2020 y tasa de transición a empleos permanentes (valor medio de 2018, 2019 y 2020).



Nota: aún no se dispone de las tasas de transición laboral en 2020 correspondientes a DE, IE, IT, LV ni SK. El valor de LV se refiere a 2017; el valor de SK se refiere a 2016.
Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsq_etpga] y EU-SILC [ilc_lvhl32].

Algunos Estados miembros siguen registrando porcentajes significativos de empleo temporal involuntario. El porcentaje de empleo temporal involuntario (de 15 a 64 años) ha disminuido de forma lenta pero constante en la EU-27 en los últimos años, del 8,8 % en 2016 al 7,9 % en 2019 y al 6,8 % en 2020. En algunos Estados miembros, el motivo principal por el que los trabajadores tienen un contrato de duración determinada sigue siendo la dificultad

[203] 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.

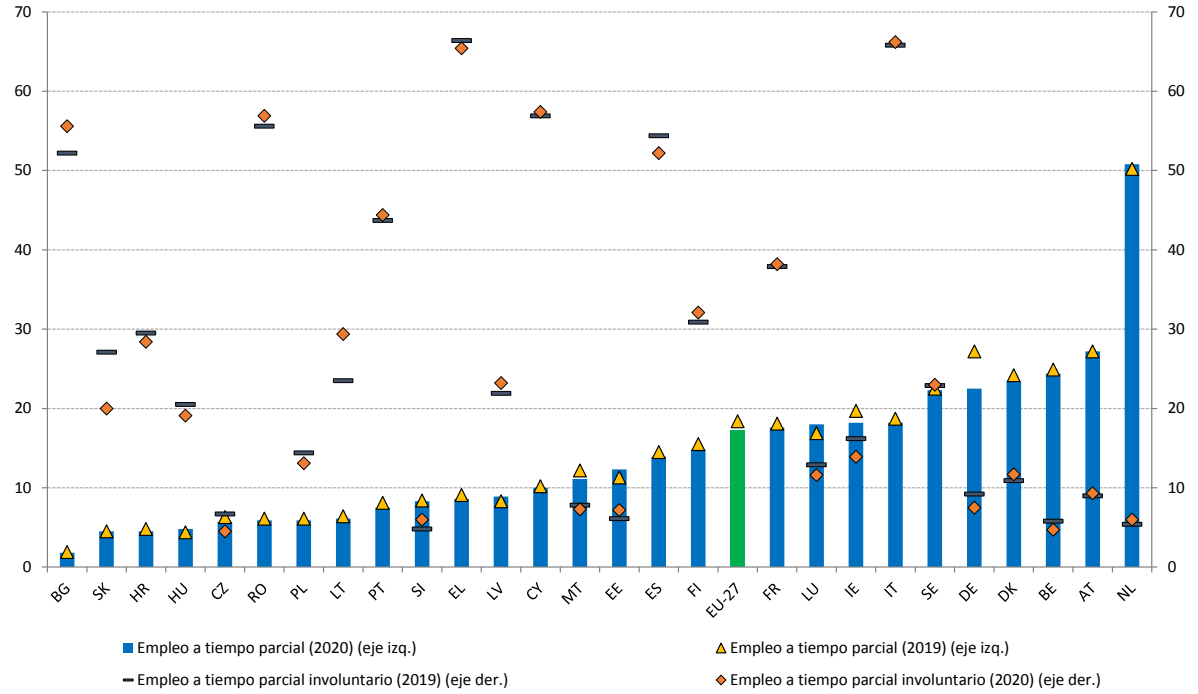
para encontrar un empleo fijo. Los trabajadores con contratos temporales involuntarios suelen presentar niveles más bajos de satisfacción laboral, lo que puede afectar su rendimiento, la adquisición de capacidades y la promoción profesional. Siguen existiendo grandes diferencias (hasta 19 puntos porcentuales) entre países. En Estados miembros como España, Portugal, Chipre, Croacia e Italia, más del 12 % de los empleados con contratos temporales afirman encontrarse en esa situación porque no pudieron encontrar un empleo fijo. En Italia y España, esta cifra también coincide con bajas tasas de transición del empleo temporal al empleo fijo (véase el gráfico 2.3.10). Por el contrario, las tasas más bajas de empleo temporal involuntario se registran en Estonia, Austria, Lituania y Alemania, con cifras inferiores al 1 %[204].

Aunque la proporción de empleo a tiempo parcial en la UE disminuyó en 2020 en comparación con el año anterior, el trabajo a tiempo parcial involuntario sigue afectando a un porcentaje considerable de trabajadores. En 2020, el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial (de 15 a 64 años) se situó en el 17,2 % en la UE, 1,2 puntos porcentuales por debajo del nivel de 2019. Mientras que seis países (a saber, los Países Bajos, Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania y Suecia) registran cifras superiores al 20 % en 2020, cuatro países (Bulgaria, Eslovaquia, Croacia y Hungría) se sitúan por debajo del 5 % (véase el gráfico 2.3.11). Alemania ha registrado la mayor reducción del porcentaje de trabajo a tiempo parcial entre 2019 y 2020 (4,7 puntos porcentuales), mientras que el porcentaje ha aumentado en Estonia y Luxemburgo (alrededor de 1 punto porcentual) durante el mismo período. El porcentaje de trabajo a tiempo parcial involuntario en el empleo a tiempo parcial total (grupo de edad de 15 a 64 años) en la UE ha seguido una tendencia a la baja en los últimos años, hasta alcanzar el 24,4 % en 2020 (1,4 puntos porcentuales menos que en 2019 y alrededor de 8 puntos porcentuales menos que en 2014). Si bien seis Estados miembros (a saber, Italia, Grecia, Chipre, Rumanía, Bulgaria y España) registran cifras superiores al 50 %, otros países (Chequia, Bélgica, Eslovenia y los Países Bajos) comunican cifras iguales o inferiores al 6 %. El porcentaje de trabajadores involuntarios a tiempo parcial disminuyó considerablemente (7,1 puntos porcentuales) en Eslovaquia entre 2019 y 2020. Por el contrario, aumentó en Lituania (5,9 puntos porcentuales) y Bulgaria (3,4 puntos porcentuales) durante el mismo período. Las variaciones han sido menos marcadas (es decir, inferiores a 2,5 puntos porcentuales) en los demás Estados miembros.

[204] Fuente: base de datos de Eurostat [tesem190].

Gráfico 2.3.11: Existen grandes diferencias en la proporción de trabajo a tiempo parcial y en su componente involuntario entre los Estados miembros

Proporción del empleo a tiempo parcial en el empleo total (15-64 años) y del empleo a tiempo parcial involuntario como porcentaje del total de empleo a tiempo parcial (15-64 años), datos anuales, porcentajes.



Nota: interrupción en la serie de.
Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsi_pt_a] y [lfsa_eppgai].

El porcentaje de trabajadores autónomos sin empleados (denominados «trabajadores por cuenta propia») sigue siendo elevado. En algunos contextos, los trabajadores por cuenta propia pueden ocultar una relación laboral de dependencia o ser «falsos autónomos». En 2020, había alrededor de 15,8 millones de trabajadores autónomos (de 15 a 64 años) sin empleados. Si bien esta cifra representa un aumento de 0,8 millones en comparación con 2019, es aproximadamente 1,2 millones inferior al máximo alcanzado en 2014. En términos relativos, la proporción de trabajadores autónomos (de 15 a 64 años) sin empleados ha aumentado ligeramente (0,5 puntos porcentuales) en comparación con el año anterior, hasta alcanzar el 8,2 % del empleo total. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los distintos Estados miembros y sectores. Cuatro Estados miembros (Malta, los Países Bajos, Bélgica y España) registran las tasas más altas de trabajadores por cuenta propia (por encima del 13 %), mientras que en Austria, Suecia, Alemania y Dinamarca las tasas se situaron por debajo o cerca del 5 %[205]. Garantizar el acceso a la protección social para todos, incluidos los trabajadores autónomos, sigue siendo fundamental, también para reducir la incertidumbre en un contexto marcado por la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas.

La crisis de la COVID-19 ha afectado a ciertas actividades que suelen estar más expuestas al trabajo no declarado, y algunos sectores y categorías de trabajadores requieren una estrecha supervisión. Muchas actividades en las que el trabajo no declarado

[205] Fuente: base de datos de Eurostat [tqoe4a3] y Encuesta de Población Activa [lfsa_egaps].

desempeña un papel importante implican un contacto social directo e intensivo (por ejemplo, los servicios de hostelería y restauración; las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento; y los servicios domésticos). Al mismo tiempo, el amplio uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el creciente papel de la economía de plataformas han favorecido la adecuación de la oferta y la demanda de mano de obra en estos sectores. Las cifras preliminares sobre las inspecciones laborales en 2020 muestran reducciones sustanciales en muchos Estados miembros en comparación con 2019. En 19 países, los empleadores que son objeto de inspecciones en el transcurso de un año suponen menos del 10 % [206]. El refuerzo de la capacidad de las inspecciones de trabajo y la oferta de incentivos para promover la transformación del trabajo no declarado en trabajo formal se consideran factores clave para abordar este fenómeno y garantizar una salud y seguridad en el trabajo adecuadas y una protección social para todos. Desde mayo de 2021, la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado se ha convertido en parte de la Autoridad Laboral Europea (ALE), lo que permitirá abordar los aspectos relacionados con la inspección y la ejecución de manera más integrada[207].

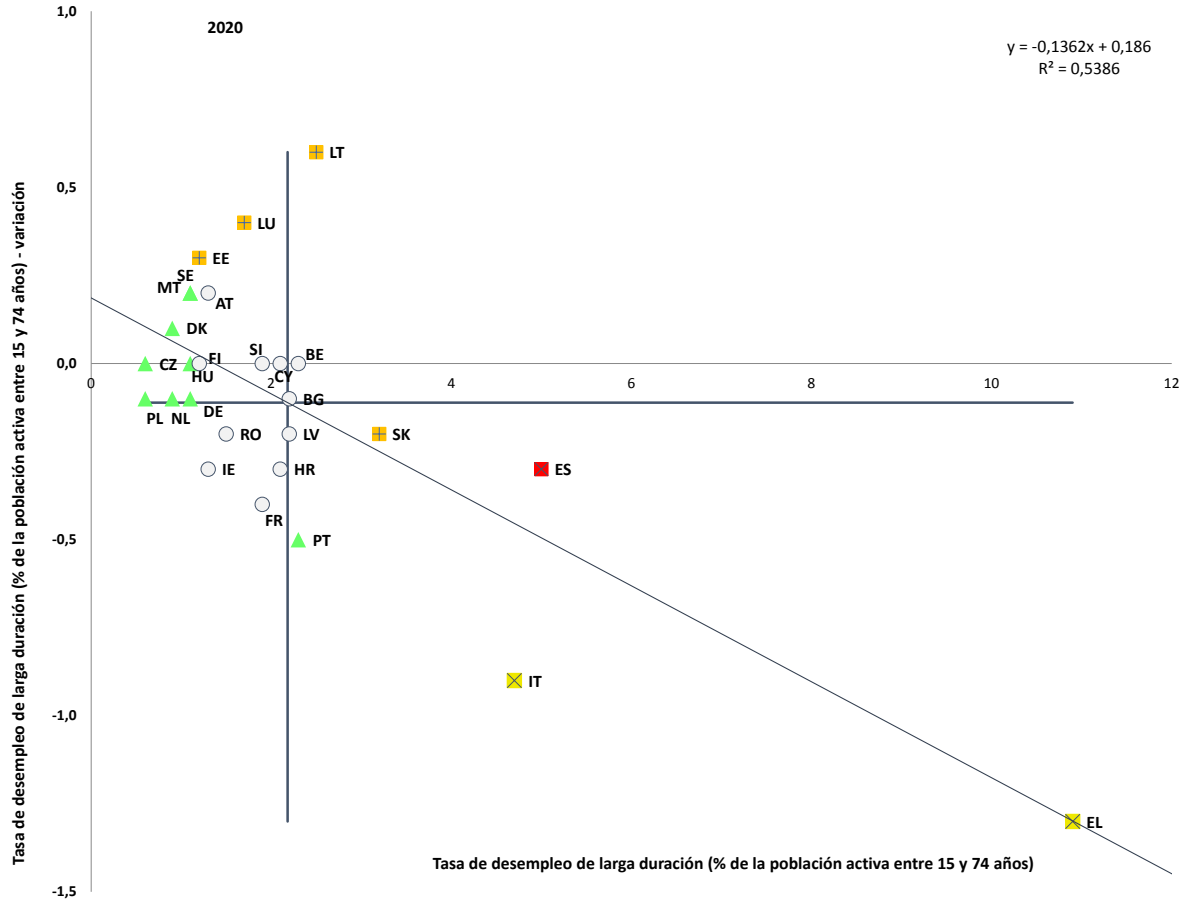
En 2021, se ha registrado un ligero aumento del desempleo de larga duración, lo que interrumpe los avances logrados en años anteriores. El nivel y la evolución de la tasa de desempleo de larga duración[208] suelen ser un buen indicador de la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) para llegar a las personas necesitadas y adecuarlas eficazmente a los puestos de trabajo[209]. Antes de la pandemia, la tasa media de desempleo de larga duración en la UE había disminuido constantemente, del 5,3 % en 2014 al 2,4 % en 2020 (0,2 puntos porcentuales por debajo de la cifra de 2019). No obstante, la tasa ha aumentado en el segundo trimestre de 2021 en comparación con el segundo trimestre de 2020 en la mayoría de los Estados miembros, con importantes deterioros (más de 1 punto porcentual) en España, Italia, Portugal, Croacia y Chipre. En 2020, las diferencias entre los Estados miembros siguen siendo considerables, con tasas que oscilan entre el 0,6 % en Chequia y Polonia, alrededor de la media de la UE (2,4 %) en Bulgaria, Portugal y Lituania, y hasta el 4,7 % en Italia, el 5 % en España y el 10,9 % en Grecia. El indicador principal del cuadro de indicadores sociales sobre la tasa de desempleo de larga duración señala una «situación crítica» para España, que combina un nivel superior a la media (5 % en 2020) con tan solo una ligera reducción (de 0,3 puntos porcentuales) durante el último año (gráfico 2.3.12). Estonia, Lituania, Luxemburgo y Eslovaquia están clasificados como «en observación», debido a su deterioro o mejora limitada con respecto al año anterior. Grecia e Italia están clasificadas como «débiles pero en mejoría» debido a sus resultados positivos (1,3 puntos porcentuales y -0,9 puntos porcentuales, respectivamente, en 2020 en comparación con 2019). En Chequia, Alemania, Dinamarca, Hungría, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia, la tasa de desempleo de larga duración se mantuvo baja y bastante estable en 2020. La tasa de desempleo de larga duración también presenta grandes disparidades según

[206] COM(2021) 592 final. Comunicación sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.
[207] Para más información, véase el sitio web de la Autoridad Laboral Europea.
[208] Definida como el número de personas desempleadas durante más de un año como porcentaje de la población activa.
[209] 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.

la región (véase el anexo 3). El elevado y persistente desempleo de larga duración tiene consecuencias negativas para el capital humano y el crecimiento potencial, y requiere la adopción de medidas para mejorar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo (por ejemplo, mediante acciones más específicas de divulgación, un apoyo personalizado y una estrecha cooperación con los empleadores y los servicios sociales)[210].

Gráfico 2.3.12: En 2020, la tasa de desempleo de larga duración disminuyó en varios Estados miembros, aunque es posible que aún no se observe el impacto total de la crisis de la COVID-19.

Tasa de desempleo de larga duración, niveles de 2020 y variaciones anuales con respecto a 2019 (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.
Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [tesem130].

La participación en medidas relativas a políticas activas del mercado de trabajo varía considerablemente de un Estado miembro a otro, y las diferencias no siempre reflejan la magnitud de los retos que se afrontan. El nivel de participación en medidas regulares relativas a políticas del mercado de trabajo[211] por cada 100 personas desempleadas que desean

[210] La evaluación de la Recomendación del Consejo de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración, publicada en 2019, presenta conclusiones importantes y aún pertinentes a este respecto. Véase el documento COM(2019) 169 final y el documento SWD(2019) 154 final.
[211] Según la clasificación de la política del mercado de trabajo, las medidas relativas a políticas del mercado de trabajo abarcan medidas de activación para los desempleados y otros grupos destinatarios, incluidas las

trabajar proporciona información pertinente sobre los esfuerzos de los Estados miembros para reintegrar a las personas inactivas en el mercado laboral (véase el gráfico 2.3.13)[212]. Estas cifras aumentaron entre 2014 y 2018, con distintos niveles de intensidad, en 17 Estados miembros (Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Estonia, Hungría, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, España y Finlandia). En particular, en Estonia, España y Bélgica y, en menor medida, en Polonia y Eslovaquia, se han observado aumentos significativos de la participación en las medidas de activación entre 2014 y 2019. En otros 5 países (Grecia, Alemania, Francia y Luxemburgo), las cifras disminuyeron durante el mismo período. Por el contrario, otros Estados miembros (Bulgaria, Chipre, Letonia, Lituania, Croacia, Malta, Rumanía y Eslovenia) han experimentado pocos cambios a lo largo del tiempo. Si bien países como España y Bélgica combinan niveles relativamente elevados de gasto en medidas de apoyo al mercado laboral con importantes retos en materia de desempleo de larga duración, en países como Grecia, Italia, Eslovaquia, Bulgaria y, en cierta medida, Eslovenia, el apoyo prestado a los demandantes de empleo es relativamente bajo (inferior al 0,2 % del PIB) en comparación con la magnitud del reto específico de cada país (véase el gráfico 2.3.14). En los Estados miembros con bajas tasas de participación en medidas activas del mercado laboral, es esencial reforzar su oferta para evitar posibles «efectos profundos» a más largo plazo y contribuir a una recuperación inclusiva. Además de la financiación que facilitan tradicionalmente el Fondo Social Europeo y otros fondos de la política de cohesión (incluidos REACT-UE, IIRC e IIRC+), y en complementariedad con ella, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[213] ofrece una financiación importante de la UE para apoyar este tipo de medidas, en consonancia con la Recomendación de la Comisión sobre el EASE.

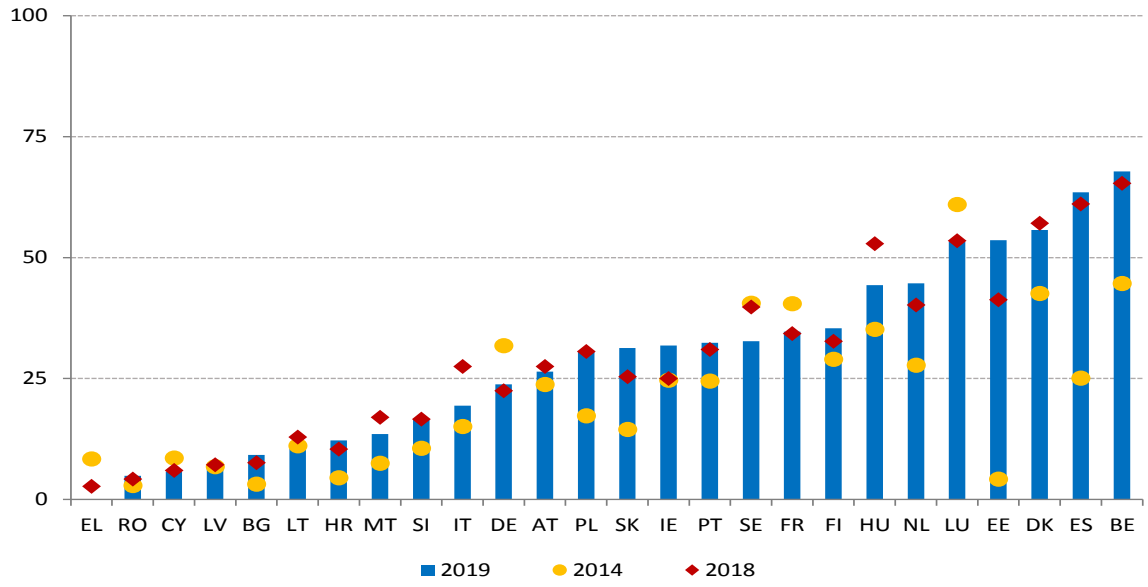
categorías de formación, rotación de puestos y trabajo compartido, incentivos al empleo, empleo con apoyo y rehabilitación, creación directa de empleo e incentivos para la creación de empresas.

[212] No obstante, este indicador debe interpretarse con cuidado, ya que solo mide la participación en políticas del 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.

[213] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Gráfico 2.3.13: Existen diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la participación en medidas relativas a políticas activas del mercado de trabajo

Participantes en intervenciones regulares en materia de políticas del mercado de trabajo (categorías 2-7) por cada 100 desempleados que deseen trabajar

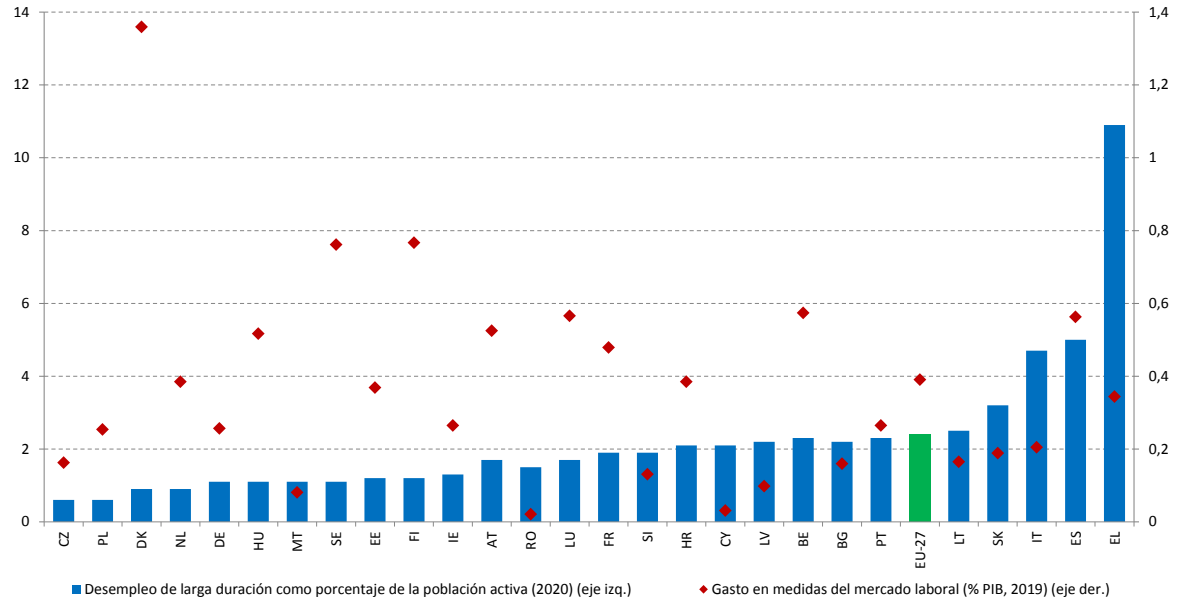


Nota: no se dispone de los datos relativos a CZ, y los datos correspondientes a EL son solo hasta 2018. Los datos de 2019 relativos a LT son poco fiables.

Fuente: Eurostat, base de datos sobre políticas del mercado de trabajo [lmp_ind_actsup].

Gráfico 2.3.14: El gasto en medidas activas del mercado laboral difiere significativamente de un Estado miembro a otro y no siempre está vinculado a los retos afrontados

Gasto en medidas activas del mercado de trabajo (categorías 2-7, en porcentaje del PIB, 2019) y desempleo de larga duración como porcentaje de la población activa (2020)



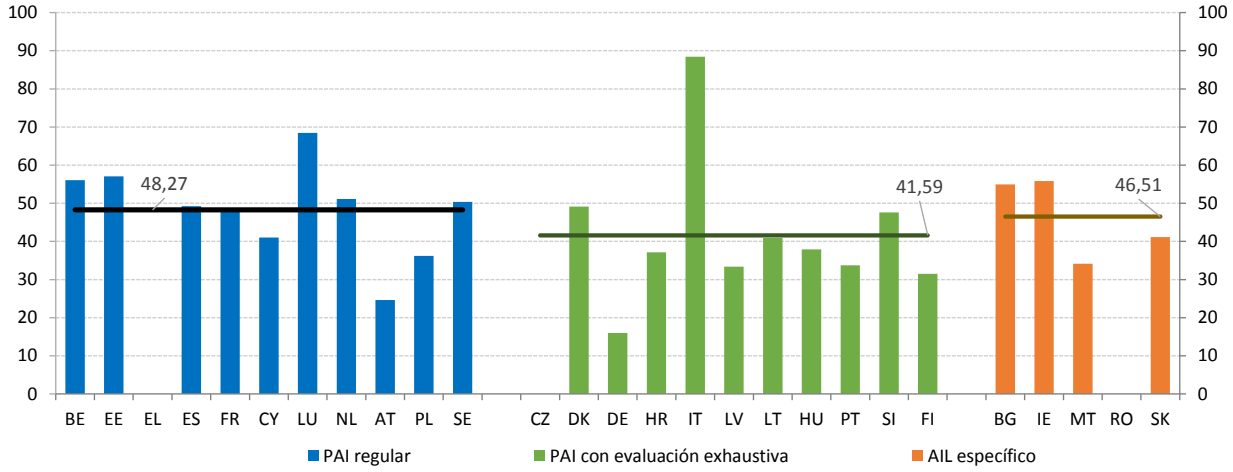
Fuente: base de datos sobre políticas del mercado de trabajo [lmp_expsumm] y Encuesta de Población Activa [une_ltu_a].

El diseño y la aplicación de regímenes de integración laboral personalizados son fundamentales para abordar retos importantes en materia de empleabilidad de los desempleados de larga duración. Los acuerdos de integración laboral (AIL) ofrecen asistencia personalizada para reincorporar a los desempleados de larga duración al mercado laboral. Aunque los AIL varían de un Estado miembro a otro, por lo general incluyen tutoría, apoyo individualizado para la búsqueda de empleo, educación y formación continua y otros tipos de apoyo social (por ejemplo, vivienda, transporte o servicios de guardería y asistenciales) cuando sea necesario para los demandantes de empleo que se enfrentan a dificultades adicionales. Los AIL son elaborados por el asesor laboral y el demandante de empleo y contienen un plan de acción y medidas para ayudar a los desempleados de larga duración a encontrar un empleo adecuado. Suelen basarse en evaluaciones individuales exhaustivas para detectar las necesidades específicas y potenciales de cada uno de los desempleados de larga duración inscritos a más tardar en un plazo de 18 meses tras quedar desempleados. Las evaluaciones exhaustivas sirven para preparar planes de acción individuales (PAI) con un calendario y un conjunto de medidas para alcanzar los objetivos propuestos. En 2019, el 46,5 % de todos los desempleados de larga duración de la UE a quienes se ofreció un AIL específico se reincorporaron al mercado laboral. Esta cifra aumenta al 48,3 % en el caso de los desempleados de larga duración que participan en PAI (véase el gráfico 2.3.15). Una gran parte de los desempleados de larga duración que contaban tanto con

un AIL específico como con un PAI regular participaron en diversas formas de medidas de mejora de las capacidades[214].

Gráfico 2.3.15: La oferta de planes de activación a medida ayuda a aumentar la empleabilidad de los desempleados de larga duración

Proporción de períodos de desempleo de larga duración que terminan en empleo en virtud de diferentes acuerdos de integración laboral (AIL) en porcentaje (grupo de edad de 25 a 64 años; 2019)



Nota: no se dispone de datos relativos a CZ, EL, MT ni RO.
Fuente: base de datos sobre políticas del mercado de trabajo y Encuesta de Población Activa.

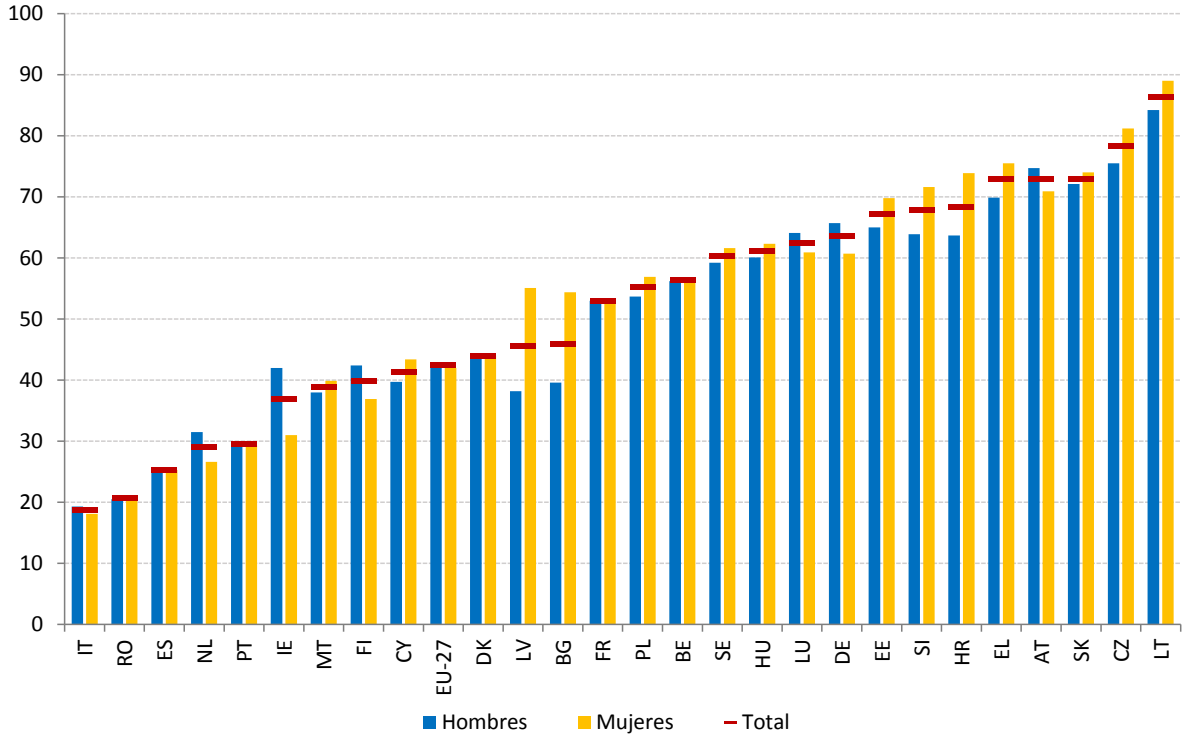
Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel fundamental para apoyar a los demandantes de empleo y orientar las medidas para garantizar unas transiciones laborales fluidas, en particular hacia una economía más ecológica. La situación del mercado laboral y las perspectivas de muchas personas han cambiado considerablemente en un contexto marcado por la crisis de la COVID-19, y las personas que ya se encontraban en situaciones vulnerables antes de la pandemia se han visto más afectadas. Unos servicios públicos de empleo (SPE) eficaces y eficientes son fundamentales para ofrecer a todos los demandantes de empleo una perspectiva profesional y evitar los efectos negativos («profundos») del desempleo o de la inactividad previa. Además, los SPE pueden desempeñar un papel fundamental en la detección de los cambios estructurales en el mercado laboral, y el apoyo a estos, a través de medidas como el aumento de la anticipación, de los conocimientos especializados y de las asociaciones[215]. La capacidad demostrada de los SPE para adaptar de manera eficaz su prestación de servicios y asumir un papel clave en la respuesta a la situación del mercado laboral debe recibir un mayor apoyo a través de esfuerzos de digitalización, de desarrollo de capacidades y de modernización, así como a través de una colaboración reforzada con las partes interesadas pertinentes del mercado laboral, incluidos otros proveedores de empleo, los servicios sociales y los interlocutores sociales.

[214] Comisión Europea: *Data collection for monitoring of the LTU Recommendation: 2017* [«Recogida de datos para supervisar la aplicación de la Recomendación sobre el desempleo de larga duración, 2017», documento en inglés] , 2019.
[215] Fuentes: Comisión Europea: *European Network of Public Employment Services, Work programme 2021* [«Red europea de servicios públicos de empleo. Programa de trabajo para 2021», documento en inglés], publicado en junio de 2021. Comisión Europea: *Informe anual*, enero-diciembre de 2020.

Existen diferencias significativas en el uso de los servicios públicos de empleo, y el comportamiento de búsqueda de empleo varía de un Estado miembro a otro. El análisis relativo a 2020 del porcentaje de demandantes de empleo que declaran haber recurrido a las oficinas públicas de empleo para buscar un trabajo muestra cifras que oscilan entre el 20 % en Italia y Rumanía, alrededor del 60 % en Bélgica, Suecia, Hungría, Luxemburgo y Alemania, y hasta más del 75 % en Chequia y Lituania (véase el gráfico 2.3.16). También se observan ligeras diferencias por género en algunos Estados miembros; las más marcadas se registran en Letonia, Bulgaria, Eslovenia, Irlanda y Croacia. En general, el uso de los servicios públicos de empleo (SPE) por parte de los demandantes de empleo ha seguido una tendencia a la baja en los últimos años en la UE, pasando del 49,1 % en 2014 al 46,1 % en 2017 y al 42,5 % en 2020 (esto también puede reflejar en cierta medida un uso comparativamente mayor de otros métodos, en particular digitales, para la búsqueda de empleo). Esta cifra es superior a la del uso de los servicios privados de empleo (21,3 %) o a la de la publicación de anuncios de empleo o la respuesta a ellos (40,6 %), que se han mantenido prácticamente estables desde 2017. Si bien el uso de diferentes alternativas no es exclusivo y no se observa un patrón claro de complementariedad o sustitución entre los distintos métodos de búsqueda de empleo, en 12 Estados miembros el porcentaje de quienes afirman utilizar los SPE es inferior al 50 %. Entre 2017 y 2020, algunos Estados miembros, como Estonia, Lituania y Bulgaria, registraron aumentos significativos (de más de 6 puntos porcentuales) en el uso de los SPE. Por el contrario, el uso de los SPE por parte de los demandantes de empleo disminuyó considerablemente (alrededor de 10 puntos porcentuales) en Alemania, Chipre y Rumanía durante el mismo período. Al mismo tiempo, el porcentaje de encuestados que afirman utilizar conexiones sociales (por ejemplo, amigos, familiares y sindicatos) en su búsqueda de empleo ha disminuido significativamente en la UE en los últimos años (del 71 % en 2017 al 66 % en 2020), y lo mismo ha ocurrido con quienes deciden solicitar empleo directamente a los empleadores (del 60 % al 53 % durante el mismo período). La capacidad técnica y humana de los SPE, su integración digital y el grado de asociación desarrollado con los empleadores siguen siendo factores importantes para determinar la calidad y el atractivo de los servicios públicos de empleo.

Gráfico 2.3.16: Existen diferencias significativas en el uso de los servicios públicos de empleo por Estado miembro, con algunas diferencias por género

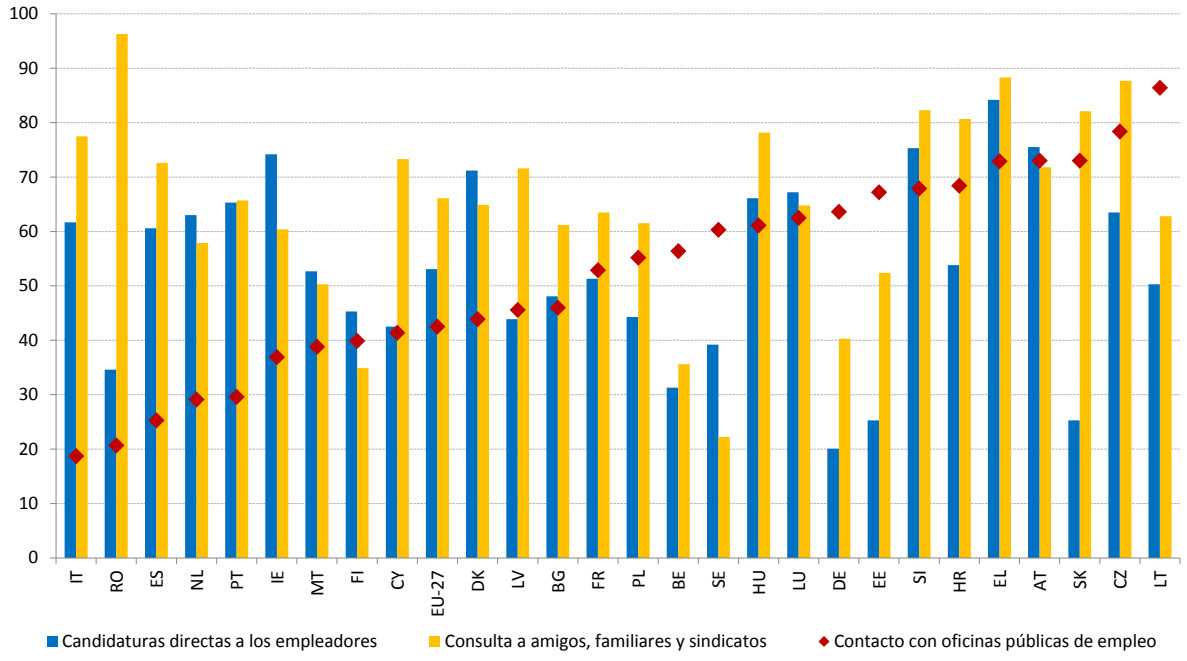
Porcentaje de desempleados que utilizaron la oficina pública de empleo para la búsqueda de un trabajo en 2020, valores por género



Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsa_ugmsw].

Gráfico 2.3.17: Los demandantes de empleo utilizan una amplia variedad de métodos de búsqueda de diferentes maneras, a menudo no exclusivas

Porcentaje de desempleados que declaran haber utilizado un método determinado de búsqueda de empleo (2020)



Nota: los países están ordenados según el aumento de las tasas de contacto con la oficina pública de empleo.

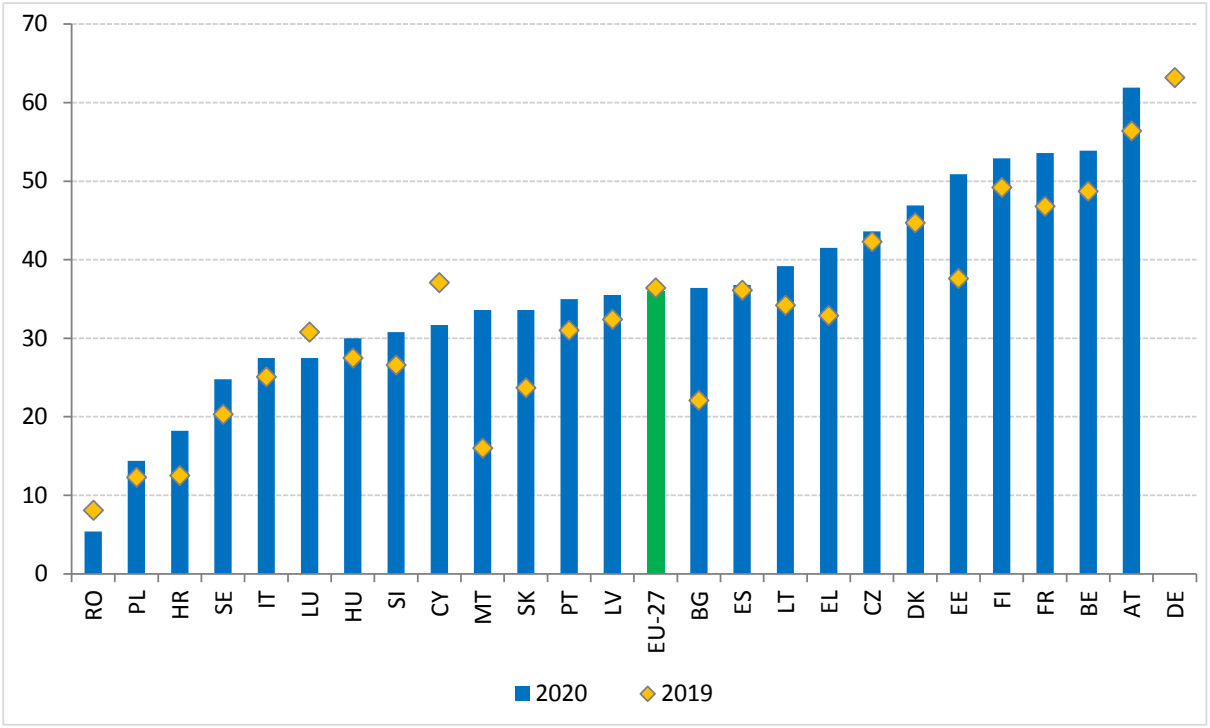
Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsa_ugmsw].

En 2020, el porcentaje de desempleados de corta duración cubiertos por prestaciones aumentó en la mayoría de los Estados miembros. El impacto global de la crisis de la COVID-19 sobre el empleo se ha contenido gracias al amplio uso del trabajo a tiempo parcial y de medidas similares de conservación del empleo (véase el apartado 2.1). Sin embargo, las personas que perdieron su puesto de trabajo o que ya estaban desempleadas cuando estalló la crisis se encontraron en una situación particularmente difícil[216]. El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021 presentó un análisis detallado 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 políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) acordadas con el Comité de Empleo (COEM). Aunque el análisis sigue siendo válido en general, cabe señalar que la cobertura de los regímenes de prestaciones por desempleo aumentó en la mayoría de los Estados miembros, y de manera más significativa en Bulgaria, Estonia, Grecia, España, Malta, Rumanía y Eslovaquia entre 2019 y 2020 (véase el gráfico 2.3.18). En relación con los Estados miembros sobre los que se dispone de datos más actualizados[217], el aumento relativo del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo es especialmente significativo (40 % o más desde febrero de 2020 hasta la primavera o principios del verano de 2021) en Estonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Suecia. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros, el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo ha disminuido en los últimos meses, en consonancia con la mejora de las condiciones del mercado laboral. En 2020, el 32,8 % de los desempleados registrados durante menos de un año en la UE no recibieron prestaciones, y este porcentaje es superior al 50 % en Croacia y Eslovaquia[218].

[216] Para obtener más información, véase Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Quarterly review* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión trimestral», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, junio de 2020.
[217] Véase el informe anual de 2021 del Comité de Protección Social (CPS).
[218] *Fuente:* Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsa_ugadra].

Gráfico 2.3.18: El porcentaje de desempleados de corta duración cubiertos por prestaciones por desempleo ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros

Cobertura de las prestaciones por desempleo para los desempleados de corta duración (es decir, menos de 12 meses), grupo de edad de 15-64 años

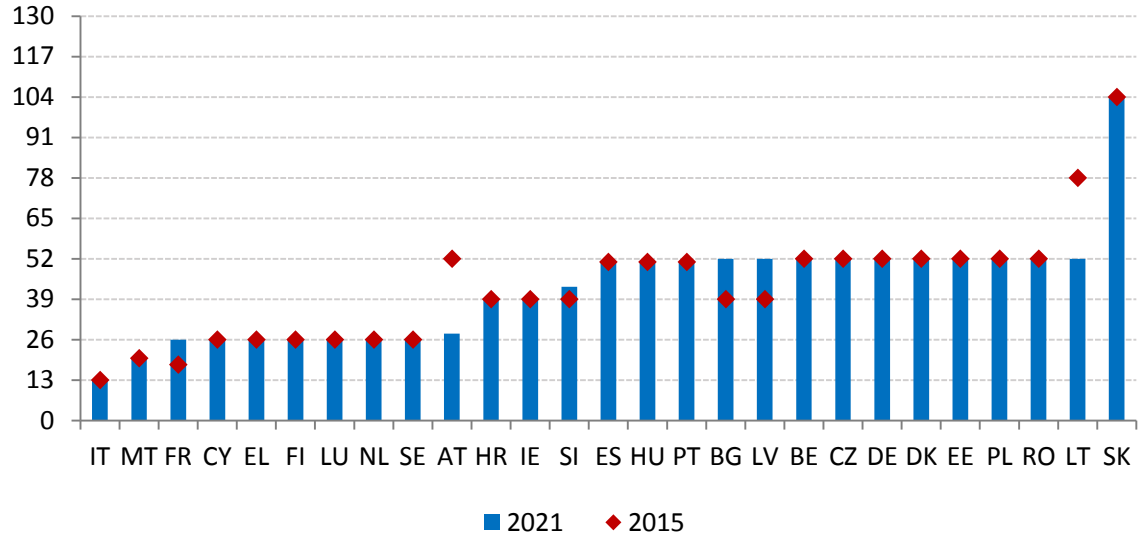


Nota: no se dispone de los datos relativos a IE ni NL. Los datos de DE corresponden solo a 2019.
Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa [lfsa_ugadra].

A lo largo de 2021, la duración del período de empleo para tener derecho a las prestaciones por desempleo y el período durante el cual pueden solicitarse dichas prestaciones se mantuvieron bastante estables. El período para tener derecho a las prestaciones solo cambió en Eslovenia, de 9 meses en 2020 a 10 meses en 2021 (véase el gráfico 2.3.19). El período más corto para tener derecho a las prestaciones por desempleo se registró en Italia, con 13 semanas de cotizaciones a la seguridad social. En el otro extremo, el país con el período más largo para tener derecho a las prestaciones es Eslovaquia, con 104 semanas. Como se muestra en el gráfico 2.3.20, los trabajadores despedidos después de un año de trabajo tienen derecho a prestaciones de duración muy diferente en función del Estado miembro. En 16 Estados miembros, las prestaciones pueden solicitarse como máximo durante 6 meses (24 semanas). Sin embargo, en Dinamarca y Bélgica, la duración de este derecho es de hasta 2 años o más. En Luxemburgo y Grecia, la duración es exactamente de 1 año y en Lituania, Letonia e Irlanda es de unos 8 meses.

Gráfico 2.3.19: El período de cotización necesario para tener derecho a las prestaciones por desempleo varía de forma significativa entre los Estados miembros

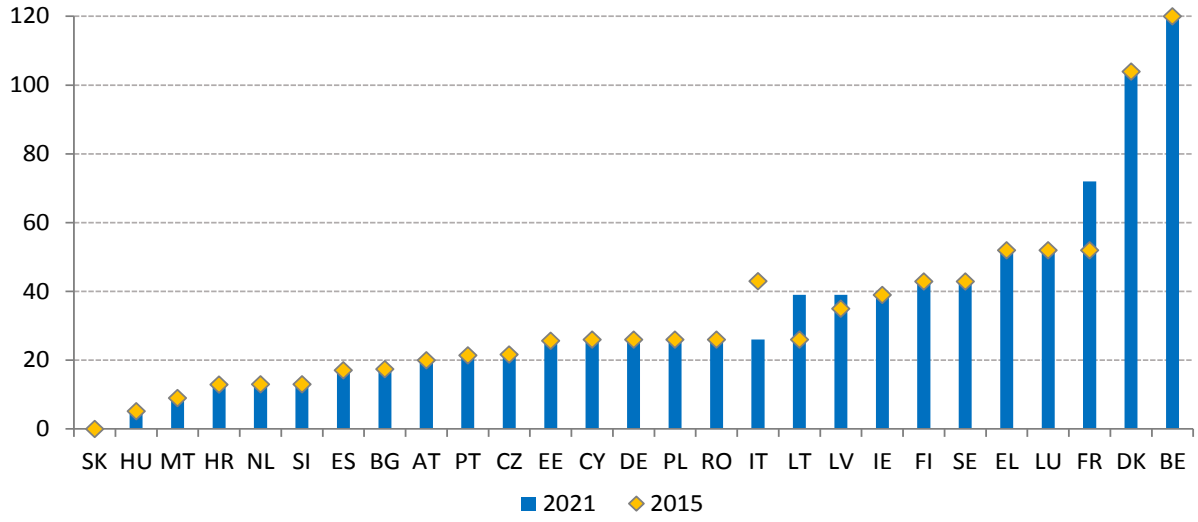
Duración del período exigido para tener derecho a las prestaciones, en semanas, datos de 2015 y 2020



Nota: en Malta (2016 y 2021), deben haberse pagado al menos 50 cotizaciones semanales desde que la persona trabajó por primera vez; en Irlanda (2016 y 2021), deben haberse pagado al menos 104 cotizaciones semanales desde que la persona trabajó por primera vez; en Austria (2021), deben haberse pagado al menos 52 cotizaciones semanales para las primeras solicitudes y al menos 28 cotizaciones semanales para solicitudes posteriores.
Fuente: base de datos del MISSOC (enero de 2015 y enero de 2021).

Gráfico 2.3.20: En la mayoría de los Estados miembros, las prestaciones por desempleo pueden solicitarse por un máximo de 6 meses, dada una antigüedad laboral de 1 año.

Duración máxima de las prestaciones, en número de semanas, con un período de cotización de 1 año, 2020 y 2015

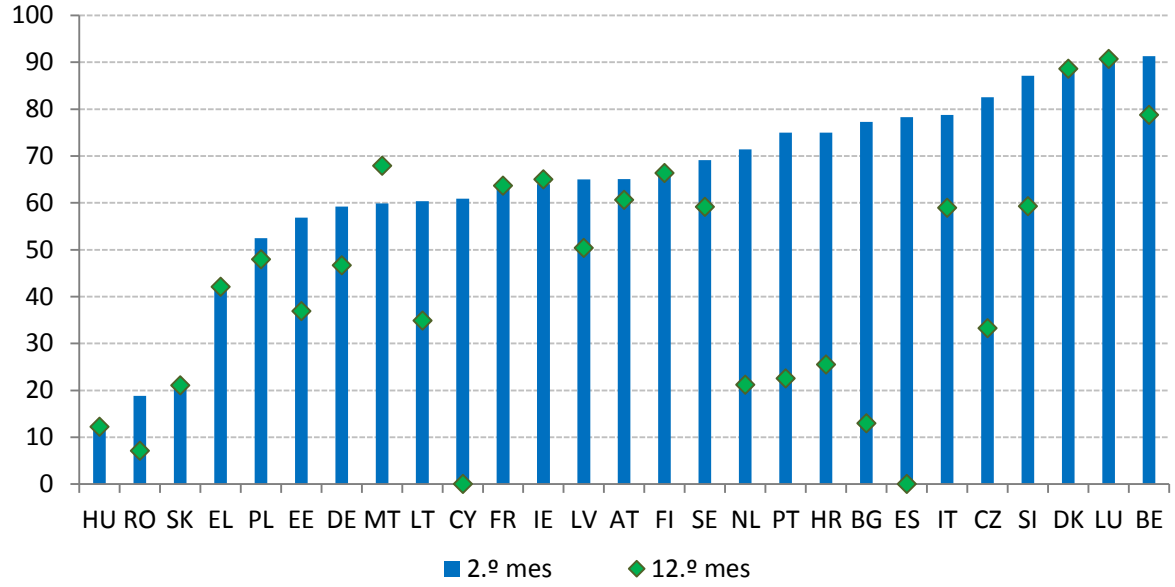


Nota: en Bélgica no existen límites a la duración de las prestaciones. En Chipre, las semanas se calculan sobre la base de 6 días hábiles a la semana. En Irlanda, la prestación se paga durante 39 semanas (234 días) solo a las personas que han pagado 260 o más cotizaciones a la seguridad social semanales. En Eslovaquia, una persona con una antigüedad laboral de 1 año no tiene derecho a prestaciones por desempleo (se requieren al menos 2 años de cotizaciones al seguro de desempleo durante los últimos 4 años). En Polonia, la duración varía en función del nivel de la tasa de desempleo de la región en relación con la media nacional.
Fuente: base de datos del MISSOC (enero de 2015 y enero de 2021) y legislación nacional.

Los ingresos de sustitución para los desempleados varían de un Estado miembro a otro y dependen de la duración del período de desempleo. En el gráfico 2.3.21 se comparan las tasas de sustitución de los trabajadores con salarios bajos (67 % de la renta media nacional) con poca antigüedad laboral (hasta 12 meses de cotizaciones a la seguridad social) en toda la UE. Las tasas de sustitución netas en el segundo mes de desempleo oscilan entre el 12,3 % de los ingresos (netos) anteriores en Hungría o el 19 % en Rumanía y más del 90 % en Luxemburgo o Bélgica. En Francia e Irlanda, no hay cambios en las tasas de sustitución a lo largo del período de desempleo. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros, las tasas de sustitución disminuyen con el tiempo. Las grandes diferencias entre el segundo y el duodécimo mes de desempleo suelen deberse a la transición de los demandantes de empleo desde el seguro de desempleo al desempleo o a la asistencia social, que en general proporcionan niveles más bajos de prestaciones.

Gráfico 2.3.21: Las prestaciones por desempleo varían en gran medida en la UE

Tasa de sustitución neta de las prestaciones por desempleo al 67 % del salario medio, en los meses 2.º y 12.º del período de desempleo (2020)



Nota: el indicador se calcula para el caso de una persona soltera sin hijos, con una antigüedad laboral breve (1 año) y 20 años de edad. Se incluyen diferentes componentes de los ingresos, prestaciones por desempleo y otras prestaciones (por ejemplo, prestaciones de asistencia social y ayudas a la vivienda).
Fuente: Comisión Europea, con base en el modelo de beneficios fiscales de la OCDE.

El diálogo social efectivo y de alta calidad es un requisito previo para el buen funcionamiento de la economía social de mercado europea, y garantiza que las políticas den resultados más sostenibles e integradores. La orientación n.º 7 para las políticas de empleo y el pilar europeo de derechos sociales instan a los Estados miembros a garantizar la participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las reformas y políticas de empleo, sociales y, en su caso, económicas, por ejemplo apoyando el aumento de su capacidad. En consonancia con las prácticas nacionales y los marcos institucionales, la colaboración con los interlocutores sociales en todos los niveles tiene por objeto mejorar el diseño y garantizar la apropiación de las reformas propuestas. También reduce los conflictos y ayuda a gestionar los cambios estructurales y a reforzar la cohesión social. Esto reviste particular importancia en un momento en que se necesita un consenso sólido para garantizar una recuperación firme de la crisis y el apoyo a las

transiciones ecológica y digital. Los interlocutores sociales ya han desempeñado un papel clave en el contexto de la crisis de la COVID-19, y más de la mitad de todas las medidas en los ámbitos de las políticas activas del mercado de trabajo y la protección de los ingresos han sido aprobadas desde el inicio de la pandemia, ya sean acordadas por organizaciones de interlocutores sociales o negociadas con ellas. En general, la participación de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las políticas nacionales de empleo y sociales se ha mantenido estable o ha mejorado ligeramente en los últimos años. Sin embargo, aún varía mucho de un Estado miembro a otro[219]. A partir de 2016 y posteriormente una vez al año, el Comité de Empleo (COEM) ha llevado a cabo procedimientos de supervisión multilateral de la participación de los interlocutores sociales en los Estados miembros de la UE para evaluar los desafíos y las buenas prácticas a este respecto.

Sobre la base del Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[220], se ha pedido a los Estados miembros que incluyan en sus planes de recuperación y resiliencia un resumen del proceso de consulta de las partes interesadas pertinentes, incluidos los interlocutores sociales, y que indiquen cómo se han reflejado sus aportaciones. Según las orientaciones de la Comisión sobre la preparación de los PRR[221], el resumen debe abarcar el alcance, el tipo y el calendario de las consultas. Los resultados preliminares de un estudio realizado por la red de corresponsales nacionales de Eurofound[222] apuntan a distintos niveles de participación entre los Estados miembros. En algunos casos, tanto las organizaciones patronales como los sindicatos informan de que tuvieron tiempo suficiente para participar en la elaboración o la evaluación del PRR antes de su presentación oficial en 2021. Sin embargo, en otros casos, los interlocutores sociales indicaron que se había asignado poco tiempo para la consulta. Por lo que se refiere a la oportunidad de contribuir al desarrollo del PRR, la mayoría de los interlocutores sociales manifestaron una escasa satisfacción con las observaciones y respuestas recibidas de los representantes gubernamentales. En gran parte, consideraron su participación como informativa y, en menor medida, como una consulta. De cara al futuro, una participación adecuada de los interlocutores sociales en la aplicación de los PRR será importante para garantizar el éxito de las medidas previstas.

---

[219] Eurofound: *Participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas durante la pandemia de COVID-19*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021. Para obtener información específica sobre la negociación colectiva, véanse el apartado 2.1 del presente informe y *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2021*

[220] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

[221] Documento de trabajo de la Comisión Europea SWD(2021) 12 final. *Guidance to Member States, Recovery and Resilience Plans* [«Orientaciones para los Estados miembros acerca de los planes de recuperación y resiliencia», documento en inglés].

[222] Fuente: Eurofound: *Tripartite social dialogue and policy formation: Measures to promote recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis* [«Diálogo social tripartito y elaboración de políticas. Medidas para promover la recuperación tras la crisis de la COVID-19», documento en inglés], 2022 (disponible próximamente). *Nota:* resultados preliminares del estudio en curso de Eurofound sobre la participación de los interlocutores sociales nacionales en la preparación de los PRR presentados por los Estados miembros en 2021. La red de corresponsales nacionales de Eurofound ha elaborado veinticuatro informes basados en las opiniones de los interlocutores sociales y, en cierta medida, de los representantes gubernamentales. Los PRR de DK y MT no se han incluido en este análisis preliminar. En el caso de BG, las observaciones recibidas se refieren únicamente al borrador publicado antes de la presentación oficial.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil también es fundamental para lograr la apropiación de las reformas y las inversiones a nivel nacional y garantizar su impacto duradero. Sobre la base de las prácticas nacionales existentes y en consonancia con lo indicado en el Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, un gran número de Estados miembros consultaron a las organizaciones de la sociedad civil y a otras partes interesadas pertinentes para la preparación de sus PRR. Esto está en consonancia con las orientaciones para las políticas de empleo de 2021[223] y las orientaciones para los Estados miembros elaboradas por la Comisión Europea publicadas en enero de 2021. De acuerdo con una Resolución del Comité Económico y Social Europeo (sobre la base de las consultas realizadas entre sus miembros y los representantes de las partes interesadas de los Estados miembros), el carácter limitado del período de tiempo disponible para consultas e intercambios constituyó un obstáculo para la participación efectiva y significativa de las organizaciones de la sociedad civil[224]. De cara al futuro, la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en materia de políticas sociales y de empleo, también en relación con los proyectos sobre el terreno, es un activo importante para garantizar una evolución correcta y eficaz de la aplicación de las reformas e inversiones pertinentes.

2.3.2 Respuesta estratégica

La reciente evolución ha llevado a algunos Estados miembros a modificar las normativas nacionales pertinentes para las nuevas formas de empleo y para las fórmulas de trabajo flexible, incluido el teletrabajo. En julio de 2020, **Portugal** puso en marcha un programa de incentivos, que incluyen el teletrabajo y el uso compartido de espacios de trabajo, para animar a los funcionarios a permanecer en territorios de baja densidad. Mientras tanto, un nuevo Reglamento más amplio para promover el teletrabajo está siendo objeto de debate en el Parlamento. En noviembre de 2020, **Rumanía** modificó el marco jurídico vigente para regular el teletrabajo, incluidas las condiciones para que los empleadores establezcan el trabajo a distancia como norma y la necesidad de que los empleados reciban toda la información y el equipo necesarios para poder trabajar a distancia. **Eslovaquia** modificó su código laboral para regular el establecimiento de una oficina en el hogar y la contrapartida financiera que debe aportar el empleador, a raíz de un acuerdo bilateral o colectivo. Los cambios jurídicos son efectivos a partir de marzo de 2021. Como parte de una reforma más amplia, **España** introdujo un nuevo marco regulador del teletrabajo en los sectores público y privado. El nuevo marco jurídico favorece las formas mixtas de empleo al garantizar las mismas condiciones de trabajo para quienes trabajan a distancia e *in situ*, y fue posteriormente modificado, entre otras cosas, para imponer sanciones relativas a las inspecciones de trabajo en el sector privado en caso de incumplimiento. En octubre de 2020, **Eslovenia** modificó la Ley de la Fiscalía General del Estado para aclarar las disposiciones relativas al horario laboral en el marco de los turnos «de reserva» y «de guardia» de los empleados públicos de la Fiscalía General del Estado. En su PRR, **Chipre** prevé regular las fórmulas de trabajo flexible

[223] Consejo de la Unión Europea, octubre de 2021, DO L 379 de 26.10.2021, p. 1.
[224] Resolución del Comité Económico y Social Europeo, de 30 de abril de 2021, titulada «Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia – ¿Qué funciona y qué no funciona?».

y reformar el régimen de seguridad social para integrar un nuevo sistema de operaciones digitales, así como revisar la legislación actual para ampliar la cobertura de la seguridad social a todos, incluidos los trabajadores autónomos y los trabajadores con contratos atípicos (véase el apartado 2.1.2 para más detalles). En junio de 2021, **Grecia** introdujo un calendario de trabajo flexible y el teletrabajo en su marco jurídico como parte de una reforma más amplia de la legislación laboral.

A la luz de la creciente importancia de la economía de plataformas, algunos Estados miembros han adoptado medidas para regularla. Además de las medidas presentadas en el recuadro sobre la calidad del empleo, a partir del 1 de julio de 2020, **los Países Bajos** actualizaron el marco jurídico vigente para limitar las actividades de entrega de alimentos de forma independiente y comercial a las personas mayores de 16 años. En octubre de 2020, **Francia** adoptó una medida específica para regular la actividad de los jóvenes menores de 16 años en las plataformas en línea. En abril de 2021, adoptó una reforma destinada a regular la economía de plataformas en el ámbito del transporte. Como parte de esta reforma más amplia, **Francia** introdujo también una medida para garantizar una representación adecuada de los trabajadores autónomos en las plataformas de transporte y fomentar el diálogo social, por ejemplo a través de la recién creada Autoridad pública de Relaciones Sociales de las Plataformas de Empleo (ARPE).

Varios Estados miembros revisaron sus normativas para garantizar una salud y seguridad en el trabajo adecuadas, en consonancia con el principio 10 (entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado) del pilar. En julio de 2020 entró en vigor la modificación de la ley de protección laboral en **Letonia**. Su objetivo era definir el trabajo a distancia y ampliar la cobertura de las normas vigentes en materia de salud y seguridad a este tipo de trabajo, y unificar el enfoque tanto para los trabajadores con contratos estándar como para aquellos con contratos atípicos. En diciembre de 2020, **Francia** revisó las condiciones de trabajo de los servicios de asistencia sanitaria con el fin de reforzar la prevención de riesgos en el trabajo y promover la participación de su personal en las pruebas diagnósticas y la vacunación. **Francia** también tiene previsto crear un «pasaporte de prevención» que incluirá todas las formaciones completadas por los empleados en relación con la prevención de riesgos en el trabajo. En diciembre de 2020, **Rumanía** actualizó el marco existente para proteger a los trabajadores frente a los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos en el trabajo, incluida la COVID-19.

Algunos Estados miembros modificaron su legislación sobre despidos para mitigar el impacto de la crisis de la COVID-19 en el mercado laboral. Introducida originalmente en respuesta a la pandemia, **España** prorrogó hasta febrero de 2022 la prohibición temporal de la rescisión contractual por causas de «fuerza mayor» y el despido por motivos objetivos (económicos, técnicos, organizativos y de producción) relacionados con la COVID-19. **Italia** prorrogó la prohibición temporal de los despidos adoptada en marzo de 2020 hasta finales de junio de 2021 para las empresas que se benefician de un régimen de reducción del tiempo de trabajo.

Varios Estados miembros proponen renovar o modificar las normas relativas al trabajo de duración determinada, a fin de responder a las dificultades existentes en el mercado laboral y a las que puedan surgir. Tras su adopción en marzo de 2020, **España** prorrogó la suspensión de los despidos para los contratos (tanto de duración determinada como indefinidos) hasta finales de septiembre de 2021. En el caso de los contratos de duración determinada, la prohibición se amplió hasta febrero de 2022. Además, en su PRR, **España** preveía simplificar y reorganizar las opciones de contratos de trabajo, incluida la revisión del uso del contrato de formación/aprendizaje y del contrato de temporada (denominado en España «contrato fijo discontinuo»), lo que refuerza la necesidad de proporcionar justificaciones para la contratación temporal, de modo que los contratos indefinidos lleguen a convertirse en la norma general. **Italia** actualizó la ley permitiendo nuevas prórrogas o renovaciones de los contratos de duración determinada por un período máximo de 12 meses y sin perjuicio de la duración máxima total de 24 meses. En junio de 2020, **Eslovaquia** adoptó una disposición transitoria para permitir a los empleadores prorrogar y renegociar los contratos de duración determinada que iban a terminar hasta 2 meses después del cese del estado de emergencia. De no hacerlo, la relación laboral se convertiría en indefinida. En agosto de 2020, **Lituania** introdujo los criterios que deben cumplir las empresas de trabajo temporal, en particular por lo que se refiere a su estatuto y su capacidad para ejercer la actividad de trabajo temporal. En diciembre de 2020, **Francia** modificó el marco existente de permisos retribuidos y propuso nuevas normas sobre la renovación de determinados contratos temporales en consonancia con los convenios colectivos.

En algunos Estados miembros también se introdujeron medidas específicas para fomentar la transición hacia el empleo por tiempo indefinido, en consonancia con el principio 5 (empleo seguro y adaptable) del pilar. En julio de 2021, en el marco de su PRR, **España** modificó el Estatuto Básico del Empleado Público para reducir la proporción de contratos de duración determinada en el sector público y evitar el abuso de este tipo de empleo. Se prevén procedimientos adicionales de estabilización del personal temporal en diciembre de 2022, y los estatutos sectoriales, como los de la sanidad y la educación, se modificarán en consecuencia. Con el fin de promover la conversión de los contratos temporales en contratos indefinidos, **Portugal** aprobó en agosto de 2020 una prima por contrato por valor del doble del salario base mensual previsto en el contrato (hasta un límite de unos 2 200 EUR). En mayo de 2021, **Italia** adoptó un nuevo contrato de reinserción laboral para apoyar la conversión de los contratos temporales y fomentar las transiciones en el mercado laboral. La medida tiene por objeto promover el empleo por tiempo indefinido mediante una exención temporal de las cotizaciones a la seguridad social para los empleadores.

En varios Estados miembros continúan los esfuerzos para luchar contra el trabajo no declarado, y se han adoptado medidas adicionales, incluida la creación de capacidades para las inspecciones de trabajo. Grecia está planificando cambios en el régimen fiscal y de seguridad social en el sector cultural y artístico para fomentar el trabajo declarado. En febrero de 2021, **España** adoptó un plan de acción para regularizar los salarios y las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores del sector de los cuidados domésticos mediante inspecciones de trabajo, campañas de sensibilización y asistencia técnica. Para marzo de 2021, la autoridad de inspección de trabajo de **España** había enviado más de 45 000 cartas

a empleadores. Esto condujo a la regularización de unos 30 000 trabajadores domésticos. Como parte de una reforma más amplia, **Croacia** adoptó el plan nacional 2021-2024 para luchar contra el trabajo no declarado, que incluye varias medidas legislativas y no legislativas para prevenir el abuso de las formas atípicas de trabajo, sensibilizar sobre los beneficios del trabajo legal y promover la competencia leal. **Lituania** adoptó una nueva medida específica para luchar contra el trabajo no declarado en el sector de la construcción. La medida, cuya entrada en vigor está prevista para enero de 2022, requerirá que todas las personas que trabajen en la construcción lleven una «identificación del constructor» y que los empleadores envíen todos los datos necesarios a un sistema de identificación centralizado. **Lituania** también modificó su legislación laboral para garantizar la transparencia en el pago de los salarios y otros derechos laborales (por ejemplo, dietas y gastos de misión, entre otros) para todos los empleados. Se espera que las modificaciones entren en vigor en enero de 2022. Como parte de una reforma más amplia, **Rumanía** tiene previsto formalizar el trabajo doméstico mediante la introducción de vales de trabajo; la entrada en vigor está prevista para principios de 2022.

Varios Estados miembros ajustaron sus servicios públicos de empleo para responder mejor a la reciente evolución del mercado de trabajo. En noviembre de 2020, **Estonia** adoptó un nuevo Programa de Empleo 2021-2023 con el objetivo de apoyar mejor a las personas que se enfrentan a barreras al empleo, en particular a los desempleados de larga duración. En diciembre de 2020, **Grecia** puso en marcha la plataforma «myOAEDlive», a través de la cual se prestan servicios de asesoramiento en línea a los desempleados y a las empresas, incluida la interpretación de/a lenguas extranjeras en caso necesario. En diciembre de 2020, **Finlandia** adoptó un proyecto piloto para reforzar la prestación de servicios de empleo a nivel local. Con la participación de 25 zonas piloto compuestas por 118 municipios, los proyectos piloto de los Gobiernos locales tienen por objeto aumentar el empleo de los demandantes de empleo, en particular los desempleados de larga duración y aquellos procedentes de entornos vulnerables, y proporcionarles formación para garantizar la disponibilidad de mano de obra cualificada. El proyecto comenzó en marzo de 2021 y se espera que concluya en junio de 2023. En diciembre de 2020, **Hungría** introdujo un nuevo portal de búsqueda de empleo «KarrierM» («MiCarrera»), que proporciona información tanto para los demandantes de empleo como para los empleadores. Con un presupuesto total de 2 800 millones HUF (7,6 millones EUR), el portal también ofrece orientación y apoyo individualizados a los demandantes de empleo. Sin embargo, como parte de una reforma más amplia, en febrero de 2021 **Hungría** adoptó un nuevo marco jurídico que eliminó del conjunto de herramientas del SPE el apoyo financiero para los costes de formación y los gastos de viaje relacionados. Este cambio puede reducir los incentivos de los demandantes de empleo para inscribirse en la formación.

Los Estados miembros adoptaron medidas para mejorar el apoyo prestado por los servicios públicos de empleo, también para llegar a grupos de población más vulnerables. Luxemburgo puso en marcha un proyecto denominado «eADEM» para digitalizar sus servicios públicos de empleo y mejorar la eficiencia mediante la modernización de sus equipos informáticos. De acuerdo con el PRR de Luxemburgo, el proyecto debía comenzar en febrero de 2021 y completarse a finales de 2024 o principios de 2025. En abril de 2021 se introdujo una medida destinada a ampliar el número de servicios digitales

prestados por los SPE, y las ofertas de empleo estarán ahora abiertas a todos los demandantes de empleo, y no solo a los registrados. Esto responde a la renovación de las asociaciones entre la federación empresarial y los SPE (diciembre de 2020) y la reforma del sistema de reclasificación profesional que entró en vigor en noviembre de 2020. En diciembre de 2020, **Rumanía** puso en marcha un proyecto, financiado por el Fondo Social Europeo, para modernizar las estructuras de los servicios públicos de empleo mediante el desarrollo de servicios de gestión de casos para los demandantes de empleo, incluidos los grupos vulnerables. **Rumanía** también tiene previsto poner en marcha una nueva plataforma para mejorar los servicios públicos de empleo para los empleadores, incluidas la formación de 900 miembros del personal y medidas para fomentar la cooperación con las agencias de empleo territoriales. En julio de 2020, **Irlanda** adoptó una medida temporal para aumentar la capacidad de los servicios públicos de empleo para apoyar a los demandantes de empleo mediante la asistencia en la búsqueda de empleo, por ejemplo a través de otros servicios contratados y agencias de empleo locales. En 2019, **Bulgaria** introdujo un nuevo servicio denominado «oficina de empleo móvil» para prestar servicios de empleo en zonas remotas en las que no existe una oficina de empleo permanente. Tras ser suspendidas debido a la pandemia de COVID-19, las oficinas de empleo móviles reanudaron su actividad en julio de 2021 y proporcionaron orientación y apoyo a más de 1 400 demandantes de empleo. El PRR **belga** incluye medidas para promover el intercambio de datos sobre los desempleados de corta duración entre los distintos niveles de gobierno. El objetivo es apoyar mejor a los SPE para llegar a este grupo específico, con medidas complementarias desarrolladas por los servicios públicos de empleo regionales (por ejemplo, en la región de Flandes). En enero de 2022, la región **belga** de Valonia aplicará un conjunto de medidas para ofrecer una orientación más personalizada a los demandantes de empleo. Esto incluye el despliegue de herramientas digitales y mejores acciones de adecuación entre la oferta y la demanda de empleo dirigidas a los demandantes de empleo más vulnerables. En septiembre de 2021, **Grecia** legisló un nuevo marco de gobernanza para su servicio público de empleo y prevé realizar inversiones en la modernización de sus dependencias locales, incluidas medidas para mejorar el reconocimiento de la marca, la comunicación y el asesoramiento.

Varios Estados miembros introdujeron principalmente medidas temporales para hacer más eficaces sus marcos actuales de políticas activas del mercado de trabajo, en particular para abordar el desempleo de larga duración, en consonancia con el principio 4 (apoyo activo para el empleo) del pilar. En julio de 2020, **Irlanda** aprobó una medida temporal para proporcionar 10 000 puestos de prácticas adicionales y regímenes de experiencia profesional para las personas en períodos de desempleo de 6 meses o más. En octubre de 2020, **Grecia** adoptó un nuevo programa de subvención del empleo para 100 000 nuevos puestos de trabajo en el sector privado. El Estado cubre las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores recién contratados durante 6 meses y proporciona un subsidio salarial adicional de 200 EUR mensuales para las personas que anteriormente estaban en situación de desempleo de larga duración. A partir de enero de 2022, el programa se ampliará con 50 000 nuevas plazas. En diciembre de 2020, la región **belga** de Valonia introdujo una nueva subvención temporal a la contratación de desempleados de larga duración en sectores muy afectados por la crisis de la COVID-19. El nuevo régimen tiene un valor de 1 000 EUR mensuales durante un período máximo de 24 meses y se concede además de otra prestación de contratación con un importe que disminuye con el tiempo. En diciembre de 2020, **Francia** amplió el proyecto piloto «Territoires zéro chômeurs» para seguir integrando a los

desempleados de larga duración. Como parte de este proyecto, una medida denominada «CDI inclusion» se dirige específicamente a los trabajadores mayores de 57 años mediante contratos indefinidos adaptados. El proyecto se amplió a 50 nuevas zonas por un período de 5 años adicionales. **Austria** aprobó una nueva asignación financiera para apoyar la integración en el mercado laboral de los desempleados de larga duración y una mejor orientación y apoyo por parte del servicio público de empleo, incluidas medidas financiadas a través del PRR para mejorar las capacidades. En enero de 2021 entraron en vigor en **Finlandia** varias modificaciones de la legislación laboral. Su objetivo es ofrecer servicios más personalizados e integrados para las personas en situaciones vulnerables, en particular para los desempleados de larga duración. En mayo de 2021, **Dinamarca** llegó a un acuerdo para asignar 159 millones DKK (aproximadamente 21 millones EUR) para luchar contra el desempleo de larga duración y apoyar la integración en el mercado laboral de las personas afectadas, en particular los demandantes de empleo mayores de 50 años.

Los Estados miembros introdujeron nuevas medidas (sobre todo temporales) o ampliaron las existentes para reforzar sus sistemas de prestaciones por desempleo, en consonancia con el principio 13 (prestaciones por desempleo) del pilar. A partir de agosto de 2020, **Dinamarca** aplicó una medida temporal para proporcionar mayores prestaciones por desempleo (hasta un 110 %) a los demandantes de empleo poco cualificados que iniciasen un curso de formación profesional. Como parte de un conjunto de medidas temporales para mitigar el impacto negativo de la pandemia, en noviembre de 2020, **Portugal** ajustó la fórmula para el cálculo de las prestaciones por desempleo en situaciones en las que se reduce el período de garantía para acceder a las prestaciones, y suspendió temporalmente la obligación de exclusividad (por tanto, es posible trabajar como trabajo autónomo mientras se reciben prestaciones por desempleo). En diciembre de 2020, **Portugal** prorrogó los derechos a prestaciones por desempleo que finalizaban en 2021 por 6 meses adicionales. **Bélgica** suspendió la reducción progresiva de las prestaciones por desempleo hasta finales de septiembre de 2021 y la congeló en el nivel al que tenía derecho el beneficiario en abril de 2020. En mayo de 2021, **España** adoptó un régimen temporal de prestaciones por desempleo hasta septiembre de 2021 (por valor de 776 EUR) para los artistas que hubieran cotizado previamente al régimen de desempleo (entre 4 y 6 meses en caso de cotización de al menos 20 a 55 días en 2019, respectivamente). **Estonia** aprobó una reforma que incrementó considerablemente el nivel de las prestaciones por desempleo a partir de 2021. A partir del 1 de agosto de 2020, la tasa de sustitución neta de la prestación del seguro de desempleo aumentó del 50 % al 60 % de los ingresos anteriores durante los primeros 100 días del período de desempleo. Además, el PRR prevé un mecanismo para aumentar la duración máxima de las prestaciones por desempleo en caso de que haya un alto nivel de desempleo. En **Lituania**, los trabajadores que dejan de recibir prestaciones tras su reincorporación al empleo pueden volver a solicitar prestaciones por desempleo más fácilmente si vuelven a quedar desempleados.

Algunas de las medidas adoptadas relativas a los sistemas de prestaciones por desempleo están destinadas a mejorar la situación de grupos de población específicos. Luxemburgo aprobó una medida temporal para prorrogar hasta junio de 2021 el régimen específico de reducción del tiempo de trabajo en el contexto de la crisis de la COVID-19. El nivel de la compensación abonada por desempleo parcial con arreglo al Código de Trabajo no puede ser

inferior al importe fijado para el salario social mínimo de los trabajadores no cualificados. A lo largo de 2020 y 2021, **Italia** aprobó disposiciones temporales para suspender la reducción gradual de las prestaciones por desempleo y ampliar las categorías de beneficiarios potenciales. En diciembre de 2020, también aprobó un complemento temporal a la renta por valor de 500 EUR netos mensuales para las mujeres desempleadas o que son la única fuente de ingresos y tienen hijos a su cargo. La medida es válida hasta 2023 y tendrá un gasto total máximo de 5 millones EUR anuales. En abril de 2021, **Letonia** amplió de 4 a 6 meses la ayuda temporal de 180 EUR para los beneficiarios que hubieran agotado sus prestaciones por desempleo, que se introdujo en marzo de 2020. Además, en diciembre de 2020, **Letonia** adoptó una prestación temporal por desempleo (500 EUR durante los 2 primeros meses y 375 EUR para los 2 últimos) para los jóvenes graduados inscritos como desempleados. Ambas medidas finalizaron el 30 de junio de 2021. Además, la prestación temporal se complementa con una medida permanente para renovar hasta dos veces el pago de las prestaciones por desempleo y la plena cobertura de otras prestaciones (por ejemplo, de invalidez). Ambos grupos de beneficiarios potenciales debían estar registrados en los SPE y participar en las PAMT. **Austria** modificó la ley sobre el seguro de desempleo para proporcionar apoyo temporal a los progenitores trabajadores con hijos de hasta 14 años o con discapacidad (sin límite de edad). Los cuidadores de personas mayores también están cubiertos por la medida, prorrogada hasta julio de 2021. **Austria** también adoptó medidas temporales para apoyar a los trabajadores del sector cultural y creativo que sufrieron una pérdida de ingresos con subvenciones únicas de entre 1 000 y 3 500 EUR, según el caso. En agosto de 2020, **Irlanda** modificó el marco regulador vigente para proporcionar prestaciones temporales por desempleo a las personas que perdieron su empleo debido a la pandemia, con niveles de prestaciones recalibrados en tandas.

Los Estados miembros ajustaron sus marcos reglamentarios para garantizar la adecuación y la cobertura de las prestaciones por desempleo, teniendo en cuenta también los requisitos de condicionalidad. En diciembre de 2020, **Finlandia** introdujo una medida para facilitar las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo, en particular para los demandantes de empleo inscritos en educación de corta duración. También se espera que la medida alivie la carga de trabajo de los SPE y garantice que se asignen recursos a los más necesitados. **Italia** financió complementos temporales a la renta para los trabajadores de temporada, intermitentes y autónomos. **Estonia** modificó la reglamentación existente para aumentar el nivel de las prestaciones por desempleo a partir de enero de 2021 del 35 % al 50 % del salario mínimo mensual. **Grecia**, tras haber finalizado la prórroga temporal de las prestaciones por desempleo habituales en mayo de 2021, está planificando una reforma más amplia de los regímenes de prestaciones por desempleo existentes. El objetivo es mejorar la adecuación y la cobertura, fomentar una reincorporación más rápida al mercado laboral y eliminar los factores que desincentivan el desarrollo de capacidades. En junio de 2021, **Finlandia** volvió a prorrogar el marco jurídico existente hasta septiembre de 2021, de modo que los demandantes de empleo recibiesen las prestaciones por desempleo en forma de pago anticipado durante un período de 6 meses, en lugar del período normal de 2 meses. En junio de 2021, **Malta** puso en marcha una evaluación de los regímenes de prestaciones por desempleo existentes, que dará lugar a un informe que proporcionará datos concretos para lograr una cobertura efectiva y una mejor adecuación de las prestaciones, al tiempo que se mejoran los incentivos para trabajar. Como parte de la aplicación del PRR, se espera que el informe se publique a mediados de 2022.

Algunos Estados miembros aprobaron nuevos reglamentos o modificaron los ya existentes para fomentar la libre circulación de los trabajadores, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos de estos. En abril de 2021, **Rumanía** aprobó nuevas disposiciones para garantizar la protección jurídica de los ciudadanos rumanos que trabajan en el extranjero a través de contratos coordinados por agencias de empleo, independientemente de su origen (ya sean de Rumanía o de otro Estado miembro). En abril de 2021, **Finlandia** modificó el marco jurídico existente sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países a efectos de trabajo de temporada. La medida tiene por objeto reducir la carga administrativa para los empleadores y los trabajadores de temporada extranjeros y se complementa con modificaciones adicionales que entrarán en vigor en octubre de 2021 y están destinadas prevenir y detectar las prácticas laborales desleales. En junio de 2021, **Luxemburgo** prorrogó los regímenes fiscales con **Bélgica** y **Francia** para los trabajadores transfronterizos empleados en el país pero que actualmente teletrabajan, y posteriormente los volvió a prorrogar hasta el 31 de diciembre y el 15 de noviembre, respectivamente. El acuerdo entre **Luxemburgo** y **Alemania** es renovable mensualmente.

Varios Estados miembros han adaptado sus marcos para la participación de los interlocutores sociales y la negociación colectiva, en consonancia con el principio 8 (diálogo social y participación de los trabajadores) del pilar. En febrero de 2021, **Francia** adoptó un nuevo marco jurídico para la negociación colectiva en el sector público, incluida una definición de las cláusulas objeto de negociación, como la formación de aprendices y la aplicación de políticas retributivas. En abril de 2021, **Francia** adoptó una reforma con el objetivo de reforzar el diálogo social en la economía de plataformas mediante la organización de elecciones y el nombramiento de representantes y de un organismo nacional encargado de organizarlas. En julio de 2021, **Chipre** organizó la convención del Consejo Consultivo Laboral para debatir con los interlocutores sociales ciertas reformas importantes en el país para garantizar un funcionamiento eficaz de los mecanismos de negociación colectiva, los acuerdos mutuos y la prevención y resolución de conflictos laborales. **Grecia** actualizó el marco de la legislación laboral colectiva, creando un registro digital de sindicatos, regulando el derecho a huelga y aumentando hasta el 33 % el funcionamiento mínimo de los servicios durante las huelgas en el caso de las empresas de servicios públicos. Como parte de su PRR, **España** prevé mejorar el funcionamiento de la negociación colectiva mediante la modificación de las normas jurídicas pertinentes y la incorporación de cambios en la estructura de negociación, con el objetivo de reforzar la representatividad de las partes negociadoras, enriquecer el contenido del diálogo y aumentar la seguridad jurídica en su aplicación y en sus efectos. También como parte de las reformas propuestas en su PRR, **Rumanía** tiene previsto modificar el marco legislativo para mejorar el funcionamiento del diálogo social.

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

En este apartado se examina la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 8, que recomienda que los Estados miembros promuevan la igualdad de oportunidades para todos, fomenten la inclusión social y luchen contra la pobreza, en consonancia con los principios 2 (igualdad de género), 3 (igualdad de oportunidades), 11 (asistencia y apoyo a los niños), 12 (protección social), 14 (renta mínima), 15 (pensiones y prestaciones de vejez), 16 (sanidad), 17 (inclusión de las personas con discapacidad), 18 (cuidados de larga duración), 19 (vivienda y asistencia para las personas sin hogar) y 20 (acceso a los servicios esenciales) del pilar. En el apartado 2.4.1 se presenta un análisis de los indicadores clave, mientras que en el apartado 2.4.2 se informa sobre las medidas estratégicas de los Estados miembros en los ámbitos de los sistemas de protección social y la inclusión social.

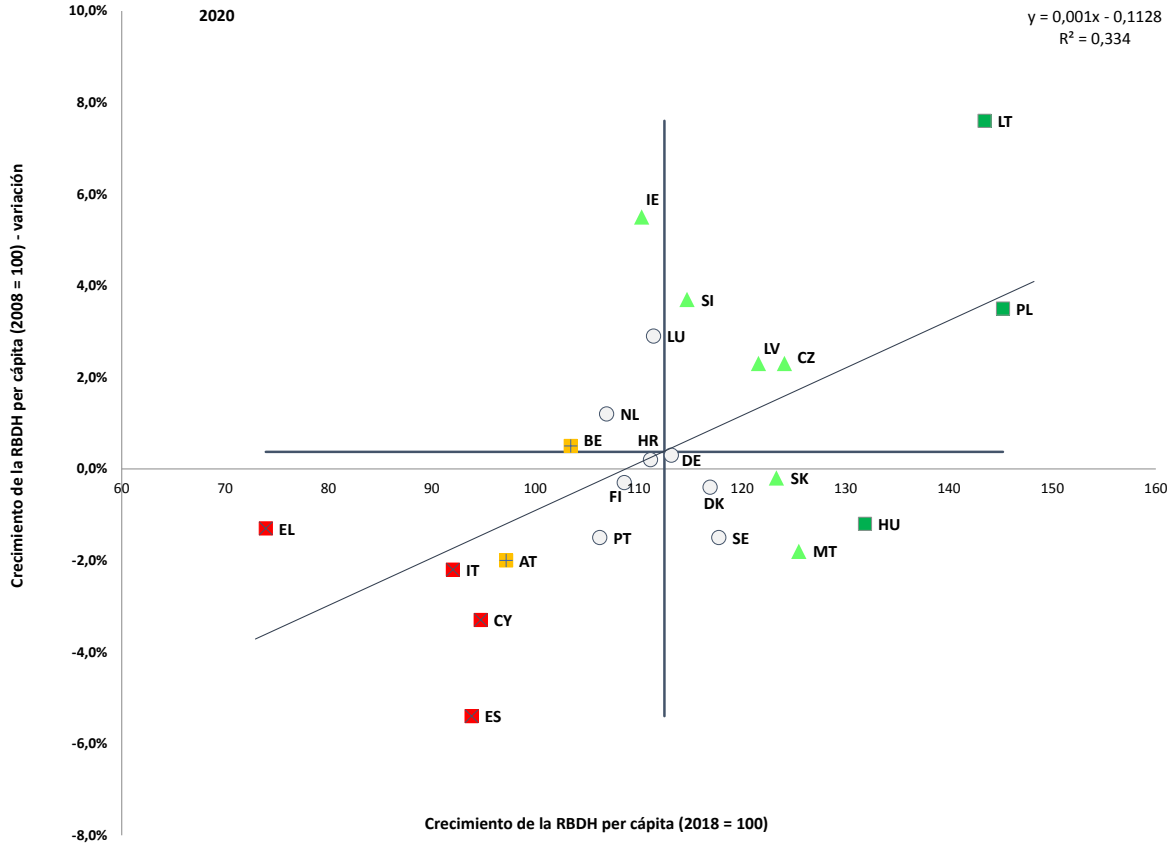
2.4.1 Indicadores clave

A pesar de la crisis de la COVID-19, la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita se mantuvo en general bastante estable por término medio en los Estados miembros en 2020. El mayor aumento, con diferencia, se observó en Lituania, seguido de Irlanda y Polonia (10,2; 5,7 y 4,9 puntos porcentuales, respectivamente) —véase el gráfico 2.4.1. España registró el mayor descenso, seguida de Chipre, Malta e Italia (-5,4 puntos porcentuales; -3,2 puntos porcentuales; -2,3 puntos porcentuales y -2,1 puntos porcentuales, respectivamente). Sin embargo, la gran mayoría de los países de la UE presentaron variaciones mucho menores. Como se expone en el apartado 2.1.1, las diferencias entre los Estados miembros en relación con este parámetro reflejan, entre otras cosas, las diferencias sectoriales en cuanto al impacto de la crisis de la COVID-19, así como el distinto alcance de los regímenes de complementos a la renta y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. En algunos Estados miembros, la renta bruta disponible real per cápita sigue estando por debajo de los valores observados en 2008, por lo que se clasifican como «en observación» (Austria[225]) o como «situaciones críticas» (Grecia, Italia, España y Chipre).

[225] Bélgica también está clasificado como «en observación», pero la RBDH per cápita está por encima del nivel de 2008.

Gráfico 2.4.1: A pesar de la crisis de la COVID-19, la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita en general se mantuvo bastante estable en los Estados miembros en 2020

Crecimiento per cápita de la renta bruta real disponible de los hogares (2008 = 100) en 2020 y variación con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



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 relativos a BG, EE, FR ni RO.
Fuente: Eurostat, [tepsr_wc310].

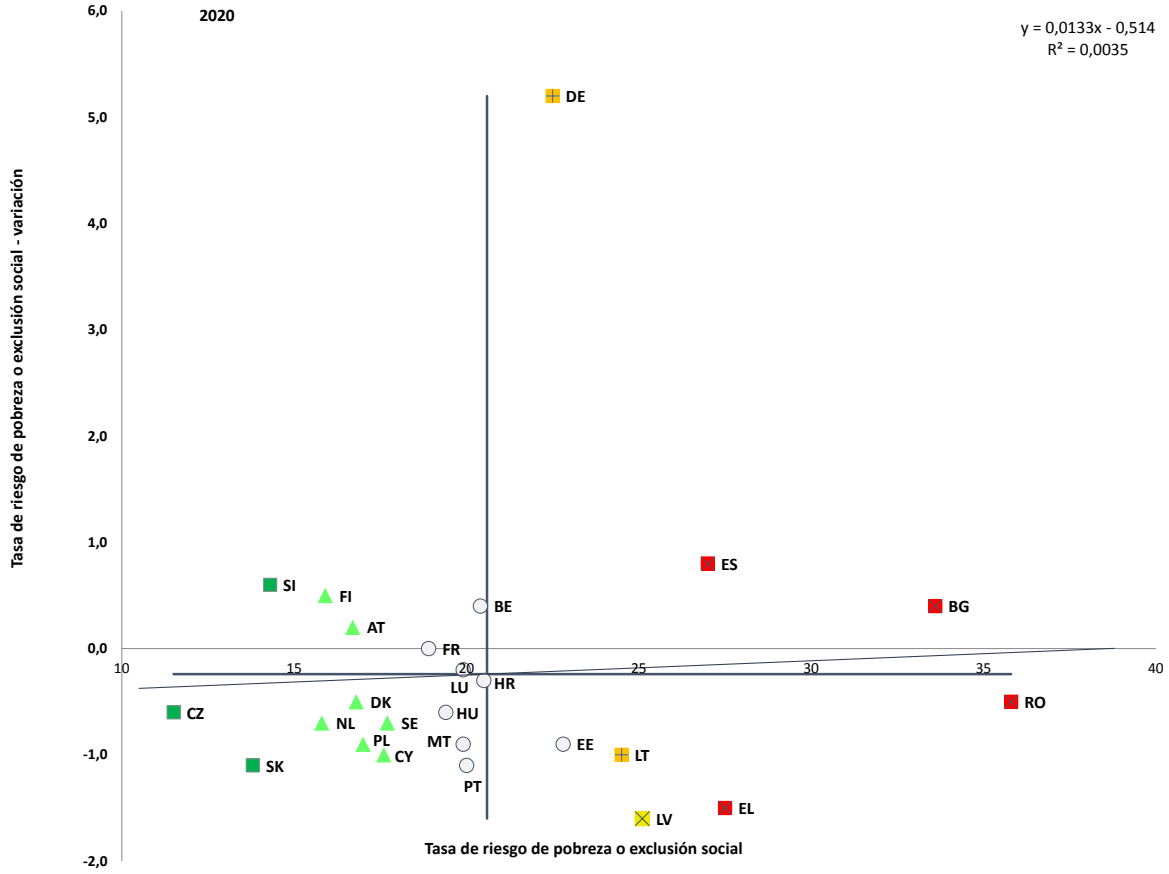
En 2020, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) se mantuvo bastante estable o disminuyó en la mayoría de los Estados miembros, pero siguen existiendo diferencias significativas. En el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión estableció como objetivo principal para 2030 reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en 15 millones. En 2020, Rumanía, Bulgaria, Grecia y España registraron las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social más altas (35,8 %, 33,6 %, 27,5 % y 27 %), mientras que Chequia, Eslovaquia, Eslovenia y los Países Bajos registraron las más bajas (11,5 %, 13,8 %, 14,3 % y 15,8 %). Entre los países con niveles elevados, Rumanía registró un ligero descenso (de 0,5 puntos porcentuales) hasta alcanzar el 35,8 %, mientras que Bulgaria y España registraron un ligero aumento (0,4 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente), pero la situación sigue siendo «crítica» en todos ellos, de acuerdo con la metodología del cuadro de indicadores sociales. Lituania y Alemania son países «en observación» (véase el gráfico 2.4.2), pero cabe señalar que, en este último caso, existe una grave interrupción en la serie debido a un cambio

importante en la recopilación de datos[226]. La mayor caída de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social se registró en Letonia (1,6 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 25,1 %), lo que continúa una tendencia a la baja desde un nivel todavía elevado. Entre los países con las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social más bajas, Eslovaquia mejoró aún más, 1,1 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 13,8 %, mientras que Chequia mejoró en 0,6 puntos porcentuales, hasta situarse en el 11,5 %. Las diferencias en las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social son grandes entre las regiones europeas, con un rango más amplio que entre los Estados miembros. Estas disparidades pueden aparecer dentro de un solo Estado miembro, como España e Italia (véase el gráfico 8 del anexo 3).

[226] Desde 2020, Alemania transmite a las EU-SILC datos sobre el indicador del riesgo de pobreza o exclusión social procedentes de una encuesta («Mikrozensus») distinta de la anterior, con el fin de mejorar la calidad de los datos subyacentes tras la modificación de este indicador en 2021. Esta modificación también destacó que el riesgo de pobreza o exclusión social se subestimaba cuando se medía con la metodología anterior y esto constituye una interrupción en la serie cronológica de los datos. Como consecuencia, los datos de años diferentes ya no son comparables. En 2020, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social alemana pasó del 17,3 % registrado en 2019 al 22,5 % en 2020, lo que supone un aumento de 5,2 puntos porcentuales. Este aumento debe considerarse como un cambio estadístico debido a la mejora de la fuente de datos.

Gráfico 2.4.2: El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se ha mantenido estable o ha disminuido en la mayoría de los Estados miembros, pero las diferencias siguen siendo amplias

Proporción de la población en riesgo de pobreza o exclusión social (%), niveles de 2020 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos de IE e IT no están disponibles y los de FR, LV, NL, PL y SK son provisionales. Interrupción en las series de BE, DE y LU. A partir de 2020, Alemania transmite a las EU-SILC datos sobre el indicador del riesgo de pobreza o exclusión social procedentes de una encuesta («Mikrozensus») distinta de la anterior. Como consecuencia, los datos de años diferentes ya no son comparables. El indicador principal tiene una definición que difiere un poco de la de su predecesor [ilc_peps01] tras sus revisiones en 2021[227].
Fuente: Eurostat, [tepsr_lm410].

Las rápidas intervenciones de los Gobiernos ayudaron a mitigar el impacto de la pandemia sobre los riesgos de pobreza de ingresos, la privación material y social grave y la proporción de personas que viven en hogares con casi todos sus miembros desempleados. El indicador de la tasa de riesgo de pobreza (AROP) de 2020 (basado en las

[227] Esto se debe a que la «tasa de privación material y social grave» sustituye al antiguo componente de la «tasa de privación material grave». Véanse los detalles en el sitio web de Eurostat correspondiente. Asimismo, de 2019 a 2020, el indicador «Personas que viven en hogares con intensidad laboral muy baja» cambió del grupo de edad de 0 a 59 años al de 0 a 64 años.

EU-SILC y relativo a los niveles de ingresos en 2019) se mantuvo bastante estable en todos los Estados miembros (véase el panel superior del gráfico 2.4.3). Según los indicadores adelantados de Eurostat (relativos a los ingresos de 2020)[228], su aumento fue limitado en al menos la mitad de los Estados miembros en comparación con 2019 (y disminuyó ligeramente en Estonia, Lituania, Finlandia, Rumanía y Chequia). No obstante, se estima un ligero aumento en Grecia, España, Croacia, Eslovenia y, en menor medida, Italia. La tasa de privación material y social grave[229] se mantuvo estable en general en 2020, aunque con poca convergencia. Si bien algunos países (Lituania, Eslovaquia, Polonia y Grecia) registraron descensos limitados, otros han experimentado una estabilidad o ligeros aumentos (España, Bulgaria y Rumanía). El porcentaje de personas que viven en hogares con casi todos sus miembros desempleados[230] también se mantuvo estable, lo que refleja los esfuerzos estratégicos realizados para contener la pérdida de puestos de trabajo. Dos notables excepciones positivas son Eslovaquia y Portugal (con un descenso de 2 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente), mientras que en Francia se observó un aumento (de 1,7).

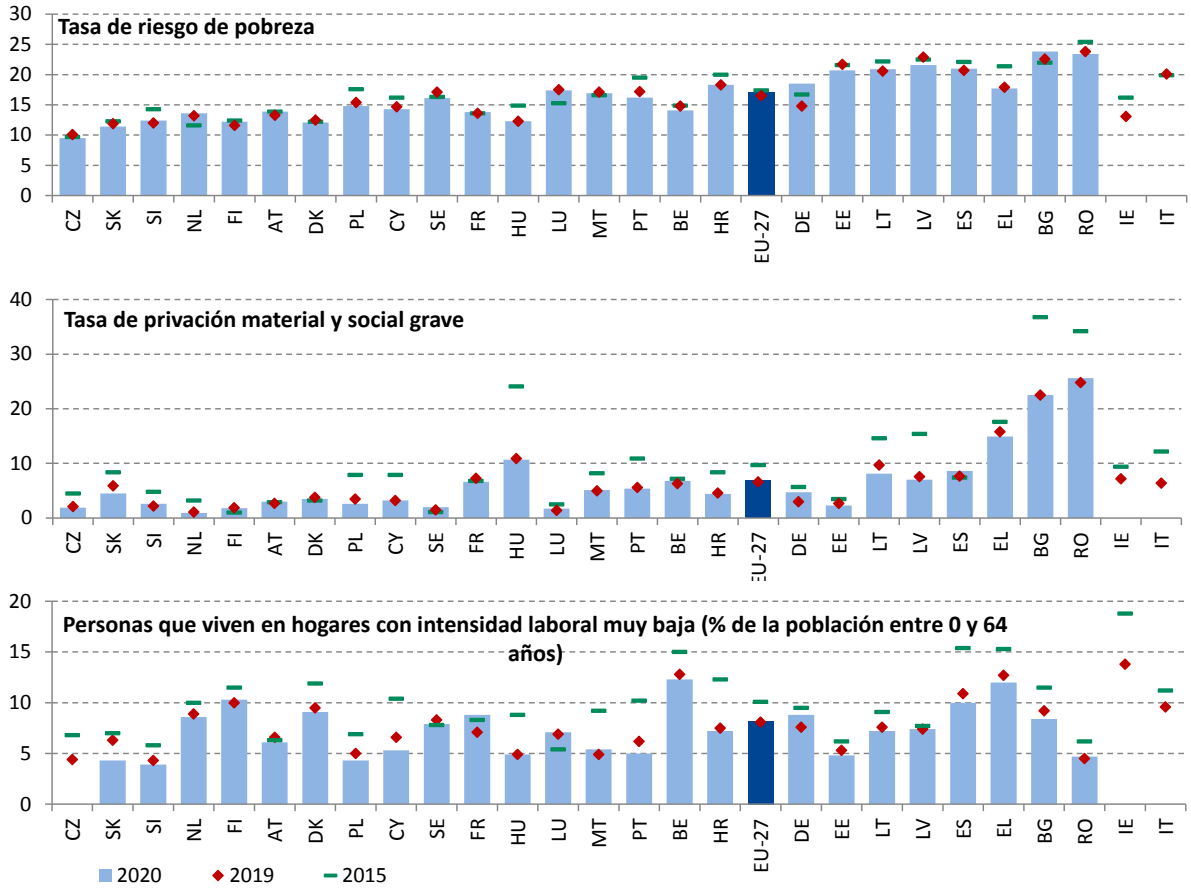
[228] Publicados en julio de 2021, disponibles en el sitio web de Eurostat. Consultado el 16 de septiembre de 2021. Solo se tratan los cambios estadísticamente significativos. No se dispone de estimaciones relativas a Malta y faltan los desgloses de Francia y Rumanía.

[229] El indicador de la «tasa de privación material y social grave» sustituye al indicador de la «tasa de privación material grave» como componente de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, e introduce un conjunto ampliado de elementos de privación —véanse el nuevo conjunto de elementos en la página del glosario de Eurostat correspondiente y más detalles en la nota al subgrupo sobre indicadores del Comité de Protección Social.

[230] Hogares en los que los adultos [de 18 a 64 años, pero excluidos los estudiantes de entre 18 y 24 años y las personas jubiladas, de acuerdo con la situación económica actual definida por ellas mismas, o que reciben cualquier pensión (excepto la pensión de supervivencia), así como las personas del grupo de edad de 60 a 64 años que están inactivas y viven en un hogar en el que los principales ingresos son las pensiones] trabajaron menos del 20 % de su potencial de tiempo de trabajo combinado total durante los últimos 12 meses.

Gráfico 2.4.3: Las mejoras desde 2015 en los componentes de riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvieron también durante la crisis en casi todos los Estados miembros gracias a las intervenciones estratégicas realizadas

Componentes del indicador principal de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (%, 2015, 2019, 2020)



Nota: los indicadores están clasificados según las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social en 2020. No se dispone de datos para IE ni IT. El indicador de la «tasa de privación material *y social* grave» sustituye al antiguo componente de la «tasa de privación material grave». El indicador «Personas que viven en hogares con intensidad laboral muy baja» cambió del grupo de edad de 0 a 59 años al de 0 a 64 años de 2019 a 2020. A partir de 2020, Alemania transmite a las EU-SILC datos sobre el indicador del riesgo de pobreza o exclusión social y sus componentes procedentes de una encuesta («Mikrozensus») distinta de la anterior. Como consecuencia, los datos de años diferentes ya no son comparables.

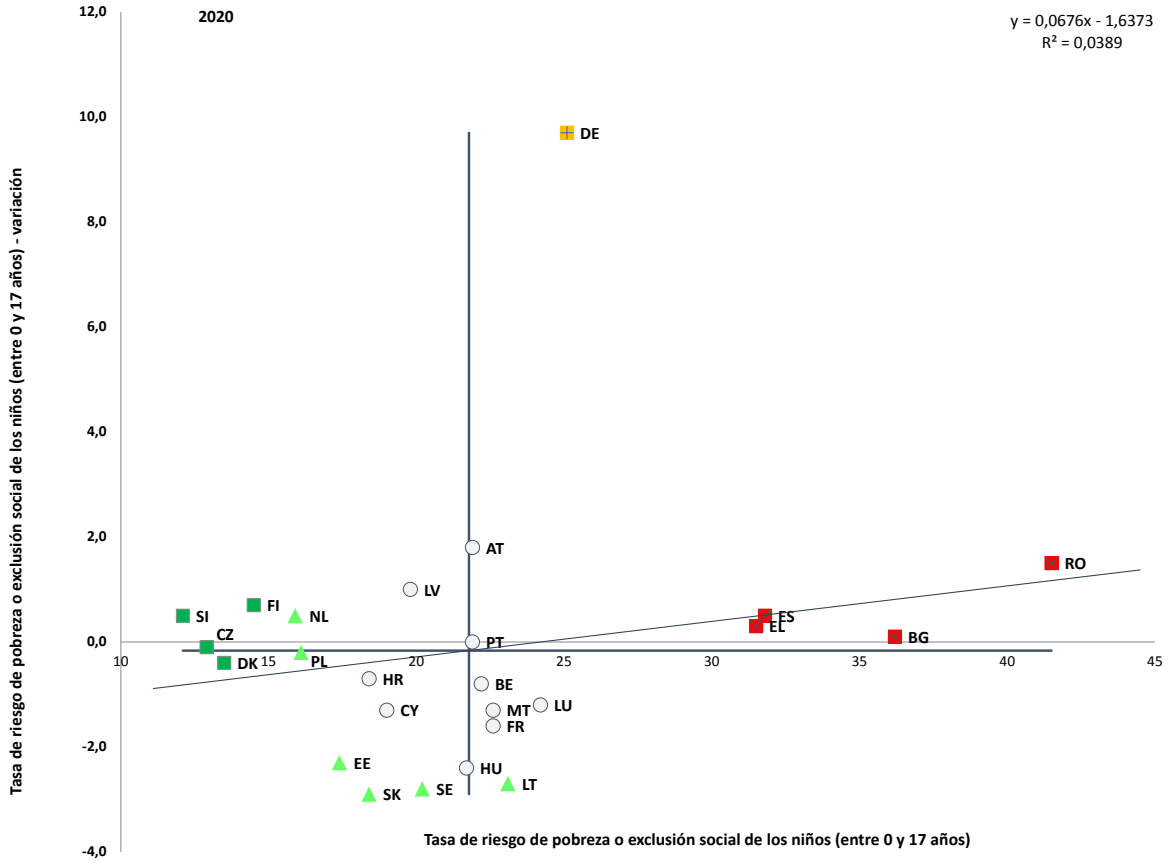
Fuente: Eurostat, [tessi010, tepsr_lm420, tepsr_lm430].

La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños (0-17 años) se mantuvo bastante estable por término medio en 2020, con grandes variaciones entre países. Tanto los datos de las encuestas como los indicadores adelantados de Eurostat indican que la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños y sus componentes se mantuvieron relativamente estables en 2020. Entre 2019 y 2020, el riesgo de pobreza o exclusión social de los niños disminuyó más de 0,5 puntos porcentuales en 11 Estados miembros, y las reducciones más marcadas se registraron en Eslovaquia, Suecia y Lituania (alrededor de 3 puntos porcentuales). Por el contrario, aumentó en 10 Estados miembros, y los mayores aumentos se registraron en Alemania, Austria y Rumanía (9,7 puntos porcentuales, 1,8 puntos porcentuales y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente; en el caso de Alemania, el aumento

está relacionado con la ya mencionada interrupción en la serie). Rumanía, Grecia, España y Bulgaria están clasificados como «situaciones críticas» en el cuadro de indicadores sociales. Además, Rumanía, Austria y España registran niveles de pobreza significativamente más elevados en el caso de los niños que en el conjunto de la población (5,7 puntos porcentuales, 5,2 puntos porcentuales y 4,8 puntos porcentuales, respectivamente). Los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos probabilidades de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida. Como pone de relieve el marco de evaluación comparativa sobre la asistencia y el apoyo a los niños, la tasa de pobreza persistente sigue siendo más elevada entre los niños que en el resto de la población y el impacto de las transferencias sociales sobre la pobreza infantil es significativamente inferior a la media de la UE en algunos Estados miembros (como España, Rumanía, Malta, Italia, Bulgaria y Portugal). En algunos Estados miembros, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los niños criados por un solo progenitor o en familias con más de tres hijos o de origen migrante o gitano es hasta tres veces mayor que la de otros niños.

Gráfico 2.4.4: El porcentaje de niños en riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo prácticamente constante, pero con grandes variaciones entre los países de la UE

Proporción de niños (personas de 17 años o menos) en riesgo de pobreza o exclusión social (%), niveles de 2020 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IE e IT no están disponibles y los de FR, NL, PL y SK son provisionales. Interrupción en las series de BE, DE y LU. A partir de 2020, Alemania transmite a las EU-SILC datos sobre el indicador del riesgo de pobreza o exclusión social procedentes de una encuesta («Mikrozensus») distinta de la anterior. Como

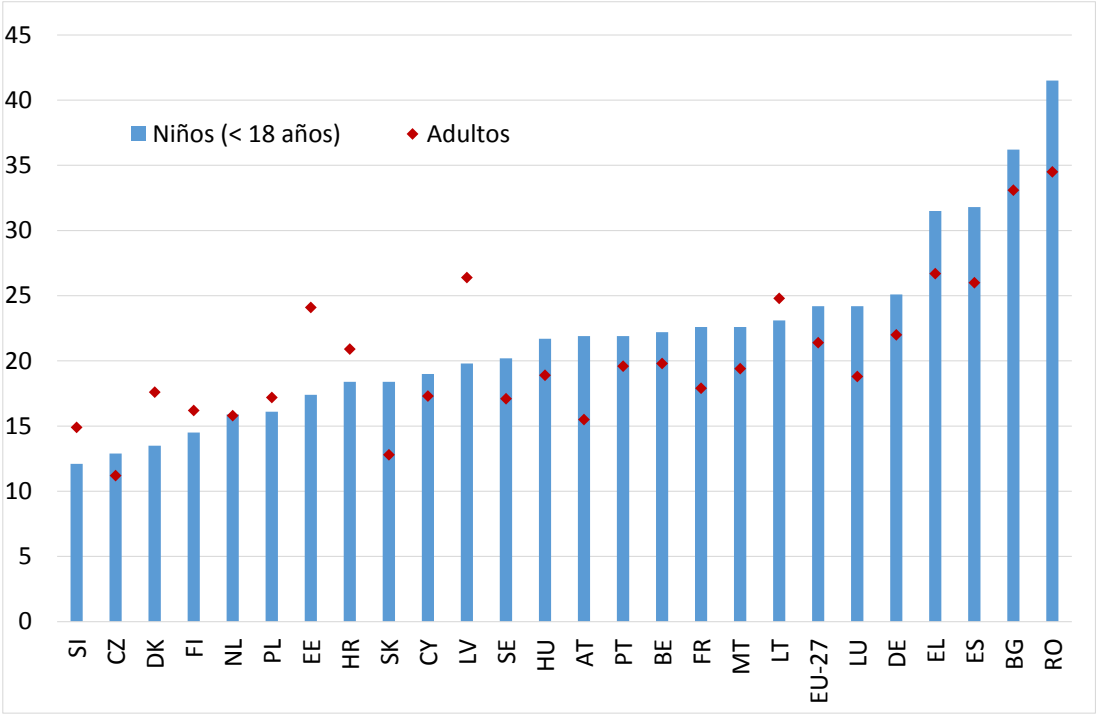
consecuencia, los datos de años diferentes ya no son comparables.
Fuente: Eurostat, [tepsr_lm412].

Recuadro 4 del pilar: **Lucha contra la exclusión social y prestación de apoyo a los niños**

El pilar europeo de derechos sociales establece ciertos principios pertinentes para el bienestar y el desarrollo de los niños. El principio 11 (asistencia y apoyo a los niños) establece que los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad, así como a la protección contra la pobreza. Los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades. El principio 1 (educación, formación y aprendizaje permanente) consagra el derecho a una educación inclusiva y de calidad, y el principio 3 (igualdad de oportunidades), a la igualdad de trato y oportunidades en relación con la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público.

No obstante, el número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE sigue siendo elevado. En 2019, 19,6 millones de niños (24,2 %) en la UE se encontraban en esta situación. En la mayoría de los Estados miembros, los niños están más expuestos a la pobreza que la población adulta (véase el gráfico). El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales propuso reducir el número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 5 millones para 2030.

Porcentaje de niños (0-17 años) en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) en comparación con los adultos (18 +) (%, 2020)



Nota: los datos de IE e IT no están disponibles.
Fuente: indicador de Eurostat [ilc_peps01n].

La educación infantil y la atención a la infancia de calidad revisten especial importancia para colmar la brecha en los logros educativos a lo largo de toda la vida de los niños procedentes de entornos desfavorecidos y permitir la participación de sus progenitores en el mercado laboral, aumentando así la renta de los hogares. Por término medio, en la UE, el 35,3 % de los niños menores de 3 años y el 89,6 % de los niños de edades comprendidas entre los 3 años y la edad mínima de escolarización obligatoria estaban inscritos en guarderías oficiales en 2019. Sin embargo, en algunos Estados miembros, las cifras respectivas eran inferiores al 10 % y al 60 % para estos dos grupos, respectivamente (véase el apartado 2.2.1).

La Recomendación del Consejo de 14 de junio de 2021 estableció una Garantía Infantil Europea para prevenir y combatir la exclusión social de los niños, garantizando el acceso a ciertos servicios clave. Pide a los Estados miembros que proporcionen a los niños en riesgo de pobreza o exclusión social un acceso gratuito y efectivo a la asistencia sanitaria, la educación infantil y la atención a la infancia (véase el apartado 2.2.1), la educación y las actividades escolares y al menos una comida sana cada día de escuela, así como un acceso efectivo a una alimentación sana y una vivienda adecuada. La Garantía Infantil Europea es un elemento clave de la Estrategia global de la UE sobre los Derechos del Niño[231]. A más tardar el 15 de marzo de 2022, los Estados miembros presentarán a la Comisión sus planes de acción nacionales sobre cómo aplicar la Recomendación, que abarcarán el período hasta 2030. La Recomendación prevé sólidos procesos de gobernanza y supervisión, incluidos informes bienales de los Estados miembros y un informe de la Comisión al Consejo cinco años después de su adopción. En octubre de 2021, el Comité de Protección Social acordó un marco de evaluación comparativa en el ámbito de la asistencia y el apoyo a los niños, e identificó indicadores de resultados y de rendimiento, así como una serie de información contextual (véase el apartado 1.4 para más detalles).

La fase III de la acción preparatoria sobre la Garantía Infantil dio lugar a intervenciones políticas piloto por parte del UNICEF en cuatro Estados miembros. En **Bulgaria**, como parte del programa de visitas a domicilio, más de 2 600 familias con niños pequeños recibieron ayuda entre octubre de 2020 y julio de 2021. El objetivo era garantizar el cuidado de los niños menores de 3 años y de las mujeres embarazadas. El personal que visitó los hogares recibió formación sobre el desarrollo en la primera infancia y la participación de los progenitores. En **Grecia**, una consulta con diversas partes interesadas, incluidos los niños, contribuyó al desarrollo del plan de acción nacional para la reforma de la atención a la infancia. En la región del Ática, un proyecto piloto ayudará a los niños de cinco instituciones a reintegrarse con sus familias biológicas o a ser asignados a servicios de atención alternativos basados en la familia y la comunidad. En **Italia**, se llevaron a cabo en línea trece campamentos digitalizados de innovación y creatividad en centros de educación secundaria superior, en los que participaron más de 1 400 estudiantes. En **Croacia**, un centro de asistencia social recibió apoyo para ampliar su programa de apoyo a los progenitores, que llegó a más de 100 beneficiarios.

La profundidad de la pobreza aumentó ligeramente en 2019 en comparación con 2018. La brecha de la pobreza[232] no mejoró y en ocasiones incluso aumentó ligeramente (SILC 2020). La mayor brecha (superior al 25 %) se registró en Hungría, Rumanía, Alemania, España, Letonia, Bulgaria, Croacia y Grecia. En Hungría, aumentó por segundo año consecutivo y en una medida considerable (7,4 puntos porcentuales). También se registraron aumentos en los países con niveles inferiores a la media (en Francia, 5 puntos porcentuales; en Portugal, 2 puntos porcentuales). En otros Estados miembros, se mantuvo prácticamente estable, a pesar de las mejoras generales de la situación socioeconómica antes de la pandemia (excepto en el caso de Luxemburgo y Lituania, que registraron un descenso de 6,9 y 2,8 puntos porcentuales, respectivamente). La pobreza es más profunda entre las personas que viven en hogares con casi todos sus miembros desempleados[233], en torno al 40 % en la UE

[231] Adoptada el 24 de marzo de 2021, disponible en línea. Además del aspecto de la inclusión socioeconómica, la salud y la educación, que está cubierto por la Garantía Infantil Europea, la Estrategia tiene otros cinco ámbitos temáticos: la participación de los niños en la vida política y democrática, combatir la violencia contra los niños y garantizar la protección de la infancia, una justicia adaptada a los menores, la sociedad digital y de la información, y la dimensión mundial.

[232] Esta representa la distancia entre la renta mediana de las personas en riesgo de pobreza y el umbral de pobreza. Eurostat, indicador [ilc_li11]. Grupo de edad: Total. El indicador utiliza información sobre la renta del año anterior, por lo que los valores de 2020 describen la situación de 2019.

[233] Eurostat (no publicado) calcula el indicador como la diferencia entre la mediana equivalente del total de ingresos netos de las personas –cuya renta disponible equivalente se encuentra por debajo del umbral de riesgo

en 2019 para la población de entre 18 y 64 años. Para este grupo, Rumanía, Italia, Bulgaria, Letonia y Eslovaquia registran las mayores brechas de pobreza (todas por encima del 50 %), con cierto deterioro en la mayoría de ellos. El indicador está por debajo del 20 % en los Países Bajos, Finlandia e Irlanda. El mayor aumento se observa en Hungría (+14,9 puntos porcentuales). Las altas tasas apuntan a dificultades relacionadas con la adecuación y la cobertura de las prestaciones.

En 2020, las personas con discapacidad, especialmente las mujeres y aquellas en edad de trabajar, tenían muchas más probabilidades de encontrarse en riesgo de pobreza o exclusión social. En la UE, en 2020, el 28,9 % de las personas con discapacidad se enfrentaron a un riesgo de pobreza o exclusión social, frente al 19 % de las personas sin discapacidad, lo que supone un aumento con respecto al 28,4 % de 2019[234]. Las tasas más altas se registraron en Bulgaria (52,3 %), Estonia (40,4 %), Letonia (39,3 %), Lituania (38,7 %) y Croacia (38,2 %), y las más bajas se registraron en Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia y Austria (entre el 20,3 % y el 22,3 %). Entre las personas con discapacidad, las mujeres están más expuestas al riesgo (29,9 %, frente al 27,7 % de los hombres), al igual que las personas de entre 16 y 64 años (el 34,3 %, frente al 23,2 % de las personas de 65 años o más). La crisis de la COVID-19 tuvo un impacto desproporcionado en las personas con discapacidad y agravó los riesgos de exclusión preexistentes[235], en particular en términos de acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el empleo y los servicios de apoyo en línea, especialmente para las personas que viven en instituciones[236].

La proporción de personas de origen migrante y de gitanos que se enfrentan a la pobreza y la exclusión social está muy por encima de la media. En 2020, las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social de las personas nacidas fuera de la UE fueron mucho más altas (alrededor del doble) que las de los autóctonos[237] en los Estados miembros con los niveles más altos (el 53 % frente al 26,9 % en Grecia, el 52,6 % frente al 21,3 % en España, el 45,2 % frente al 20,4 % en Alemania, y el 44,6 % frente al 15 % en Bélgica). Entre el 72 % y el 80 % de los gitanos de toda la UE viven con ingresos inferiores al respectivo umbral nacional de riesgo de pobreza —una situación que se vio agravada por la pérdida de puestos de trabajo durante la pandemia. La situación de los niños gitanos es aún peor[238].

---

de pobreza y que viven en un hogar con muy baja intensidad laboral– y el propio umbral de riesgo de pobreza, expresado como porcentaje del umbral de riesgo de pobreza. Dicho umbral se fija en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional de todas las personas de un país, y no de la UE en su conjunto.

[234] Indicador de Eurostat [hlth_dpe010], basado en las EU-SILC y que cubre a las personas de 16 años o más. Sobre la base del concepto del indicador global de limitación de actividad (GALI), se considera que las personas tienen una discapacidad si sufren limitaciones, más o menos importantes, de la actividad.

[235] Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2021* [«Evolución social y del empleo en Europa»], junio de 2021.

[236] Organización Mundial de la Salud: *Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19* [«Informe de políticas: Respuesta inclusiva de la discapacidad ante la COVID-19», documento en inglés], mayo de 2020.

[237] Tal como muestran los indicadores de Eurostat [ilc_peps06], [ilc_li33] y [ilc_iw16], AROPE, AROP y AROP de las personas con empleo.

[238] Véanse los detalles y las referencias en el documento SWD(2020) 530 final.

La pobreza energética siguió disminuyendo en toda la UE, pero la situación sigue siendo crítica para las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza. En 2020, la proporción de personas que no pudo calentar convenientemente sus hogares alcanzó el 8,2 %[239]. En el caso de las personas con ingresos inferiores al umbral de pobreza, esta proporción alcanzó el 20,1 % en 2020, en claro contraste con solo el 5,8 % de las personas que se encuentran por encima del umbral. La asequibilidad es un problema, especialmente en algunos Estados miembros de Europa meridional y oriental, en particular en Bulgaria, Lituania, Chipre, Portugal y Grecia. Los precios más elevados de la energía conllevan el riesgo de un aumento de la pobreza energética. El 13 de octubre de 2021, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía»[240], en la que se presentó un conjunto de herramientas para abordar el impacto inmediato de las (actuales) subidas repentinas de los precios y reforzar aún más la resiliencia frente a futuras perturbaciones. Tal como se anunció en el paquete «Objetivo 55», y con vistas a garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática, la Comisión tiene la intención de presentar una propuesta de Recomendación del Consejo antes de finales de 2021 para proporcionar orientaciones adicionales a los Estados miembros sobre cómo abordar los aspectos sociales y laborales de la transición ecológica[241]. Los cambios en los precios de la energía y sus efectos distributivos deben ser objeto de un cuidadoso seguimiento, con la necesidad de establecer finalmente mecanismos de compensación.

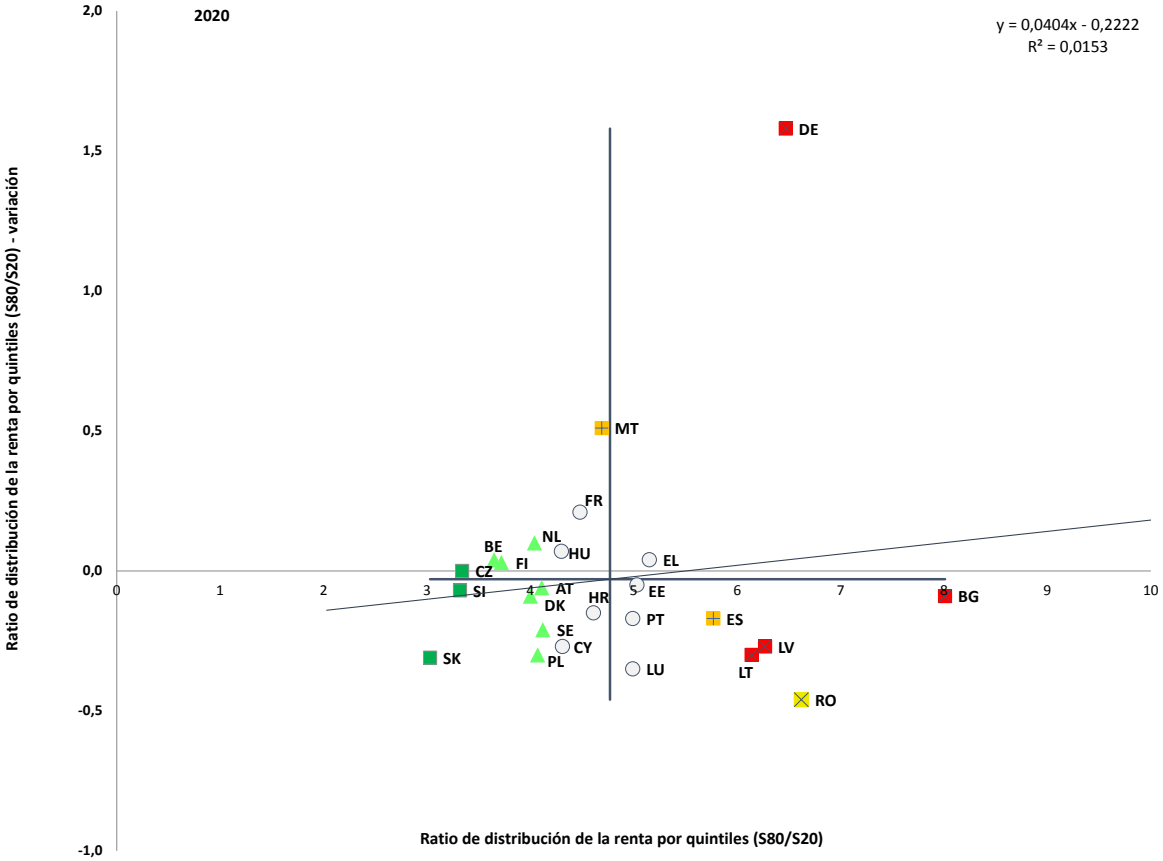
La desigualdad de ingresos se mantenía estable o incluso decrecía en la mayoría de los Estados miembros antes de la crisis de la COVID-19. Los datos de las encuestas indican que, en la UE, la proporción de la renta correspondiente al 20 % más alto de la distribución de la renta fue, por término medio, casi cinco veces superior a la proporción del 20 % más bajo en 2019 (el ejercicio fiscal de referencia del indicador) (véase el gráfico 2.4.5). Las caídas más pronunciadas de la desigualdad de ingresos antes de la pandemia se observaron en Rumanía, Luxemburgo, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Chipre y Letonia. Se registraron incrementos especialmente fuertes de la desigualdad general en Malta, Francia y Alemania (no obstante, este último está relacionado con una interrupción en la serie). Alemania, Bulgaria, Letonia y Lituania se encuentran en «situaciones críticas», debido a que se registran niveles elevados y aumentos o disminuciones comparativamente pequeñas de la desigualdad. Las disparidades regionales son grandes entre las regiones europeas y, como en el caso de las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social, pueden ser amplias dentro de un Estado miembro (véase el gráfico 4 del anexo 3). Tal como se expone en el capítulo 1, los indicadores adelantados de Eurostat muestran que, en 2020, la ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20) relativa a la UE en su conjunto se mantuvo estable[242], aunque se estima que las rentas del (mercado de) trabajo disminuyeron un 10 % en el caso de los primeros quintiles de renta y un 2 % en el quinto. La asistencia pública prestada, incluso

[239] Según el indicador de Eurostat [ilc_mdes01]. *Nota:* se indica una interrupción en la serie para la media de la UE y también para Bélgica, Alemania y Luxemburgo en 2020.
[240] Comunicación de la Comisión «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía» (COM/2021/660 final).
[241] La iniciativa se anunció en la Comunicación «Objetivo 55» (COM/2021/550 final) y en el considerando 18 de la propuesta de Reglamento por el que se establece un Fondo Social para el Clima (COM/2021/568 final).
[242] En la mayoría de los Estados miembros, la variación estimada no parecía ser estadísticamente significativa.

mediante regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otros regímenes de conservación del empleo (véase el apartado 2.1.1), así como el funcionamiento de los estabilizadores automáticos a través de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, desempeñó un papel importante en la consecución de este resultado. Estos mecanismos se reforzaron en muchos casos para aliviar las consecuencias de la crisis de la COVID-19, en particular para los grupos vulnerables. Como resultado, se estima que el impacto en términos de renta disponible es casi el mismo en toda la distribución de la renta, con un aumento estimado de la renta disponible del 2 % para el primer quintil y un cambio casi inexistente en el quinto quintil.

Gráfico 2.4.5: La desigualdad de ingresos disminuyó o se mantuvo estable en la mayoría de los Estados miembros gracias a la asistencia pública masiva y al funcionamiento de los estabilizadores automáticos

Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20), niveles de 2020 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



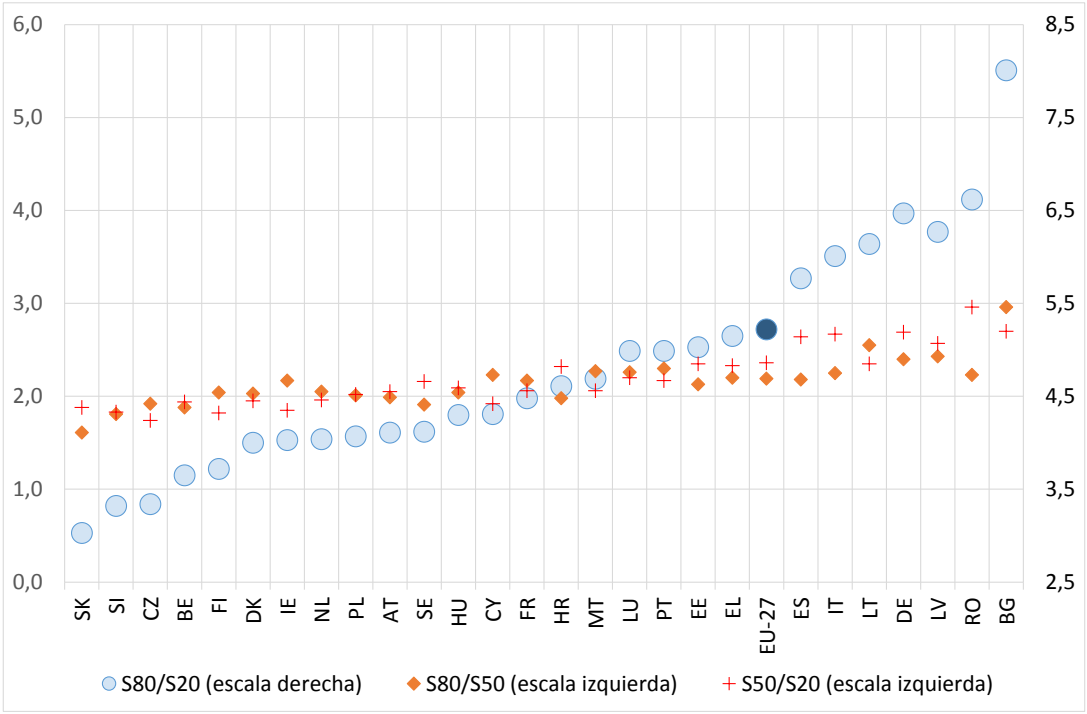
Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IE e IT no están disponibles y los de FR, LV, NL, PL y SK son provisionales. Interrupción en las series de BE, DK, DE y LU. A partir de 2020, Alemania transmite a las EU-SILC datos sobre el indicador procedentes de una encuesta («Mikrozensus») distinta de la anterior. Como consecuencia, los datos de años diferentes ya no son comparables.
Fuente: Eurostat, [tessi180].

La forma de las desigualdades de renta con respecto a la distribución de la renta varía considerablemente entre los Estados miembros de la UE. Durante la última década, los aumentos de las desigualdades se debieron principalmente, por término medio, a los aumentos

en el extremo inferior de la distribución de la renta (véase el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021). Los Estados miembros que experimentan una desigualdad general de ingresos (S80/S20) superior a la media de la UE suelen presentar también mayores desigualdades en los extremos inferior y superior de la distribución de la renta, tal como indican las respectivas ratios de distribución de la renta por quintiles (S50/S20 y S80/S50) (véase el gráfico 2.4.6). Sin embargo, esto es más pronunciado en el extremo inferior (S50/S20), como en los casos de Rumanía, Letonia, Alemania, Italia y España. El aumento de la desigualdad en el extremo inferior también impulsa la desigualdad general en los países que se encuentran por debajo de la media de la UE, como Croacia, Estonia, Eslovaquia y Suecia. En otros Estados miembros (Bulgaria, Chipre, Irlanda, Lituania, Malta y Portugal), la desigualdad general se debe más bien a una mayor desigualdad S80/S50.

Gráfico 2.4.6: La forma de las desigualdades de renta con respecto a la distribución de la renta varía considerablemente entre los Estados miembros

Ratios de la distribución de la renta por quintiles S80/S20, S80/S50 y S50/S20 (2020)



Nota: los datos de 2020 relativos a IE e IT no están disponibles, por lo que se utilizan los valores de 2019.
Fuente: Eurostat [tessi180], [ilc_di11d], [ilc_di11e]

Las primeras estimaciones del gasto en protección social en 2020 para 19 Estados miembros[243] indican unos niveles sin precedentes y grandes aumentos en comparación con 2019. En general, el gasto en protección social aumentó en 234 000 millones EUR (más del 8 %) en 2019. Los aumentos en los Estados miembros oscilan entre el 3 % en Polonia y Croacia y más del 20 % en Irlanda y Malta. En el período 2019-2020, los aumentos se debieron principalmente a un mayor gasto en prestaciones por desempleo, incluidas las

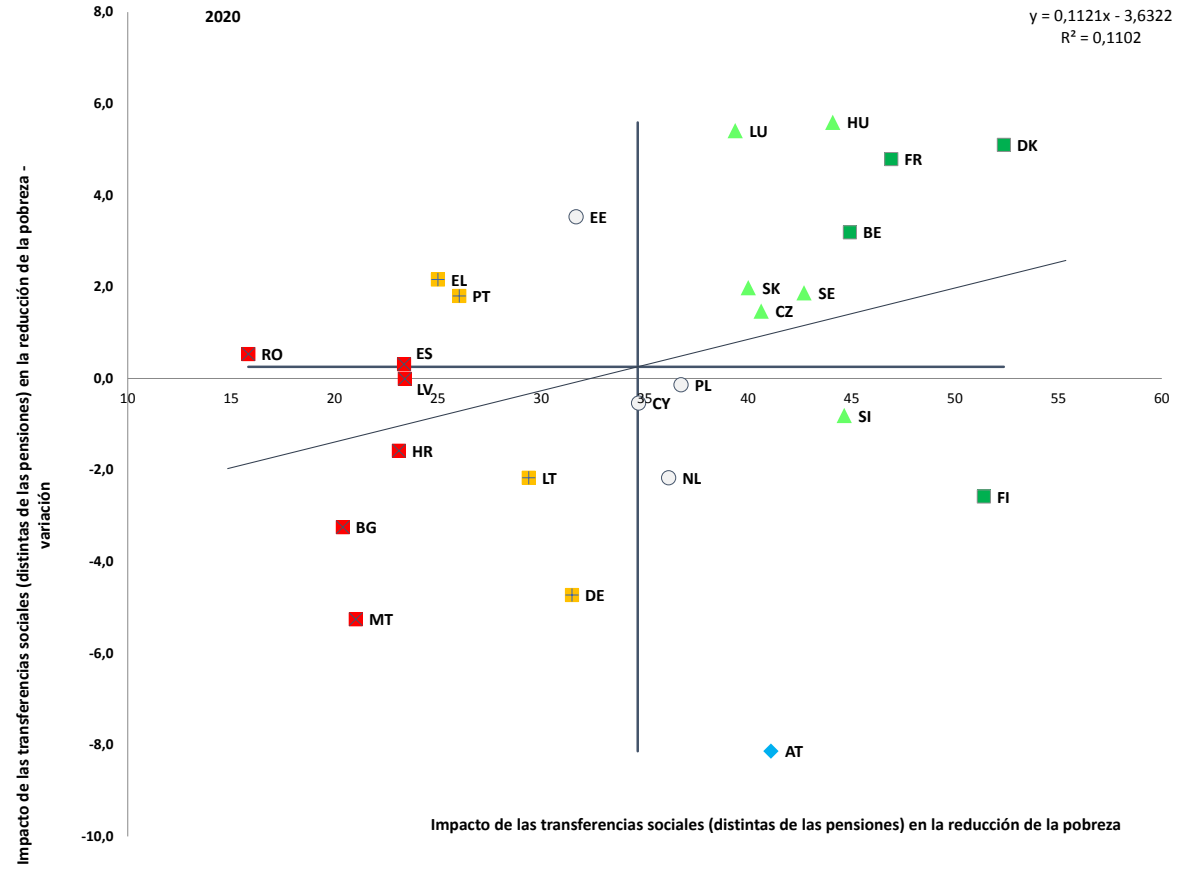
[243] Fuente: Eurostat, Primeras estimaciones - Protección social. Eurostat (europa.eu), que abarcan BE, BG, CZ, DE, DK, EE, IE, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, AT, PL, PT, SI y SE. En total, estos 19 Estados miembros representaban alrededor del 79 % del PIB de la EU-27 en 2019 (y el 81 % de los gastos en protección social).

prestaciones abonadas en el marco de regímenes de reducción del tiempo de trabajo (+101 000 millones EUR, es decir, +75 %). También se observaron aumentos en los gastos relacionados con la exclusión social (+14 %), la vivienda (+7 %), las prestaciones familiares/por hijos (+6 %), la enfermedad/asistencia sanitaria (+5 %) y las prestaciones de vejez (+3 %). En términos relativos, entre los 19 Estados miembros que presentaron informes, se observó un aumento del gasto en prestaciones por desempleo superior al 100 % en Austria, Chequia, Portugal, Irlanda, Estonia y Malta. Los gastos asociados a la enfermedad y la asistencia sanitaria aumentaron más de un 10 % en Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Irlanda, Letonia, Hungría, Malta y Portugal. Los gastos en protección social aumentaron considerablemente como porcentaje del PIB, del 27,6 % en 2019 al 31,2 % en 2020 (+3,6 puntos porcentuales), en parte como resultado de la caída del nivel global del PIB en 2020.

El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza se ha mantenido estable en la EU-27 desde 2015, pero ha mostrado divergencias entre los Estados miembros. Por término medio, en la UE, las transferencias sociales (excluidas las pensiones) redujeron la tasa de riesgo de pobreza en aproximadamente una tercera parte (32,7 %) en 2020. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los Estados miembros, que oscilan entre alrededor del 16 % en Rumanía y más del 50 % en Dinamarca y Finlandia. En 2020 (en relación con los ingresos de 2019), cinco Estados miembros registraron valores más elevados y aumentos: Francia y Dinamarca (países con mejores resultados), así como Bélgica, Hungría y Luxemburgo (aunque se registran interrupciones en la serie). Durante el mismo período, el efecto de reducción de la pobreza fue inferior a la media y se mantuvo relativamente estable en Rumanía, España y Grecia, pero disminuyó sustancialmente en Bulgaria, Malta y Croacia; los seis estaban en una «situación crítica». El indicador muestra una tendencia de divergencia entre los Estados miembros. Las diferencias también son grandes entre las regiones de la UE; se registraron valores particularmente bajos en las regiones meridionales de Italia, la mayoría de las regiones de Rumanía y determinadas regiones de Grecia y Croacia (véase el gráfico 9 en el anexo 3).

Gráfico 2.4.7: El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza diverge entre los Estados miembros

Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza, niveles de 2020 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IE e IT no están disponibles y los de FR, LV, NL, PL y SK son provisionales. Interrupción en las series de BE, DK, DE y LU. A partir de 2020, Alemania transmite a las EU-SILC datos sobre el indicador procedentes de una encuesta («Mikrozensus») distinta de la anterior. Como consecuencia, los datos de años diferentes ya no son comparables.

Fuente: Eurostat, [tespm050].

Existe una variación considerable en términos de cobertura de la protección social, en particular entre los trabajadores atípicos. Por término medio, el porcentaje de personas en edad de trabajar (de 16 a 64 años) que se encuentran en riesgo de pobreza y reciben prestaciones sociales (a nivel individual[244]) es mayor entre los trabajadores con un contrato temporal (41 %) que entre los trabajadores con un contrato fijo (26 %). Sin embargo, existe una variación considerable entre los Estados miembros: la cobertura es inferior al 25 % en Croacia, Polonia, Portugal, Malta, Hungría, Eslovaquia y Grecia, algunos de estos países (como Polonia, Portugal y Croacia) también señalan una alta prevalencia de los contratos temporales. También es pequeña entre los trabajadores autónomos (12,9 %) en comparación con los empleados (31 %), lo que apunta a un menor acceso a la protección social por parte de los primeros. Por último, aunque alrededor de la mitad (52 %) de los desempleados recibieron

[244] Según el indicador de acceso efectivo aprobado en el contexto del marco de seguimiento del acceso a la protección social (tasa de beneficiarios de prestaciones relativa a la población en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales).

prestaciones sociales en la UE, esta proporción fue inferior al 15 % en Croacia, Grecia, Rumanía, Polonia, Eslovaquia y Bulgaria. En contraposición al reciente aumento significativo del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo[245], la mayoría de los Estados miembros no registraron aumentos del número de beneficiarios de prestaciones de asistencia social. Sin embargo, en muchos Estados miembros (Bélgica, Chequia, Grecia, España, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal y Eslovenia), el número de beneficiarios de estas prestaciones aumentó notablemente en algún momento de 2020[246].

Recuadro 5 del pilar: **Acceso a una protección social adecuada**

En 2019, el Consejo adoptó una Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia[247], con el fin de aplicar el principio 12 (protección social) del pilar europeo de derechos sociales y adaptar los sistemas de protección social a unos mercados laborales en rápida evolución. Los Estados miembros se comprometieron a garantizar: 1) el acceso a la protección social; 2) una cobertura efectiva de todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, independientemente de su tipo de relación laboral[248]; 3) un nivel de protección adecuado (nivel de vida digno, un grado adecuado de sustitución de los ingresos); y 4) la transparencia de las normas y condiciones, así como una simplificación administrativa. Se pidió a los Estados miembros que presentaran un plan en el que se establecieran las medidas correspondientes que debían adoptarse a escala nacional a más tardar el 15 de mayo de 2021. Para mediados de octubre de 2021, 25 Estados miembros habían presentado sus planes nacionales[249].

La mayoría de los planes nacionales incluyen medidas que abordan al menos uno de los cuatro ámbitos de la Recomendación, aunque con considerables diferencias de diversidad, alcance[250] y calendario[251]. Aunque veintiún planes (de un total de veinticinco) incluyen medidas para mejorar el acceso a la protección social, en general no pretenden cubrir todas las brechas detectadas en el marco de seguimiento[252] ni en las recomendaciones específicas por país dictadas en el ciclo del Semestre Europeo de 2020[253]. La mayoría de las medidas (aplicadas o previstas) están relacionadas con la cobertura formal de los trabajadores atípicos o de los autónomos (en 15 Estados miembros) y con la mejora de la adecuación (en 13 Estados miembros), prestando especial atención a las pensiones y las

[245] Véase el apartado 2.3.1 sobre la percepción de prestaciones por desempleo.
[246] Véase el cuadro 7, compilado a partir de datos recopilados por el Comité de Protección Social, del *examen anual de 2021 del indicador de rendimiento de la protección social (IRPS) y la evolución de las políticas de protección social*.
[247] Recomendación del Consejo 2019/C 387/01, de 8 de noviembre de 2019.
[248] Se trata de evitar que las normas impidan que las personas acumulen prestaciones o accedan a ellas, y de garantizar la conservación, acumulación o transferibilidad de los derechos.
[249] Luxemburgo y Eslovenia aún deben presentar sus planes. Los planes están disponibles en línea.
[250] 9 planes prevén una medida estratégica (o legislativa) principal (DK, ES, DE, EL, HR, IE, LT, FI y LV) y 9 incluyen de 3 a 6 medidas (CY, CZ, EE, FR, IT, MT, NL, PT y RO). Bélgica presentó más de treinta medidas en un paquete global, abordando así las diferentes dimensiones de la Recomendación.
[251] Catorce Estados miembros hacen referencia a medidas adoptadas desde la adopción de la Recomendación (en noviembre de 2019), mientras que diecisiete planes nacionales incluyen medidas previstas para el futuro.
[252] Marco de seguimiento del acceso a la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, disponible en línea (en inglés).
[253] En 2020, 16 Estados miembros (BG, CY, EE, ES, HU, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SI y SK) recibieron una recomendación específica por país (REP) sobre la protección social, a menudo con un claro énfasis en la mejora del acceso para los trabajadores atípicos y los autónomos (CY, EE, ES, IT, LT, NL, PL, PT y SI). Los PRR adoptados de 17 Estados miembros incluyen medidas relacionadas con la protección social, 14 de los cuales tuvieron REP conexas en 2019 o 2020. La mayoría de estos PPR cubren las REP conexas, pero pocos las abordan por completo.

prestaciones por desempleo y por enfermedad. Se prevén menos medidas en materia de acceso efectivo, conservación y transferibilidad de los derechos, transparencia y simplificación.

Casi todos los planes informaron de medidas estratégicas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19. Estas medidas incluyen la flexibilización de las normas, la prolongación de la duración o el aumento de los importes de las prestaciones (por ejemplo, por desempleo y enfermedad). Además, se ha prestado apoyo específico a algunos grupos (trabajadores con contratos precarios o trabajadores autónomos) o sectores/ocupaciones (sector cultural, personal sanitario, trabajadores domésticos, etc.)[254]. En su conjunto, las medidas excepcionales ayudaron a ampliar la protección social a grupos que no estaban cubiertos anteriormente o solo lo estaban de forma parcial. Sin embargo, la mayoría de las medidas adoptadas en 2020 y principios de 2021 parecen ser temporales, lo que significa que es poco probable que se conviertan en una característica permanente de los sistemas de protección social[255]. Por esta razón, el Plan de Acción por el que se aplica el pilar europeo de derechos sociales animó a los Estados miembros a ampliar aún más el acceso a la protección social, utilizando las medidas excepcionales relacionadas con la COVID-19 como fuente de inspiración para las reformas estructurales destinadas a mejorar la protección de los desempleados, los trabajadores atípicos y los trabajadores autónomos.

Las recientes medidas nacionales para abordar las brechas en la cobertura formal conciernen principalmente a los trabajadores autónomos y a las personas con trabajos atípicos. Francia hizo permanente la ampliación de las prestaciones por enfermedad a todos los trabajadores autónomos, incluidas las *professions libérales* (en el contexto de la Ley de seguridad social adoptada a finales de 2020). El Gobierno **irlandés** propuso una nueva prestación legal por enfermedad para garantizar la protección de los empleados que no tienen derecho a una baja por enfermedad en sus contratos de trabajo. **Bélgica** tiene previsto mejorar la cobertura formal para categorías específicas (artistas, trabajadores de plataformas digitales, cuidadores no profesionales o trabajadores sexuales), así como evaluar y adaptar los denominados «subsidios puente» que proporcionan complementos a la renta para los trabajadores autónomos. **Rumanía** tiene previsto ampliar el permiso de paternidad a los trabajadores autónomos y garantizar el acceso formal a todas las ramas de seguridad social para los trabajadores de temporada y jornaleros, así como para los trabajadores de plataformas. **Chequia** tiene la intención de mejorar el acceso a las prestaciones por enfermedad y riesgos relacionados (incluida la maternidad) para los trabajadores atípicos. **Chipre** prevé garantizar la plena cobertura de la protección social para los trabajadores autónomos, es decir, la ampliación de la cobertura de las prestaciones por desempleo y los regímenes relacionados con accidentes laborales y enfermedades profesionales. **Polonia** inició una reforma que amplía el seguro obligatorio, en particular mediante los regímenes de pensiones para los contratos de Derecho civil. Por último, **Grecia** prevé ampliar el acceso a las prestaciones por enfermedad a los trabajadores autónomos.

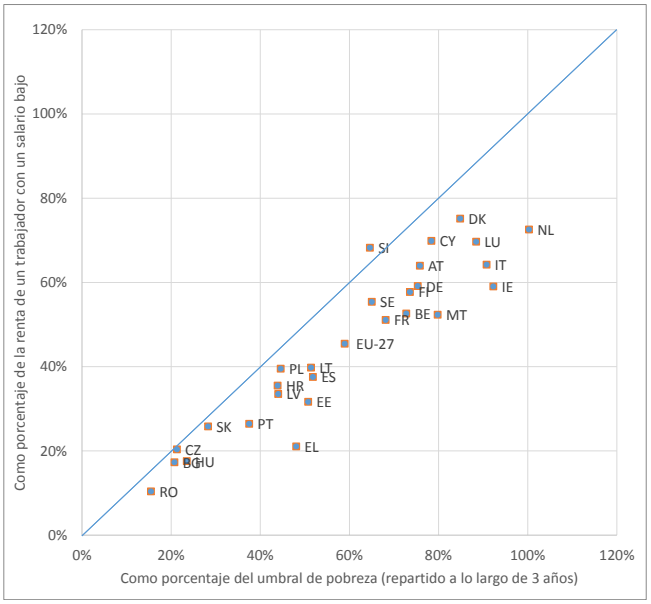
En cuanto a la adecuación, varias medidas nacionales incluidas en los planes abordan la situación de las pensiones, en particular para los trabajadores autónomos. Por ejemplo, **España** y **Letonia** decidieron adaptar los cálculos de las cotizaciones para los trabajadores autónomos, en particular para apoyar la adecuación de las futuras pensiones, mientras que **Bélgica** tiene previsto adaptar los sistemas de pensiones de los trabajadores autónomos y de los empleados y acercar las cotizaciones de los autónomos a su capacidad contributiva. **Austria**, **Alemania** y **Estonia** adoptaron medidas para mejorar la adecuación de las pensiones, en particular para aquellos con derechos reducidos, y **Chequia** presentó una reforma de las pensiones para mejorar la equidad del sistema de pensiones (también en lo referente a las brechas de género).

[254] Véanse el apartado 2.4.2 y el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021.
[255] Véase también el informe de la Red Europea de Política Social (2021).

La adecuación de los regímenes de renta mínima se ha ido deteriorando en casi todos los Estados miembros en 2019. La adecuación de las prestaciones de renta mínima puede ser objeto de seguimiento[256], comparando la renta de los beneficiarios con el umbral de pobreza nacional o con la renta de un trabajador con un salario bajo. Estas referencias proporcionan indicaciones del efecto mitigador de los regímenes en la pobreza de ingresos y de la dimensión de activación y los posibles efectos disuasorios de los regímenes. Por lo que respecta al último ejercicio disponible (2019), la adecuación de los regímenes de renta mínima se deterioró en general en la UE, lo que refleja que la renta de los beneficiarios de la renta mínima iba a la zaga de la evolución general de la renta antes de la crisis de la COVID-19. Este deterioro fue más sustancial en algunos países, en comparación con la renta de un trabajador con un salario bajo (Malta -5,8 puntos porcentuales, Croacia -3,2 puntos porcentuales, Rumanía -2,9 puntos porcentuales) o con el umbral de pobreza (Francia -6,3 puntos porcentuales, Grecia -6 puntos porcentuales). Por el contrario, la adecuación aumentó considerablemente en Italia tras la reforma de 2019 y, en menor medida, en Lituania (13,6 puntos porcentuales) y Eslovenia (15,2 puntos porcentuales). En algunos países, la adecuación de renta mínima estuvo cerca del umbral de pobreza (los Países Bajos, Irlanda y Italia), mientras que se mantuvo por debajo de un tercio del umbral de pobreza en Rumanía, Bulgaria, Hungría, Chequia y Eslovaquia (véase el gráfico 2.4.8).

Gráfico 2.4.8: La adecuación de los complementos a la renta mínima varía considerablemente entre los Estados miembros

Renta neta de los perceptores de renta mínima como porcentaje del umbral de riesgo de pobreza (repartido a lo largo de 3 años) y de la renta de un trabajador con un salario bajo (ejercicio 2019)



Nota: 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. El trabajador con un salario bajo que se considera aquí gana un 50 % del salario medio y trabaja a tiempo completo.
Fuente: cálculo de la DG EMPL a partir de microdatos de EU-SILC.

[256] Según la metodología acordada en el marco de evaluación comparativa de la renta mínima; véanse los Informes Conjuntos sobre el Empleo de 2019, 2020 y 2021.

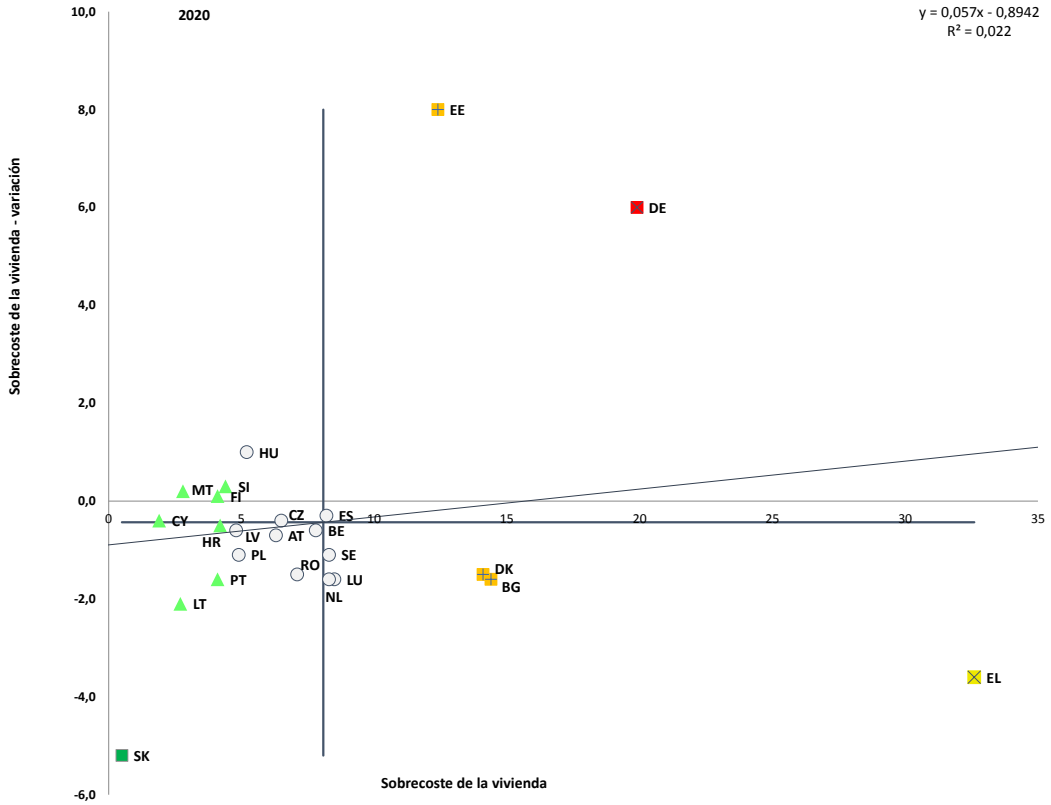
La tasa de sobrecoste de la vivienda[257] **siguió disminuyendo ligeramente antes de la crisis.** En 2019 (el ejercicio al que se refiere el indicador de 2020), alrededor de una décima parte de la población de la UE vivía en hogares que habían invertido el 40 % o más de su renta disponible (equivalente) en vivienda. La tasa más alta se registró en Grecia (32,6 %), seguida de Alemania, Bulgaria y Dinamarca (alrededor del 15 % o más) y la más baja se registró en Eslovaquia, Chipre, Lituania y Malta (menos del 3 %) (véase el gráfico 2.4.9). Tanto las cifras absolutas como el orden de los países son relativamente similares para las personas menores de 30 años y el resto de la población. Para la población en riesgo de pobreza, la tasa de sobrecoste de la vivienda fue significativamente superior (del 37,8 % en 2020), con importantes disparidades entre los Estados miembros. En Grecia, el 82,5 % de la población en riesgo de pobreza se vio sobrecargada por los costes de la vivienda, mientras que en Dinamarca y Alemania fueron las dos terceras partes. En Lituania, Malta, Chipre y Eslovaquia, la proporción fue de alrededor del 10 % o menos. En general, los arrendatarios, tanto en el mercado del alquiler privado como en el de precios reducidos, se ven más afectados por los problemas de asequibilidad de la vivienda (25,2 %) que los propietarios que pagan una hipoteca (6,2 %)[258].

Gráfico 2.4.9: La tasa de sobrecoste de la vivienda disminuyó por término medio antes de la crisis, pero hubo diferencias sustanciales entre los Estados miembros

Proporción de personas que viven en hogares sobrecargados por los costes de la vivienda (%), niveles de 2020 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)

[257] El indicador mide la proporción de la población que vive en hogares en los que el coste total de la vivienda representa más del 40 % de la renta disponible (sin tener en cuenta los subsidios de vivienda). Las directrices metodológicas y la descripción de las variables de EU-SILC (versión de abril de 2020) describen los subsidios (solo los sujetos a la comprobación de recursos) incluyendo las subvenciones de alquiler y las subvenciones para los propietarios que ocupan sus viviendas, pero excluyendo los beneficios fiscales y las transferencias de capital. El documento define los costes de la vivienda como pagos mensuales y efectivos, relacionados con el derecho del hogar a ocupar la vivienda. Incluyen un seguro estructural (para los arrendatarios: si se paga), servicios y tasas (depuración de aguas residuales, eliminación de residuos, etc.; obligatorios para los propietarios, para los arrendatarios: si se pagan), mantenimiento regular y reparaciones, impuestos (para los arrendatarios: sobre la vivienda, si procede) y el coste de los servicios públicos (agua, electricidad, gas y calefacción). En el caso de los propietarios que pagan una hipoteca, se incluyen los pagos de intereses hipotecarios (se deduce cualquier desgravación fiscal, pero no las ayudas a la vivienda). En el caso de los arrendatarios a precio de mercado o a precio reducido, también se incluye el pago del alquiler. En el caso de los arrendatarios que no pagan alquiler, las ayudas a la vivienda no deben deducirse del coste total de la vivienda.

[258] Indicador de Eurostat [ilc_lvho07c].



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IE, FR e IT no están disponibles y los relativos a LV, NL, PL y SK son provisionales. Interrupción en las series de BE, DK, DE y LU. A partir de 2020, Alemania transmite a las EU-SILC datos sobre el indicador procedentes de una encuesta («Mikrozensus») distinta de la anterior. Como consecuencia, los datos de años diferentes ya no son comparables.
Fuente: Eurostat, [tespm140].

Las familias con hijos y los hogares monoparentales ya experimentaban mayores dificultades en materia de vivienda antes de la crisis. En 2019, el 6,5 % de los hogares monoparentales con hijos a cargo se enfrentaron a carencias graves en la vivienda, frente al 4 % de la población general[259]. Las tasas más elevadas se registraron en Grecia, España, Rumanía, Suecia y Dinamarca. Los datos de encuestas recogidos por Eurofound[260] en 2019 indican que la inseguridad en materia de vivienda fue mayor para los hogares con hijos que para aquellos sin hijos (el 6,6 % frente al 4,1 %). Asimismo, las personas sin hogar estaban más expuestas a problemas de salud y se vieron más afectadas por la interrupción de la prestación de servicios durante los períodos de confinamiento. En general, la crisis de la COVID-19 ha amplificado los retos persistentes relacionados con la vivienda, así como las

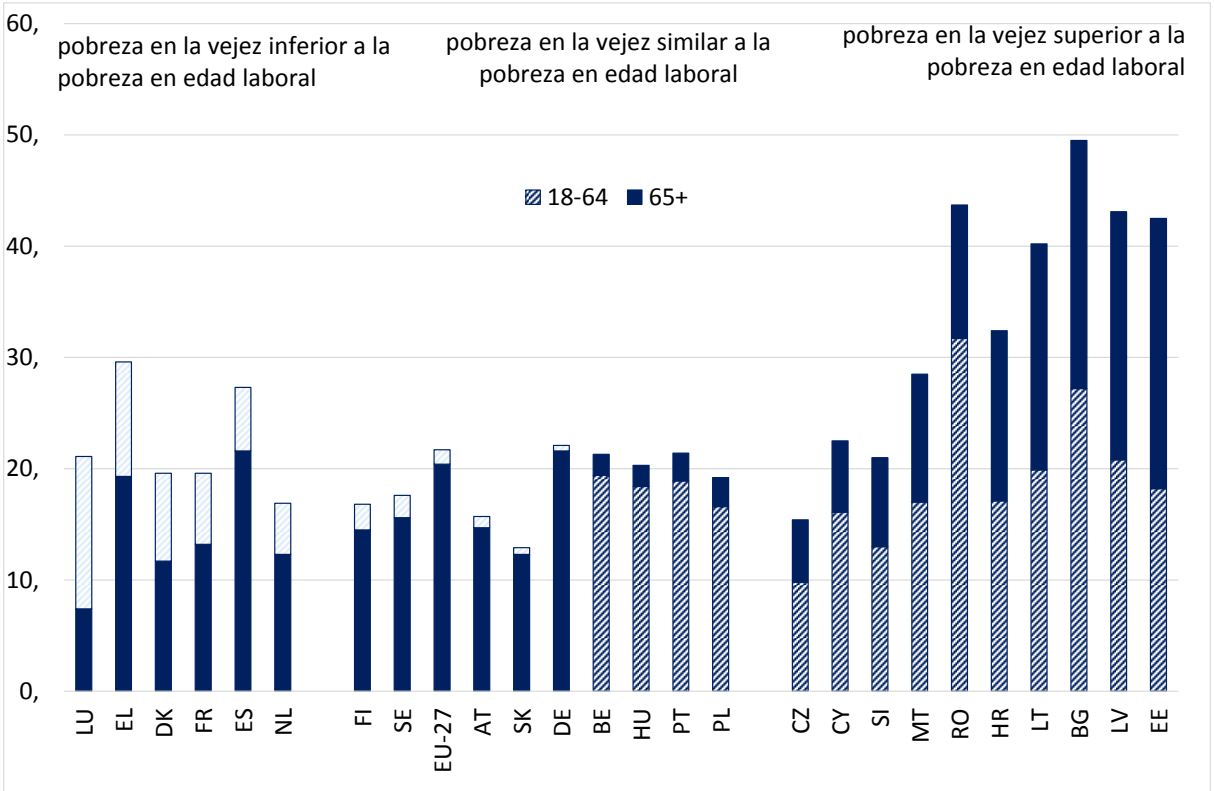
[259] Eurostat, indicador [ilc_mdho06].
[260] Véase Eurofound: *Educación, asistencia sanitaria y vivienda: cómo ha cambiado el acceso de los niños y niñas y sus familias en 2020*, serie sobre la COVID-19, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

desigualdades preexistentes en las condiciones de la propiedad y de la vivienda, incluso para aquellas personas que ya estaban excluidas del mercado de la vivienda antes de la crisis[261].

Por término medio, también gracias a la eficacia de los sistemas de pensiones, las personas mayores de 65 años están mejor protegidas contra la pobreza que el resto de la población. En 2020, en la UE, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social entre las personas mayores de 65 años fue ligeramente superior al 20 % (20,4 %), por debajo de la tasa de las personas de entre 18 y 64 años (21,7 %). Este fue también el caso en 8 de los 27 Estados miembros (véase el gráfico 2.4.10). Sin embargo, en algunos Estados miembros, el riesgo de pobreza o exclusión social entre las personas de edad avanzada fue mucho mayor, con una diferencia máxima de 24,3 puntos porcentuales en Estonia y 22,3 puntos porcentuales en Letonia y Bulgaria. En este último, hasta el 49,5 % de las personas de 65 años o más se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. El riesgo entre las personas mayores ha ido aumentando desde 2015[262], debido, en gran medida, al aumento de la tasa de pobreza durante la recuperación. En la EU-27 también existe una gran brecha de género. En 2020, el riesgo de pobreza de los hombres mayores fue del 16,9 %, frente al 23,3 % de las mujeres mayores. La diferencia se debe a que las mujeres reciben pensiones más bajas, así como a que las mujeres viven más tiempo por término medio y a que, con mayor frecuencia, viven solas.

Gráfico 2.4.10: Las personas mayores de 65 años tienden a estar mejor protegidas contra la pobreza que el resto de la población

Tasas de riesgo de pobreza o exclusión social por grupo de edad (%, 2020)



[261] Véase, por ejemplo, un análisis preliminar de la OCDE sobre cómo la pandemia de COVID-19 podría afectar a la asequibilidad de la vivienda en el futuro: *«Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs* [«Construyendo un futuro mejor: políticas para mejorar la asequibilidad de la vivienda. Informes sobre políticas. Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales», documento en inglés], OCDE, París.

[262] Este es el primer año que puede calcularse con arreglo a la nueva definición.

Fuente: Eurostat [ilc_peps01n]. No se dispone de datos relativos a IE ni IT.

Las pensiones representan, por término medio, más de la mitad de los ingresos de los últimos años de carrera profesional. En la EU-27, la pensión media de las personas de entre 65 y 74 años ascendió al 57 % de los ingresos laborales de las personas de entre 50 y 59 años en 2019[263]. Este porcentaje ha venido aumentando desde 2010, año en el que se situó en el 53 %. En algunos países, esta «tasa de sustitución transversal» está muy por encima del 70 %, en particular en Luxemburgo, Grecia, Italia, Portugal y España. Por consiguiente, estos también se encuentran entre los países en los que la pobreza de las personas de edad avanzada es inferior a la pobreza de las personas en edad de trabajar[264]. Por otra parte, en 14 países la tasa es inferior al 50 % y en 3 de ellos, inferior al 40 % (Irlanda, Croacia y Bulgaria). En la mayoría de los países, la tasa es más baja entre las mujeres, pero en 11 Estados miembros se registran, por el contrario, unas tasas de sustitución considerablemente más elevadas entre las mujeres, especialmente en Chequia, Estonia, Dinamarca y Eslovaquia.

El impacto de la COVID-19 invirtió la tendencia de mejora de la esperanza de vida en la UE. Tras el inicio de la pandemia, se estima que el indicador de «esperanza de vida al nacer», un buen indicador de las repercusiones en la salud, ha disminuido en la gran mayoría de los Estados miembros de la UE (véase el gráfico 2.4.11)[265]. Este deterioro marca una discrepancia respecto de la tendencia de la última década, en la que había aumentado la esperanza de vida. Los mayores descensos de 2019 se registraron en España (-1,6 años) y Bulgaria (-1,5), seguidos de Lituania, Polonia y Rumanía (todos en torno a -1,4). Las pérdidas en la esperanza de vida pueden haber afectado más gravemente a las personas desfavorecidas que a otras personas. Por ejemplo, ya antes de la crisis, la esperanza de vida de la población gitana era, por término medio, 10 años inferior a la de la población general[266].

[263] Véase el Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2021, p. 40.

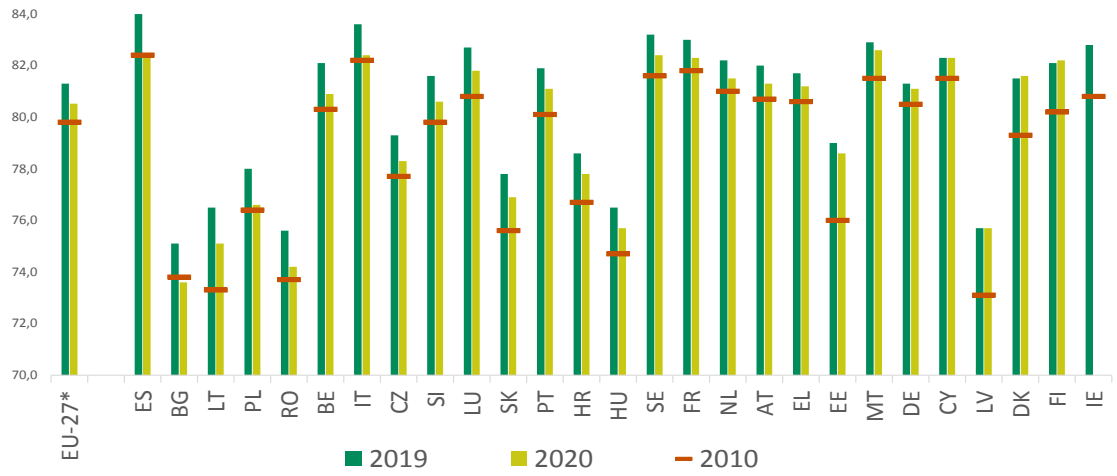
[264] Tal como muestra el indicador de Eurostat [ilc_pnp3]. El indicador se define como ratio de la pensión bruta individual mediana en la categoría de 65 a 74 años de edad en relación con la renta bruta individual mediana de la categoría de 50 a 59 años, excluidas otras prestaciones sociales.

[265] La esperanza de vida es un *indicador de período* de la mortalidad, que refleja el tiempo medio de vida en una población sujeta a las tasas de mortalidad del período de tiempo seleccionado, sensible a los cambios tanto negativos como positivos en el plazo de un año. Una evaluación alternativa puede basarse en el indicador de mortalidad excesiva, como en la página 4 del informe *Employment and social developments in Europe 2021* [«Evolución social y del empleo en Europa, 2021», documento en inglés].

[266] Véase Vincze, F. et. al.: *Prevalence of Chronic Diseases and Activity-Limiting Disability among Roma and Non-Roma People: A Cross-Sectional, Census-Based Investigation* [«Prevalencia de las enfermedades crónicas y la discapacidad que limita ciertas actividades entre la población gitana y no gitana. Investigación transversal basada en datos censales», documento en inglés], *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(19), 2019, p. 3620.

Gráfico 2.4.11: La pandemia de COVID-19 invirtió el reciente aumento de la esperanza de vida

Esperanza de vida al nacer (año), Estados miembros ordenados en función de la disminución de la esperanza de vida en comparación con 2019



Nota: los datos de todos los Estados miembros correspondientes a 2020 son provisionales y los relativos a IE no están disponibles. La media de la EU-27 se calcula sin IE.
Fuente: Eurostat, indicador [demo_mlexpec]

A pesar de la pandemia, las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas se mantuvieron bastante estables en la mayoría de los Estados miembros en 2020, pero las variaciones entre ellos son considerables (véase el gráfico 2.4.12[267]). Polonia, Francia, Letonia y Finlandia registraron los mayores aumentos (de 8,5 puntos porcentuales; 1,4 puntos porcentuales; 1 punto porcentual y 0,7 puntos porcentuales, respectivamente); Polonia registró una tasa bastante elevada de necesidades no satisfechas del 12,7 % y se clasificó como «situación crítica»[268]. Por el contrario, Estonia y Grecia registraron grandes descensos (de 2,5 y 1,7 puntos porcentuales, respectivamente); no obstante, sus niveles fueron bastante elevados en 2020 (13 % y 6,4 %). En un grupo no desdeñable de países (Malta, Austria, Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos, Chipre, España y Hungría), el porcentaje de personas que declararon necesidades de cuidados médicos no satisfechas se mantuvo muy bajo (por debajo del 1 %) a pesar de la pandemia, con descensos significativos en Chipre y Hungría, que se

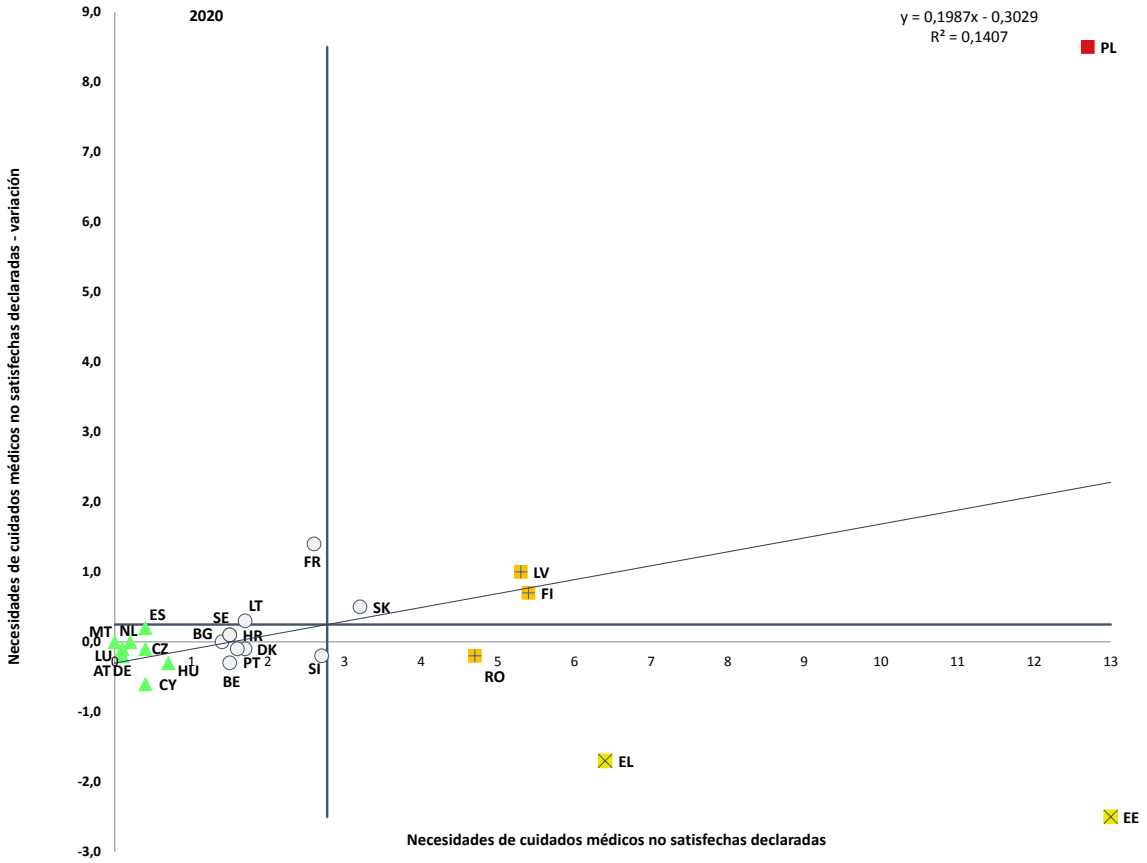
[267] Los datos correspondientes a 10 países son provisionales, presentan una interrupción en la serie o no están disponibles. Véase la nota del gráfico.

[268] La encuesta de Eurofound «La vida, el trabajo y la COVID-19», que abarcó aproximadamente el mismo período, indicó que el 18 % de los encuestados de toda la UE declararon necesidades de cuidados médicos no satisfechas durante la pandemia.

incorporaron a este grupo en 2020. Entre otros[269], las personas que viven en hogares con ingresos bajos tienen más probabilidades de ser vulnerables debido a necesidades de cuidados médicos no satisfechas, aunque la magnitud de la diferencia con la población general difiere de un Estado miembro a otro[270]. Las diferencias regionales en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas se observan principalmente entre Estados miembros, pero se registra una variación notable en Grecia, Rumanía, Suecia y Hungría (véase el gráfico 10 del anexo 3).

Gráfico 2.4.12: Durante la crisis de la COVID-19 se registraron grandes variaciones en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas entre los Estados miembros

Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas, niveles de 2020 y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos relativos a IE e IT no están disponibles y los relativos a FR, LV, NL, PL y SK son provisionales. Interrupción en las series de BE, DE y LU. A partir de 2020, Alemania transmite a las EU-SILC datos sobre el indicador

[269] En particular, las personas que viven en instituciones, las personas con discapacidad, los gitanos y los grupos itinerantes, los refugiados y los inmigrantes, o las personas sin hogar (FRA, Informe de 2021 sobre los derechos fundamentales).

[270] Véanse los indicadores de Eurostat [hlth_silc_29] y [hlth_silc_31] para los desgloses de las «necesidades de cuidados médicos no satisfechas» declaradas.

procedentes de una encuesta («Mikrozensus») distinta de la anterior. Como consecuencia, los datos de años diferentes ya no son comparables.
Fuente: Eurostat, [tespm_110].

2.4.2 Respuesta estratégica

En 2020 y 2021, en el contexto de la crisis de la COVID-19, los Estados miembros introdujeron ciertas medidas temporales y permanentes de complementos a la renta. Estos dos años han puesto de manifiesto brechas en los sistemas de protección social que afectan, en particular, a las personas en situaciones vulnerables (como los hogares con renta baja sin ingresos laborales o las personas con empleos precarios). Por consiguiente, los Gobiernos adoptaron medidas de emergencia y permanentes, que introducen nuevos regímenes o adaptan los existentes y que garantizan una mejor adecuación y cobertura de las prestaciones para todos, incluidas las prestaciones de último recurso.

Se introdujeron medidas de emergencia de complementos a la renta, **o se adaptaron en función de las necesidades generadas por la crisis de la COVID-19.** Por ejemplo, durante la pandemia, **Grecia** prolongó 3 meses el derecho a la renta mínima garantizada y a las ayudas a la vivienda para evitar que los ciudadanos tuvieran que ir físicamente a presentar nuevas solicitudes. En **Italia**, el Gobierno renovó hasta septiembre de 2021 la «renta de emergencia» (*Reddito di Emergenza*), introducida en mayo de 2020 como medida temporal de renta de emergencia para los hogares sin acceso al régimen de renta mínima. En **Eslovaquia**, las personas que quedaron sin ingresos o subsidios, tras perder el empleo que ocupaban antes del 12 de marzo de 2020 debido a la pandemia, podían optar a una «subvención SOS» mensual, que estuvo en vigor hasta el 1 de julio de 2021. En los **Países Bajos**, el Gobierno asignó fondos adicionales temporales a los municipios para proporcionar asistencia social adicional a partir de enero de 2021 a las personas que perdieron ingresos debido a la crisis, para pagar los costes de la vivienda, como el alquiler o pagos hipotecarios, gastos de servicios públicos (electricidad, agua o gas) o impuestos municipales (TONK). En **Bélgica**, el Gobierno aumentó la renta mínima temporal en 50 EUR al mes (hasta finales de diciembre de 2021).

Además de las medidas de emergencia, se adoptaron cambios permanentes en los regímenes ya existentes, con vistas a reforzar la resiliencia social de forma más permanente, en consonancia con los principios 12 (protección social) y 14 (renta mínima) del pilar. El MRR ha proporcionado una importante financiación adicional de la UE para este fin. En **España**, el Mecanismo apoyará proyectos piloto sobre itinerarios de integración efectivos para los beneficiarios del régimen nacional de renta mínima recientemente introducido. Uno de los hitos del PRR **letón** es una actualización de la reforma de la renta mínima para 2022-2024, que implica una metodología unificada y fundamentada para el cálculo de la renta mínima general y una indexación anual acorde con la evolución general de la renta. Para finales de 2022, **Rumanía** tiene previsto completar la reforma de la renta mínima de inclusión, en particular aumentando la adecuación, la focalización y la cobertura de las prestaciones y los incentivos para el empleo. Varios Estados miembros actualizaron sus regímenes de renta mínima aumentando el nivel de prestaciones, en particular para aquellos que se encuentran en las situaciones más vulnerables. A partir de julio de 2021, **Lituania** ofrece una prestación adicional a las personas solteras mayores de 65 años y a las personas

con discapacidad, que de otro modo no tienen derecho a las pensiones de supervivencia. **Malta** aumentó las tasas máximas de ayuda suplementaria para las parejas y las personas solteras con bajos ingresos. En 2021, un complemento a esta ayuda, ya introducido en 2020 para las personas mayores de 65 años o más y en riesgo de pobreza, se amplió a todas las personas de este grupo de edad, independientemente de que experimenten o no un riesgo de pobreza.

Los Estados miembros también introdujeron medidas temporales para apoyar a las familias durante la situación de emergencia relacionada con la COVID-19. En Italia se creó un fondo de 500 millones EUR para financiar las intervenciones de solidaridad relacionadas con la alimentación y apoyar a las familias vulnerables con los pagos del alquiler y las facturas de servicios básicos En **Chequia**, los progenitores de niños que fueron enviados a casa desde la escuela debido a la pandemia podían solicitar un permiso de asistencia remunerado entre octubre de 2020 y junio de 2021. En **Letonia**, se abonó una asignación única de 500 EUR a cada hijo. En la región **belga** de Bruselas, los hogares vulnerables recibieron una prestación única de 100 EUR por hijo para el curso escolar 2020-2021, mientras que en Flandes hubo un aumento temporal de las prestaciones por hijos para los hogares vulnerables. **Bulgaria** proporcionó una asignación específica mensual a los progenitores con bajos ingresos de niños de hasta 14 años que, en caso de cierre de las instituciones educativas, tuvieron que permanecer en casa para cuidar de sus hijos y no podían trabajar a distancia ni disfrutar de permisos remunerados. La asignación era de entre el 100 % y el 150 % del salario mínimo (en el caso de uno y dos o más hijos, respectivamente, por más de 10 días de cierre).

Los importes, los métodos de cálculo y los períodos de elegibilidad de las prestaciones familiares, parentales y por hijos fueron más generosos en varios Estados miembros. En **Estonia** y **Lituania**, se revisaron las bases de cálculo de las prestaciones familiares, de maternidad, de paternidad y parentales para que los progenitores pudieran recibir importes que reflejaran sus ingresos anteriores a la pandemia (es decir, generalmente mayores). En **Letonia**, las personas cuyo permiso parental expiró durante la situación emergencia relacionada con la COVID-19 y que no podían volver al trabajo recibieron una prestación mensual de hasta 700 EUR hasta junio de 2021. En la **región de Bruselas** (**Bélgica**), los jóvenes menores de 21 años de edad que se encontraban en el «período de integración laboral» tuvieron derecho a percibir una prestación familiar, aunque no hubieran completado la educación secundaria. En **Letonia**, está previsto un aumento sustancial y permanente de las prestaciones familiares para 2022, que beneficiará principalmente a las familias numerosas. En **Lituania**, el importe de la prestación universal por hijos se incrementó a 70 EUR al mes, y la prestación adicional (por hijos con discapacidad o de familias desfavorecidas o numerosas), a 111,20 EUR. En **Hungría**, la asignación de asistencia infantil se incrementó en julio de 2021 del 70 % al 100 % de los ingresos brutos anteriores, sin límite. Dado que la asignación no está sujeta a la deducción de las cotizaciones a la seguridad social ni al régimen de pensiones, es superior a los ingresos netos anteriores, mientras que, al no estar limitada, beneficia en mayor medida a los hogares más favorecidos. En **Rumanía**, está previsto que las asignaciones por hijos aumenten un 20 % el 1 de enero de 2022.

También se adoptaron medidas estratégicas específicas para abordar la pobreza infantil y apoyar la inclusión social de los niños vulnerables, en consonancia con el principio 11 (asistencia y apoyo a los niños) del pilar. En **Chequia**, desde julio de 2021, los progenitores de hijos para los que el otro progenitor no pague una pensión alimenticia pueden solicitar el pago de una pensión alimenticia de sustitución a cargo del SPE, por un importe ordenado por un tribunal (pero nunca superior a 3 000 CZK, es decir, aproximadamente 118 EUR al mes).

En **Lituania**, también los alumnos de primaria estuvieron cubiertos por las comidas escolares gratuitas universales a partir de septiembre de 2021. En **Francia**, un proyecto de ley para proteger el bienestar de los niños bajo la protección del Estado moderniza el marco de las familias de acogida y la gobernanza nacional de la protección de los menores.

En 2020-2021, los Estados miembros continuaron adoptando medidas para apoyar a las personas afectadas por la crisis que no estaban adecuadamente cubiertas por la protección social, como los trabajadores atípicos y los trabajadores autónomos, en consonancia con los principios 12 (protección social) y 13 (prestaciones por desempleo) del pilar. La mayoría de estas medidas fueron temporales[271], aunque algunos países también emprendieron reformas estructurales para ampliar la cobertura o la adecuación de sus sistemas de protección social. Por ejemplo, **Finlandia** concedió un acceso temporal a las prestaciones por desempleo a los empresarios autónomos y a los trabajadores independientes, mientras que **Alemania**, **Austria** y **España** facilitaron el acceso a las prestaciones por desempleo para los artistas. Los **Países Bajos** adoptaron varios paquetes de complementos temporales a la renta (TOZO), principalmente para los trabajadores autónomos sin empleados. **Bélgica** amplió el «subsidio puente» (asignación en caso de quiebra) a los trabajadores autónomos que se enfrentaron a un descenso sustancial del volumen de negocios o que se vieron obligados a suspender sus actividades. **España** apoyó a los trabajadores autónomos afectados por la crisis mediante una prestación extraordinaria y exenciones del pago de cotizaciones. **Lituania** apoyó los ingresos de los trabajadores autónomos cuyas actividades se vieron afectadas por la cuarentena y cuyos ingresos habían disminuido al menos un 30 %, mientras que **Grecia** proporcionó complementos específicos a la renta para los trabajadores autónomos de los sectores de la agricultura, el turismo y la pesca costera.

Los Estados miembros facilitaron el acceso a las prestaciones por enfermedad y, asimismo, adoptaron algunas medidas para reforzar el acceso a la asistencia sanitaria, sobre todo en relación con la COVID-19. Lituania amplió la lista de personas con derecho a recibir las prestaciones por enfermedad relacionadas con la COVID-19. **Rumanía** adoptó una nueva categoría de permiso para conceder una licencia por enfermedad completamente remunerada a las personas a las que se ordenase un período de cuarentena, mientras que **Eslovaquia** creó un subsidio por accidente para los trabajadores en situación de incapacidad laboral temporal reconocida. Además, **Estonia** financió temporalmente el pago de prestaciones a partir del segundo día de enfermedad, y **Bélgica** incrementó temporalmente el nivel de prestaciones tanto para los empleados como para los trabajadores autónomos. **Estonia** adoptó medidas para facilitar el acceso a la asistencia sanitaria en relación con la COVID-19 para las personas no aseguradas. Por el contrario, **Hungría** suprimió el derecho a la asistencia sanitaria gratuita de las personas no aseguradas, principalmente con el objetivo de reducir el trabajo no declarado. En **Francia**, los empleadores públicos financiarán el 50 % del seguro de enfermedad complementario para los empleados públicos.

Los Estados miembros adoptaron medidas tanto temporales como permanentes para mejorar la admisibilidad y la adecuación de las prestaciones y los servicios relacionados con la discapacidad, en consonancia con el principio 17 (inclusión de las personas con

[271] Véase Red Europea de Política Social: *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries* [«Respuestas estratégicas a la crisis de la COVID-19 en materia de protección e inclusión social», documento en inglés], 2021 (disponible próximamente).

discapacidad) del pilar. En **Italia**, las madres desempleadas o solteras con hijos a cargo con una discapacidad reconocida recibirán una contribución mensual de hasta 500 EUR netos en 2021, 2022 y 2023. **Letonia** asignó un subsidio único de 200 EUR a los beneficiarios del subsidio de asistencia por discapacidad o del subsidio para personas con discapacidad que necesitan cuidados (además de los beneficiarios de pensiones de vejez, invalidez o supervivencia). **Malta** introdujo una prestación permanente de 300 EUR anuales para los progenitores que tengan que abandonar su empleo para cuidar de un hijo mayor de 16 años que tenga derecho a una mayor asistencia por discapacidad grave. **Malta** también amplió el grupo de personas que pueden optar al subsidio por discapacidad grave en caso de discapacidad intelectual. Desde julio de 2021, **Lituania** ha otorgado a todas las personas con discapacidad el derecho a recibir ayuda de un asistente personal. Si los ingresos de la persona con discapacidad son inferiores a 256 EUR, la ayuda es gratuita, y si es superior, el importe abonado por el asistente personal no debe superar el 20 % de los ingresos de la persona con discapacidad. **Portugal** amplió las prestaciones sociales a las personas cuya discapacidad sea consecuencia de determinados accidentes, y contempló la acumulación con el subsidio para cuidadores no profesionales o el pago a una institución en la que se presta asistencia. **Luxemburgo** aumentó un 2,8 % los ingresos REVIS (*revenu d'inclusion sociale*) y la prestación para las personas con discapacidad grave (RPGH) a partir del 1 de enero de 2021. El PRR de **Rumanía** prevé que al menos 8 455 personas con discapacidad institucionalizadas reciban apoyo con vistas a la desinstitucionalización y la aplicación de su «itinerario de vida independiente».

La accesibilidad de los servicios sociales, especialmente a distancia, ha mejorado en algunos Estados miembros en respuesta a los escasos contactos personales durante la pandemia, en consonancia con el principio 20 (acceso a los servicios esenciales) del pilar. Muchos de los servicios o funciones específicas que requieren contacto personal, como el asesoramiento o las visitas a domicilio, se suspendieron tras el inicio de la pandemia. Este cambio ha puesto de relieve la necesidad de modernizar los servicios sociales, también mediante un mayor uso de las tecnologías digitales. Una reforma en curso en **Bulgaria** prevé la elaboración de un mapa nacional de servicios sociales en cooperación con los municipios. Un proyecto específico del FSE apoyará la creación del marco metodológico, la actualización de las normas de calidad y la cualificación del personal de una nueva agencia con funciones de supervisión. La reforma prevista por **España** en el contexto del PRR tiene por objeto definir una cartera mínima común de servicios sociales y normas relacionadas en todo el país. Algunos Estados miembros se han centrado en mejorar el acceso a los servicios sociales. **Lituania** ha hecho posible la presentación de solicitudes de servicios sociales por vía electrónica. Para garantizar la continuidad de los servicios, **Portugal** introdujo una contribución financiera temporal garantizada al sector social y de la solidaridad.

En 2021, muchos Estados miembros continuaron adoptando medidas para apoyar la propiedad de viviendas de los hogares, en particular de los grupos vulnerables, y algunos adoptaron medidas más permanentes para mejorar la asequibilidad de la vivienda a largo plazo, en consonancia con el principio 19 (vivienda y asistencia para las personas sin hogar) del pilar. Las medidas temporales más extendidas adoptadas por los Gobiernos de la UE fueron las exenciones de los pagos hipotecarios o de los alquileres (**Austria, Bélgica, Chequia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Eslovaquia, Portugal** y **España**) y las moratorias de los desalojos (**Austria, Bélgica,**

Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y **España**)[272]. Además, **Irlanda** adoptó un proyecto de ley de vivienda asequible en el que se da prioridad al aumento de la oferta de viviendas asequibles. **Lituania** introdujo un régimen de adecuación de la compensación del alquiler de viviendas para controlar el aumento de los niveles del alquiler. **Malta** adoptó medidas destinadas a ayudar a primeros compradores y a la reducción de los impuestos correspondientes a los bienes inmuebles transmitidos de padres a hijos mediante donación, en los casos en los que los bienes inmuebles vayan a ser utilizados como residencia. En su PRR, **España** prevé la promulgación del Real Decreto que defina el marco regulador para la ejecución del programa de viviendas de alquiler social energéticamente eficientes que cumplan los criterios de eficiencia energética. **Luxemburgo** modificó el Pacto sobre la Vivienda actual para reforzar la capacidad del sector público para aumentar el parque de vivienda pública asequible y sostenible, en especial para alquiler. La reforma, que está siendo debatida en la actualidad, ofrecería a los municipios el apoyo y los incentivos para desarrollar planes de uso del suelo en coordinación con el Gobierno central. **Eslovenia** introdujo modificaciones en la Ley nacional de vivienda con el fin de promover un enfoque eficaz y equilibrado de la oferta de viviendas, incluida la posibilidad de activar el parque de viviendas existentes pero desocupadas para usarlas como viviendas de alquiler público. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales anunció la puesta en marcha de una iniciativa en materia de vivienda asequible. Esta guiará la renovación de 100 distritos y la creación de una plataforma europea para una mayor colaboración en la lucha contra la carencia de hogar.

Algunos Estados miembros introdujeron o ampliaron recientemente las medidas específicas para apoyar el acceso a la energía, como servicio esencial, para las personas más vulnerables, en consonancia con el principio 20 (acceso a los servicios esenciales) del pilar. **España**, por ejemplo, adoptó medidas para apoyar el acceso a la energía de las personas con bajos ingresos, también en consonancia con su Estrategia contra la Pobreza Energética 2019-2024. **Chipre**, entre otros países, aplicará medidas de eficiencia energética en el marco de su PRR con el objetivo explícito de reducir la pobreza energética. Como parte del Pacto Verde, la Comisión ha presentado un paquete integral de medidas que contribuirán a mitigar la pobreza energética y a aumentar la calidad de la vivienda, en particular para los hogares de rentas medias y bajas[273]. Algunas iniciativas recientes, como el paquete «Objetivo 55» o la Recomendación sobre la pobreza energética[274], sitúan la necesidad de este ajuste estructural en el punto de mira.

Muchos Estados miembros han emprendido reformas para mejorar la resiliencia y la accesibilidad de los sistemas sanitarios, en consonancia con el principio 16 (sanidad) del pilar. Se ha incluido una amplia gama de medidas en este ámbito en los PRR aprobados hasta la fecha. Hacer frente a la escasez de personal sanitario se ha convertido en una cuestión crítica debido a la pandemia de COVID-19 y los Estados miembros han emprendido reformas integrales para abordarla en sus PRR. Por ejemplo, **España, Irlanda, Lituania, Malta y**

[272] Véase OCDE: *Housing Amid COVID-19: Policy Responses and Challenges* [«La vivienda en plena COVID-19. Respuestas estratégicas y desafíos», documento en inglés], 2020.
[273] Estas medidas son: la iniciativa «Oleada de renovación» [COM(2020) 662 final, de 17 de septiembre de 2020], la Recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética [Recomendación (UE) 2020/1563 de la Comisión, de 14 de octubre de 2020], la futura revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética (Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012) y las orientaciones facilitadas por el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética para la aplicación de medidas a nivel local.
[274] La Recomendación y los detalles sobre el contexto político están disponibles en línea.

Luxemburgo propusieron medidas integrales para abordar la escasez de profesionales médicos, aumentar el atractivo de las profesiones médicas y mejorar las condiciones de trabajo. **Portugal** está trabajando para mejorar las capacidades del personal sanitario, reforzar el trabajo en equipo multidisciplinar y ampliar el número de profesionales de la salud en su atención primaria. El PRR de **Italia** incluye formación para los empleados del Servicio Nacional de Sanidad. La crisis también movilizó esfuerzos para replantearse la manera de financiar la asistencia sanitaria, con el fin de hacer frente a la infrafinanciación estructural y a la sostenibilidad de la base de ingresos a largo plazo. **Luxemburgo** y **Lituania** anunciaron reformas para hacer frente a este desafío.

Los Estados miembros continuaron sus esfuerzos para construir sistemas sanitarios más resilientes y con una prestación de servicios adaptada a las necesidades de la población, en consonancia con el principio 16 (sanidad) del pilar. Uno de los ámbitos prioritarios ha sido aumentar el papel de la atención primaria como primer punto de contacto para los pacientes, aliviando potencialmente la carga de los hospitales causada por perturbaciones como la pandemia de COVID-19 o presiones a largo plazo relacionadas con el envejecimiento de la población. En este sentido, **Lituania** propuso reforzar la medicina familiar y **Luxemburgo**, mejorar la integración de la atención primaria con los hospitales. **Portugal** propuso una reforma integral destinada a transformar los centros de atención primaria en agentes más proactivos con la ampliación de la cartera de servicios basados en la comunidad, con reformas conexas incluidas en su PRR. También se han abordado los cuellos de botella en el acceso a la asistencia hospitalaria y las reformas se han centrado principalmente en las transformaciones del sector hospitalario necesarias para responder a la perturbación. **Lituania** propuso una reforma destinada a crear un grupo de hospitales para enfermedades infecciosas y centros principales de atención de urgencias. Algunos Estados miembros también introdujeron medidas para mejorar la cobertura de la asistencia sanitaria y mejorar el acceso a determinados servicios. **España**, por ejemplo, se centró en los cuidados dentales, los cuidados de la primera infancia y la medicina genómica, y **Portugal** se centró en los servicios de salud mental. En **Portugal**, estos esfuerzos irán acompañados de un paquete integral de reformas para aumentar la disponibilidad de los servicios de salud mental en entornos comunitarios. La transformación digital de los sistemas sanitarios también se vio acelerada por la COVID-19. **Luxemburgo** está trabajando para ampliar su solución de telemedicina para pacientes con afecciones crónicas en 2022 como parte de su PRR. **España** propuso un nuevo marco para la sanidad electrónica, que incluye una mejor conectividad y el establecimiento de un «Data Lake» sanitario, que reúna datos de todas las regiones y diferentes sistemas de información. **Lituania** propuso ampliar considerablemente la infraestructura para la sanidad electrónica y su despliegue. Para aliviar la presión sobre los consultorios de los médicos generales y las salas de urgencias de los hospitales, **Italia** puso en marcha nuevas unidades especiales para la continuidad de la atención e introdujo el perfil de «enfermero/a familiar y comunitario/a», un nuevo tipo de enfermero/a de práctica avanzada diseñado para reforzar la atención domiciliaria. **Italia** también renovará los hospitales.

Varios Estados miembros siguieron reformando sus sistemas de pensiones para mejorar su adecuación y sostenibilidad presupuestaria, en particular interviniendo en la duración de la vida laboral y en la edad de jubilación, en consonancia con el principio 15 (pensiones y prestaciones de vejez) del pilar. **Bélgica** tiene previsto utilizar fondos del MRR para llevar a cabo nuevas reformas de las pensiones destinadas a favorecer la prolongación de la vida laboral y aumentar la sostenibilidad. En **España**, el Gobierno ha creado un programa de reformas destinado a restablecer la indexación de las pensiones y aumentar la aceptación de pensiones complementarias, previendo al mismo tiempo medidas para preservar la sostenibilidad presupuestaria, en particular mediante la introducción de incentivos para

reducir la jubilación anticipada. En **Rumanía**, continúa el debate sobre las pensiones especiales pendientes (después de que muchas de ellas se fusionaran en el régimen general en la última década), que cubren principalmente al ejército y a la policía, en vista de su coste excesivo[275]. También en **Rumanía**, el PRR incluye la reforma del sistema público de pensiones, mediante un nuevo marco legislativo destinado a garantizar la sostenibilidad presupuestaria en el contexto del envejecimiento de la población y a corregir las desigualdades[276]. En **Dinamarca**, desde agosto de 2020, una nueva disposición permite la jubilación anticipada (entre 1 y 3 años por debajo de la edad legal, que actualmente es de 66,5 años) para las personas con una larga carrera laboral (entre 41 y 43 años) a la edad de 61 años[277]. En **Alemania**, la «Comisión de pensiones»[278] publicó un informe en marzo de 2020, en el que se formularon recomendaciones sobre ajustes del sistema actual para abordar los retos de la adecuación y la sostenibilidad presupuestaria. **Bulgaria** adoptó medidas para aumentar las pensiones mediante la introducción de nuevos métodos de cálculo con el objetivo de no tener pensionistas por debajo del umbral de pobreza.

Algunos países han adoptado medidas adicionales para reformar los pilares de capitalización de sus sistemas de pensiones. En **Estonia**, una reforma adoptada en octubre de 2020 permite a los miembros del régimen obligatorio de pensiones de capitalización retirar sus ahorros del régimen, lo que podría reducir su futura adecuación. En **Polonia**, a mediados de 2021, el Gobierno propuso liquidar los «fondos de pensiones abiertos obligatorios» y los miembros tendrán que elegir entre transferencias a cuentas privadas o a la cuenta de pensiones pública ficticia; esto afectaría a más de 15 millones de personas. Mientras tanto, también en **Polonia**, se introdujeron gradualmente (marzo de 2021) los planes de capital para empleados, que cubrían a unos 3 millones de empleados[279]. En los **Países Bajos**, a mediados de 2020, el plan de pensiones de empleo se reformó aún más, sustituyendo el concepto de «derecho de pensión» por «expectativa de pensión», apartándose además del principio de prestaciones definidas[280].

Recuadro 6 del pilar: **Cuidados de larga duración en los Estados miembros de la UE**

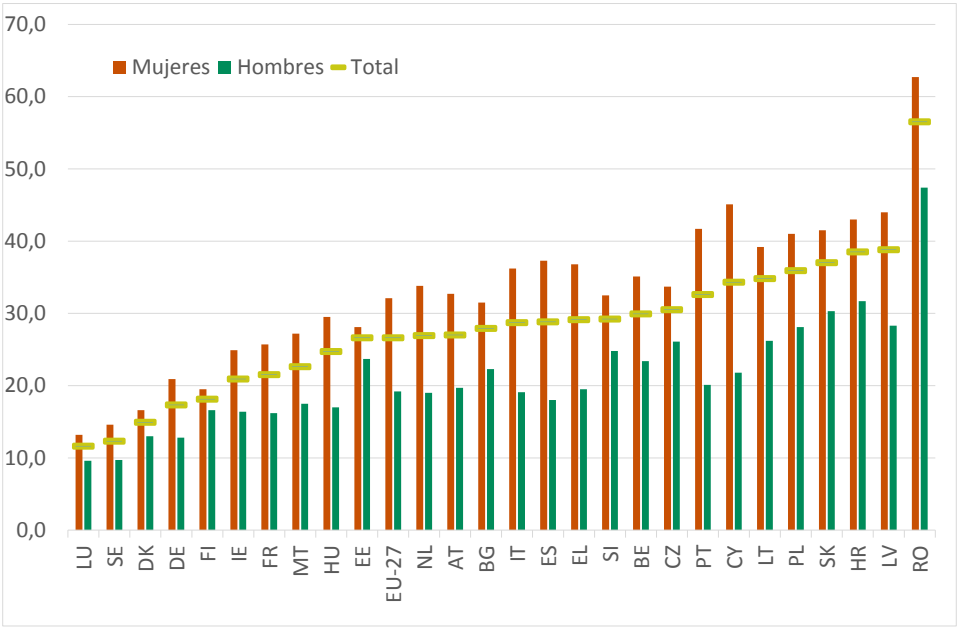
Se prevé que el envejecimiento de la población provoque un fuerte aumento de la demanda de cuidados de larga duración, ya que la fragilidad y la necesidad de estos cuidados aumentan a una edad más avanzada; es esencial garantizar la disponibilidad y asequibilidad de los servicios de cuidados de larga duración, en consonancia con el principio 18 (cuidados de larga duración) del pilar europeo de derechos sociales. Se prevé que el número de personas que puedan necesitar cuidados de larga duración en la EU-27 aumentará de los 30,8 millones de 2019 hasta 33,7 millones en 2030 y 38,1 millones en 2050. Reforzar el acceso a los cuidados de larga duración profesionales es importante, también en este contexto, para garantizar la equidad social y la igualdad de género[281], y ofrece asimismo una oportunidad para la creación de empleo. Las inversiones en servicios de

[275] Informe rápido de la REPS sobre Rumanía, marzo de 2020.
[276] Informe rápido de la REPS sobre Rumanía, julio de 2020.
[277] Informe rápido de la REPS sobre Dinamarca, enero de 2021.
[278] Rentenkommission «Verlässlicher Generationenvertrag».
[279] Informe rápido de la REPS sobre Polonia, julio de 2021.
[280] Véase Westerhout, E.; Ponds, E. y Zwaneveld P.: *Completing Dutch pension reform* [«Completar la reforma holandesa de las pensiones», documento en inglés], documento de referencia de la CPB, 2021.
[281] Las obligaciones de cuidado tienen un fuerte impacto negativo sobre las mujeres en relación con el mercado laboral, que se analiza en el apartado 2.2.1.

asistencia a domicilio de buena calidad y los cuidados de larga duración basados en la comunidad son importantes para ofrecer una alternativa accesible a la atención residencial para todos.

La proporción de personas mayores que necesitan cuidados difiere ampliamente entre los Estados miembros y tiene una fuerte dimensión de género. Por término medio, el 26,6 % de las personas de 65 años o más que vivían en hogares privados necesitaban cuidados de larga duración en 2019 en la EU-27. Las necesidades de cuidados de larga duración declaradas[282] entre las personas mayores que viven en hogares privados oscilaron entre el 11,6 % en Luxemburgo y el 56,5 % en Rumanía (véase el gráfico 1). Entre las personas mayores de 65 años, las mujeres necesitan con mayor frecuencia cuidados de larga duración, una proporción del 32,1 % en comparación con el 19,2 % de los hombres del mismo grupo de edad en la EU-27 en 2019. Esto se debe a que la edad media de las mujeres es mayor en el mismo grupo de edad, pero también a que las mujeres mayores pasan menos años en buen estado de salud[283]. El porcentaje de las personas necesitadas osciló entre el 62,7 % de las mujeres mayores y el 47,4 % de los hombres mayores en Rumanía hasta el 13,2 % de las mujeres mayores y el 9,6 % de los hombres mayores en Luxemburgo.

Proporción de personas de 65 años o más que vivían en hogares privados y tenían un alto grado de dificultad en el cuidado personal o en la realización de las actividades domésticas, o ambos, en 2019



Nota: calculada como el 100 % menos la proporción de personas sin dificultades graves.
Fuente: encuesta europea de salud mediante entrevista, tercera ronda, 2019, indicador de Eurostat [hlth_ehis_tadle].

Los hogares que necesitan cuidados de larga duración suelen tener un acceso limitado a servicios profesionales de asistencia a domicilio, debido a que no son asequibles o simplemente no están disponibles. En 2019, el 46,5 % de las personas de 65 años o más con graves dificultades en el cuidado personal o en la realización de las actividades domésticas en la UE señalaron que tenían una

[282] Considerando la presencia de dificultades graves declaradas en actividades cotidianas o actividades básicas de la vida cotidiana como aproximación (indicador) de la necesidad de cuidados de larga duración, en consonancia con la definición utilizada por el Comité de Protección Social.
[283] En 2019, la esperanza de vida media en la EU-27 al nacer era de 84 años para las mujeres, más de 5 años por encima de la de los hombres [véase el indicador de Eurostat (demo_mlexpec)], mientras que la esperanza de vida con buena salud era de 65,1 y 64,2 para las mujeres y los hombres, respectivamente, una diferencia mucho menor [véase el indicador de Eurostat (hlth_hlye)].

necesidad de ayuda no satisfecha relacionada con tales actividades. Esta falta de ayuda fue mucho más pronunciada en el caso de las personas del quintil de renta más baja (51,2 %) en comparación con las personas del quintil de renta más alta (39,9 %). La falta de acceso a los cuidados profesionales puede traducirse en necesidades de cuidados no satisfechas o en una carga para los cuidadores no profesionales, que prestan la mayor parte de los cuidados. La mayoría de las personas que prestan cuidados de larga duración en la UE, el 59 %, son mujeres[284].

La cobertura de la protección social para los cuidados de larga duración es limitada y depende de una combinación de prestaciones en especie y en efectivo que varía de un Estado miembro a otro. En 17 países, las ayudas públicas en especie para los cuidados de larga duración están disponibles para el 11 % o menos de todas las personas de 65 años o más. La cobertura de las prestaciones en efectivo varía entre el 0 % y el 37,2 %, sustituyendo o a menudo complementando las prestaciones en especie[285]. Por término medio, en la UE, aunque el 26,6 % de la población de 65 años o más necesita asistencia, solo el 9,4 % recibió asistencia domiciliaria o institucional y el 8,8 % recibió prestaciones en efectivo en 2019. En general, la adecuación de la protección social en relación con las necesidades de cuidados de larga duración varía considerablemente de un Estado miembro a otro, y las personas necesitadas pueden enfrentarse a pagos directos muy elevados por cuidados formales de larga duración, incluso después de recibir prestaciones sociales[286].

Algunos Estados miembros están aplicando amplias reformas de los cuidados de larga duración, mientras que otros se han centrado en mejorar la situación de los cuidadores no profesionales. Francia y Eslovenia están estableciendo los cuidados de larga duración como una nueva rama de la protección social. En su PRR, **Eslovenia** también tiene previsto adoptar la Ley de cuidados de larga duración y adoptar un modelo nacional de seguimiento de los indicadores de calidad para los prestadores de cuidados de larga duración en instituciones. Como parte de su PRR, **Chequia** prevé la entrada en vigor de la Ley sobre cuidados de larga duración. El PRR de **Letonia** prevé la creación de nuevas plazas para la prestación de servicios de cuidados de larga duración próximos al entorno familiar para 852 personas en edad de jubilación. **España** adoptó un plan integral para los cuidados de larga duración con una mayor financiación a fin de reducir las listas de espera, mejorar las condiciones de trabajo e introducir mejoras en los servicios y prestaciones para garantizar una asistencia adecuada. Con el fin de restablecer el funcionamiento de los servicios sociales de cuidados de larga duración, **Portugal** adoptó un programa con un sistema de incentivos destinados a mitigar los costes adicionales causados por la pandemia de COVID-19. Este cubre los costes de la adquisición de equipos de protección individual para trabajadores y usuarios, equipos de saneamiento, los contratos de desinfección, los costes de formación de los trabajadores y la reorganización de los lugares de trabajo. Varios Estados miembros, como **España** y **Eslovaquia**, aumentaron la asignación de asistencia para ayudar a los cuidadores no profesionales, mientras que **Malta** amplió sus criterios de admisibilidad a las personas jubiladas, siempre que la persona que recibe asistencia no sea el cónyuge.

[284] Sobre la base de los datos combinados de la Encuesta europea sobre calidad de vida (2016) y de la Encuesta europea de salud mediante entrevista (2013-2015). Véanse los indicadores de Eurostat [hlth_ehis_tadlh] y [hlth_ehis_tadlhi] y Ecorys: *Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU* [«Estudio sobre la incidencia y los costes de los cuidados de larga duración no profesionales en la UE», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

[285] Proporción de personas de 65 años o más con prestaciones en especie y en efectivo para cuidados de larga duración en 2019 (%). Los cálculos de la DG ECFIN se basan en los datos utilizados para el informe de la Comisión Europea y el CPE: *Ageing Report* [«Informe sobre el envejecimiento», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

[286] Sobre la base del análisis de la OCDE de 19 jurisdicciones, así como de necesidades bajas, moderadas y graves. Véanse el apartado 2.3.2 y el recuadro 2 del Informe sobre los cuidados de larga duración de 2021.