



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 19 de febrero de 2010 (25.02)
(OR. en)**

6575/10

**SOC 124
ECOFIN 108
EDUC 33
JEUN 9**

NOTA DE TRANSMISIÓN

a: Comité de Representantes Permanentes (1.^a parte) y Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores

n.º doc. prec.: 5037/10 SOC 5 ECOFIN 6 EDUC 3 JEUN 1

Asunto: **Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo (2009-2010)**

Se adjunta, a la atención de las Delegaciones, el texto del proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo 2009-2010 resultante de la reunión del Comité de Empleo mantenida el 17 de febrero de 2010.

PROYECTO DE INFORME CONJUNTO SOBRE EL EMPLEO (2009-2010)

Principales desafíos para las futuras políticas de empleo

Las medidas que los Estados miembros han adoptado en respuesta a la crisis, así como las reformas estructurales que han emprendido en 2009, han contribuido de forma considerable a limitar las repercusiones negativas de la crisis en el empleo.

No obstante, de cara al futuro se plantean importantes desafíos. La crisis ha acentuado los problemas estructurales del mercado laboral, aumentando el riesgo de paro de larga duración y estructural para los próximos años. Los desfases de capacidades que sigue habiendo pese al elevado paro exigen un esfuerzo continuado de inversión en capital humano y una mayor previsión y coordinación de las necesidades de empleo. La crisis ha mostrado también que hay algunos grupos que corren un riesgo particular (jóvenes, inmigrantes, trabajadores poco cualificados...) y que la exclusión del mercado laboral de los grupos desfavorecidos sigue siendo un problema por resolver a falta de políticas activas adecuadas.

Para conseguir un crecimiento sostenible, Europa sigue necesitando más empleo, una mayor productividad y un mercado laboral más incluyente. De cara a prepararse para salir de la crisis actual y pasar a ese tipo de crecimiento existen globalmente tres tipos de desafíos en relación con las políticas de empleo, que hacen que haya que adaptar las medidas de crisis al marco de las reformas estructurales actuales:

- *Reforzar las medidas de crisis actuales.* Resulta crucial centrarse en aumentar la eficacia de estas medidas. En concreto, la reducción del tiempo de trabajo puede seguir estando justificada temporalmente para empleos indefinidos mientras el paro siga aumentando, pero hay que seguir criterios estrictos para aplicarla. Ello puede complementarse aumentando la eficiencia de las instituciones específicas del mercado laboral, por ejemplo, potenciando la capacidad de los servicios públicos de empleo de manera que ofrezcan un enfoque más personalizado en la asistencia a la búsqueda de empleo antes de que se produzca el despido.

- *Reorientar las medidas de crisis.* Aquí es fundamental garantizar la seguridad de las rentas para los más necesitados y las personas en fase de transición, reduciendo las trampas de la inactividad y del desempleo. Un objetivo prioritario pasa por **solucionar la segmentación creciente del mercado de trabajo** a fin de mejorar la situación de las personas que tienen contratos atípicos y están a menudo insuficientemente cubiertas por los regímenes de seguro de desempleo y las medidas activas de empleo.
- *Supresión gradual de las medidas de crisis* y orientación a las reformas estructurales. La mayor insistencia en las medidas de reforma del mercado de trabajo a largo plazo producirá un aumento del número de parados y una prioridad fundamental será mejorar la eficacia de esas medidas. Las reformas inspiradas en el principio de flexiseguridad, destinadas a combinar una mayor flexibilidad con más seguridad en el mercado laboral, son necesarias para encontrar el justo equilibrio entre la protección en el empleo y la seguridad en el mercado, colmar el desfase entre la demanda de competencias emergentes y las competencias actualmente disponibles en el mercado de trabajo, favorecer la movilidad entre las regiones y entre los empleos, y mejorar la capacidad de adaptación de los salarios a la evolución de la productividad.

Las medidas de mercado laboral a corto y a largo plazo han evitado que el paro aumente como podría haberlo hecho y han proporcionado asistencia, tanto de renta como de otros tipos, a los trabajadores que se han visto afectados por la crisis. Esto debería hacer que la recuperación se produzca con más rapidez y que el crecimiento sostenible sea más sólido. Para que la UE pueda contar, como debe ser, con más y mejor empleo y con una mayor integración social habrá que proseguir con buen ritmo la reforma del mercado laboral.

1. SITUACIÓN DEL EMPLEO EN 2009 Y PERSPECTIVAS PARA 2011

A pesar de algunas señales de recuperación económica en la Unión Europea, las perspectivas en materia de empleo siguen siendo, en general, desfavorables, con un aumento de la tasa de desempleo global, aunque a un ritmo algo más lento. Tras un período de mejora acentuada de los resultados del mercado laboral hasta principios de 2008, la crisis económica y financiera mundial ha puesto en peligro la mayor parte de esta evolución positiva. Aunque algunos Estados miembros han registrado resultados muchos peores que otros, la tendencia general desde mediados de 2008 se caracteriza por la **caída de la demanda de mano de obra** (-30 % aproximadamente), la **contracción del empleo** (-1,9 %, es decir, 4,3 millones de puestos de trabajo), y el **aumento del desempleo**, en particular, entre los grupos que ya se encontraban antes de la crisis en una situación

relativamente precaria en el mercado de trabajo (jóvenes, trabajadores poco cualificados e inmigrantes). Este fuerte deterioro refleja la contracción de la actividad económica en los sectores y las profesiones más afectados por la recesión, pero también el recurso creciente a fórmulas de trabajo flexibles, en particular para los trabajadores con poca experiencia, que fueron los primeros en perder su empleo (entre el segundo trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2009, 1,7 millones de trabajadores temporales perdió su empleo, de los cuales un millón en España).

El aumento del desempleo en la Unión no ha sido tan importante como hacía temer el rápido descenso del PIB. Varios países han adoptado medidas para evitar despidos masivos, como las subvenciones salariales y la adaptación del tiempo de trabajo. La moderación salarial y otras concesiones a cambio de empleo también han contribuido a preservar los puestos de trabajo en diversos sectores¹.

Las últimas previsiones de la Comisión apuntan a una recuperación económica gradual en los dos próximos años (el PIB de la UE debería aumentar un 0,7 % en 2010 y un 1,6 % en 2011)². No obstante, la incidencia positiva en el mercado de trabajo no será inmediata debido a la lenta reacción del empleo frente a la evolución de la actividad económica. Con un retroceso del empleo estimado en el 2,3 % en 2009 y el 1,2 % adicional en 2010 (lo que equivale a una pérdida de aproximadamente 7,5 millones de puestos de trabajo en estos dos años), se prevé un aumento del desempleo en todos los Estados miembros, que podría alcanzar un 10,3 % en 2010 y situarse en un 10,2 % en 2011, lo que representa una subida de más de tres puntos porcentuales con respecto a 2008.

La recuperación económica irá acompañada de una creación importante de empleo o se traducirá en un «crecimiento sin empleo» en función, principalmente, del éxito de las estrategias para salir de la crisis que preparen a los individuos y las empresas para responder a los desafíos estructurales, así como de la eficacia de las políticas públicas de adaptación de los mercados de trabajo dirigidas a lograr niveles elevados de flexibilidad y seguridad. Los Estados miembros tendrán que evaluar regularmente la eficacia de las medidas contra la crisis en el marco de un diálogo constructivo con los interlocutores sociales basado en un espíritu de aprendizaje mutuo a escala de la Unión.

¹ Las tendencias y las respuestas políticas a la crisis del empleo se analizan detalladamente en el documento de información de la Comisión al Consejo EPSCO de 30 de noviembre de 2009. Véanse también la edición mensual de *Labour Market Monitor* de la DG EMPLEO y el Informe sobre el Empleo en Europa, 2009.

² Previsiones de otoño de la Comisión Europea, 3.11.2009.

2. MEDIDAS PARA EL EMPLEO ADOPTADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS EN 2009

Con el objetivo de proporcionar un estímulo inmediato a la economía y proteger especialmente a los grupos vulnerables contra los efectos de la crisis en los mercados de trabajo, los Estados miembros han reforzado considerablemente sus políticas sociales y de empleo en el marco de las tres prioridades de la Estrategia Europea de Empleo¹.

2.1. Aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social

Puesto que el desempleo puede seguir aumentando, es necesario intensificar los esfuerzos a fin de evitar el desempleo de larga duración y la inactividad permanente y preservar el capital humano. Además, las medidas continuadas para estimular la oferta de mano de obra, en particular en aquellos grupos cuya participación en el mercado laboral es estructuralmente baja, son esenciales para restablecer un crecimiento económico sostenible y reforzar la cohesión social. A pesar de los esfuerzos para responder a los problemas apremiantes que afectan a grupos específicos (jóvenes, inmigrantes, trabajadores poco cualificados, personas con problemas de salud o discapacidad y personas con prestaciones no laborales), la introducción de incentivos al trabajo adecuados para estos grupos sigue siendo difícil, aún más en período de crisis. Las perspectivas actuales del mercado de trabajo ponen de manifiesto la urgencia de aplicar **estrategias de inclusión activa** globales con acciones equilibradas e integradas en los tres pilares: mercados de trabajo inclusivos, acceso a servicios de calidad y medidas adecuadas de apoyo a la renta.

Los Estados miembros han adoptado medidas para **reforzar los incentivos al trabajo y hacer que el trabajo sea rentable**, reduciendo los impuestos o creando prestaciones condicionadas al ejercicio de una actividad: aumento del umbral de ingresos exentos de tributación o ajuste al alza de los tramos de imposición (AT, BE, DE, DK, FI, MT, SE, SK), refuerzo de los complementos de rentas e introducción de incentivos fiscales al trabajo (BE, ES, FR, LT, LV, NL, PT, SE, SK), y descenso de los tipos de imposición, a menudo en beneficio de las personas con rentas bajas (AT, DK, FI, FR, HU, LT, LU, LV, PL, SE, UK). Otras desgravaciones fiscales tienen por objeto incitar a las madres a volver al trabajo (MT) o ayudar a las familias (AT). Con estas reformas se ha logrado mejorar los incentivos al trabajo para las personas con ingresos bajos. Por otra parte, queda mucho trabajo por hacer si se quiere conseguir una participación alta y equilibrada en el mercado de trabajo, en particular abordando el nivel de competencias y las necesidades de grupos específicos, por ejemplo en materia de igualdad entre hombres y mujeres (el riesgo de exclusión afecta especialmente a las mujeres, en particular, a las que tienen responsabilidades familiares) y la edad.

¹ Véase el informe de la Comisión sobre el Plan Europeo de Recuperación Económica de diciembre de 2009.

La situación de los jóvenes con respecto al empleo

El aumento del desempleo **juvenil** (de 15 a 24 años de edad) ha sido dramático en 2009 y exige una actuación política decidida para mejorar los itinerarios de transición entre la educación y el empleo, ampliando la oferta de enseñanza y formación profesional (EFP) de calidad, incluido el apoyo financiero de la UE y los Estados miembros a las empresas. Los sistemas de EFP pueden limitar la incidencia de la crisis en los jóvenes (DE), y el desarrollo de los períodos de prácticas de formación (FI, FR, UK) podría convertirse en un componente más duradero de la EFP (ejemplo de Italia, donde se ha puesto en marcha un plan de actuación para los jóvenes). Las **medidas de empleo subvencionado** (BG, EL, FR, IT, PT, SI, UK) estimulan la demanda de trabajadores jóvenes.

La segmentación del mercado de trabajo representa un desafío estructural en varios Estados miembros, y la crisis ha puesto de manifiesto en qué medida este fenómeno impone la carga de la flexibilidad laboral en los jóvenes, con un recurso más frecuente a los contratos atípicos. Se precisan esfuerzos enérgicos para reducir el abandono escolar prematuro, así como la segregación y la discriminación de los jóvenes inmigrantes, con discapacidad o pertenecientes a una minoría. Con todo, se han registrado algunos progresos y varias iniciativas apuntan en la buena dirección: garantía de educación o formación (AT, DE), el sistema de garantía de empleo, que ofrece actividades tendentes a conseguir empleo lo antes posible o bien a iniciar o reanudar la formación en el sistema de enseñanza reglada (SE), asistencia inmediata de los servicios de empleo a los jóvenes en riesgo (DK), apoyo de la fundación para el Trabajo a los jóvenes que pierden su empleo (AT) y servicios de proximidad para los jóvenes excluidos del sistema educativo y laboral (MT, SI).

Las reformas fiscales, incluida la reducción de la fiscalidad del trabajo (véase la página 10), pueden contribuir a la inclusión en el mercado laboral pero han de ser compatibles con la situación de los presupuestos públicos. Algunos Estados miembros han introducido medidas positivas para ayudar a las personas **más alejadas del mercado laboral**, por ejemplo, subsidios al empleo (EL, FI, FR, HU, IT, LT, PL, PT, SE) o incentivos a la contratación de personas con discapacidad (ES, IE, RO) y medidas para la activación de las personas inactivas o desmotivadas (BG). Estas medidas se complementan con otras destinadas a mejorar o facilitar el acceso a programas de formación en la mayoría de los Estados miembros, la valorización de los empleos en la economía social y en el

sector no lucrativo (AT, ES, PL, PT, SI), los programas de ayuda al empleo (*workfare schemes*) (LV) y el sistema de garantía de empleo para los solicitantes de empleo que ya no tienen derecho a las prestaciones de desempleo (SE). La creación directa de puestos de trabajo en el sector público solo se ha considerado en un número limitado de países (ES, CY, HU, PT, SK), debido a dificultades presupuestarias o a dudas en cuanto a la eficacia de tales medidas. La mayoría de los Estados miembros han incorporado en sus políticas medidas en favor de los grupos desfavorecidos. Algunos países han optado por un planteamiento «explícito pero no exclusivo» para abordar los problemas que afectan a los romaníes y otros grupos marginalizados. Es importante que los progresos realizados en la aplicación de estas medidas sean objeto de un seguimiento y una evaluación constantes, que tengan en cuenta su interacción con las políticas generales.

Hasta ahora, los **trabajadores de más edad** no se han visto especialmente expuestos al riesgo de perder su empleo a causa de la crisis, pero se enfrentan a grandes dificultades si tienen que reincorporarse al mercado de trabajo. Varios Estados miembros han introducido medidas específicas para facilitar la participación en el mercado laboral de los trabajadores de más edad (NL, PL, PT, SI) y estimular la demanda de mano de obra en esta categoría (NL, PT). Aunque, por lo general, se coincide en la necesidad de evitar la jubilación anticipada, algunos países parecen recurrir de nuevo a esta solución. Esto debe evitarse mejorando las perspectivas de empleo para los trabajadores de más edad, facilitando la actualización de sus competencias para que puedan reincorporarse al mercado de trabajo, y reforzando los incentivos para prolongar su vida activa a través de los regímenes de pensiones, así como con medidas fiscales y otras ventajas.

A pesar del retroceso generalizado de la demanda de mano de obra, algunos países (BE, DE, FI, FR, LT, SI), que sufren escasez de mano de obra y de trabajadores cualificados, siguen fomentando activamente la oferta de empleo a través de la **emigración económica**. Si bien algunos Estados miembros han adoptado medidas específicas destinadas a atraer trabajadores altamente cualificados (DE, FI, FR, LT), simplificación de los trámites de prolongación de visados y obtención de permisos de residencia (FI, PT) y creación de visados y permisos de residencia especiales para los trabajadores altamente cualificados (FR, IE), otros Estados miembros han preferido introducir un sistema de migración laboral en función de la demanda, abierto a todos los niveles de capacitación, que responde a las necesidades de los mercados laborales y de los empleadores (SE). Los Estados miembros deben reforzar su acción en favor de la integración a largo plazo de los emigrantes ya instalados en la Unión y de sus descendientes, un grupo que se ha visto gravemente afectado por el desempleo durante la crisis. Las políticas actuales tienen por objeto, entre otras cosas, mejorar las cualificaciones y facilitar la integración global, pero se precisan medidas adicionales para incentivar a las empresas a diversificar su mano de obra, por ejemplo mediante las denominadas «cartas de diversidad» (BE, DE, ES, FR) o bien mediante puestos de trabajo especiales subvencionados junto con clases de idioma (SE).

Los **servicios públicos de empleo (SPE)** deben hacer frente a un aumento del número de desempleados, y su propia modernización es un medio eficaz para responder a los nuevos retos. Entre las medidas adoptadas en este sentido cabe destacar las fusiones organizativas o la cooperación reforzada entre los servicios de integración y los seguros (DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IT, NL, SI), las formas innovadoras de prestación de servicios mediante la combinación de servicios en línea y servicios personalizados (DE, EE, EL, IE, MT, PT, RO, UK), la implantación de servicios de asesoramiento a las empresas en materia de formación de los trabajadores y de servicios de intervención proactiva en caso de despido (AT, BG, DE, DK, EE, IE, IT, MT, NL, PT, RO, SI), así como orientación sobre recolocación tanto para trabajadores como para empleadores (BE, FI, IE, LU, PT, UK). Algunos SPE han intensificado su cooperación con las agencias de empleo privadas (AT, FR, IT, NL) y con proveedores de servicios privados (SE). Estas medidas podrían inspirar futuras reformas en otros países, y una evaluación más sistemática permitiría reunir más información para determinar los métodos y programas más eficaces y eficientes, en particular en un momento de dificultades presupuestarias cada vez más acuciantes.

El brusco aumento del desempleo, así como un mayor gasto de las políticas de mercado laboral, ha puesto a prueba los **sistemas de protección social**. Los estabilizadores automáticos han sido decisivos para amortiguar el impacto social inmediato de la recesión, aunque en grados diferentes dentro de la UE. Algunos Estados miembros han considerado necesario ajustar la duración (ES, LT, RO), el nivel (BE, BG, EL), los requisitos (SE) o la cobertura (IT, PT) de las prestaciones, o establecer nuevos sistemas de ayuda a la renta más amplios para aquellas personas que no tienen derecho a los subsidios de desempleo (FR, LV y PT, por ejemplo). Además de los que pueden beneficiarse de una prestación por desempleo, algunos Estados miembros han ampliado las ayudas a grupos vulnerables (BE, CY, FR, PL, SI), pensionistas con ingresos bajos (CY, PT, RO) o pensionistas (SE). La capacidad para hacer frente a la creciente demanda de seguridad social varía ampliamente de un Estado miembro a otro, aunque es un desafío que, con independencia de la crisis, cobrará inevitablemente mayor relevancia con el tiempo y que reclama la necesidad de medidas de activación eficaces.

Los datos del mercado de trabajo indican que, al comienzo de 2009, las mujeres se vieron, en general, menos afectadas que los hombres por el desempleo. Sin embargo, durante los últimos meses los índices de paro masculino y femenino han ido aumentando al mismo ritmo, lo que seguramente refleja la propagación de la crisis a otros sectores con una mayor participación de ambos sexos que los que resultaron afectados en un principio. No obstante, en numerosos Estados miembros persiste un claro desequilibrio entre los sexos, con una menor actividad y tasas de desempleo más elevadas entre las mujeres. A causa de la crisis, se han aplazado o anulado algunas medidas en favor de la igualdad entre mujeres y hombres, y no se han adoptado otras nuevas, exceptuando el apoyo a la creación de puestos de trabajo en el sector de los cuidados asistenciales (BE, FI, UK). La integración de la perspectiva de género en las políticas de empleo es primordial, en particular en el contexto de la elaboración y la aplicación de las estrategias de reactivación. Numerosos Estados miembros han seguido fomentando la **conciliación** de la vida profesional, la vida privada y la vida familiar, principalmente mejorando el acceso y la calidad de los servicios de guardería niños de corta edad o en edad preescolar, y concediendo ayudas para la asistencia a otras personas dependientes (ES, IT, PT). Se han emprendido recientemente reformas en lo que se refiere al **permiso y las prestaciones de maternidad** con objeto de facilitar la participación o la reincorporación de las mujeres al mercado de trabajo (AT, EL, HU) y mejorar los derechos al permiso parental/de paternidad o la protección de los trabajadores que se acogen a estos permisos (BG, PT). Se ha mejorado, además, el derecho a optar por fórmulas de trabajo flexibles (HU, RO, SK, UK) y la protección de los trabajadores que recurren a tales fórmulas (LT, SK). Aunque la **diferencia de remuneración entre hombres y mujeres** recibe todavía poca atención en la mayoría de los Estados miembros, se han adoptado algunas medidas nuevas: aumento de la transparencia (DE, UK), publicación de un informe estadístico anual y revisión de los sistemas de evaluación profesional (BE), intervención de la inspección del trabajo y nuevos estudios (NL), y una nueva estrategia tripartita (DE, FI).

2.2. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas

En el transcurso de los dos últimos años, los Estados miembros han centrado sus esfuerzos en el desarrollo del enfoque de flexiseguridad y han comenzado a elaborar itinerarios globales en este ámbito, en consonancia con sus propios desafíos estructurales y situaciones de partida. Sin embargo, la irrupción de la crisis ha colocado la prioridad en la mejora de la adaptabilidad y la atención se ha desplazado hacia las medidas destinadas a favorecer la adaptación a la nueva coyuntura en una perspectiva a corto plazo. Las principales medidas adoptadas en este ámbito consisten en ajustes temporales para hacer frente al descenso de la producción a través de **fórmulas de trabajo flexibles**, principalmente la reducción del tiempo de trabajo, que permiten evitar los despidos y la pérdida de capital humano¹.

¹ Para más información sobre la reducción del tiempo de trabajo, véase el documento de información de la Comisión al Consejo EPSCO (nota 1).

Enfrentados a una presión económica considerable, algunos Estados miembros han adoptado o tienen previsto adoptar medidas de **moderación salarial** en el sector público (BG, EL, LT, LV, RO). En los Países Bajos, la moderación salarial a medio plazo en amplios sectores de la economía se ha visto compensada con una reducción de las cotizaciones a la seguridad social.

El peso de los costes salariales indirectos y la fuerte **carga fiscal** constituyen los principales obstáculos al empleo. A pesar de los progresos realizados en los últimos años, la carga fiscal media sobre el trabajo se mantiene en la EU-27 en el 40,5 %, al mismo nivel que en 2000. Entre las medidas adoptadas para **reducir la carga fiscal sobre el trabajo**, cabe señalar la reducción de las cotizaciones a la seguridad social (BE, BG, CZ, DE, ES, FI, HU, SE) y los cambios en la fiscalidad para reducir los costes laborales. Con el fin de proteger el empleo y favorecer la contratación, algunos Estados miembros han reducido los **costes laborales** para los trabajadores con ingresos más bajos (CZ), las PYME (NL) y los trabajadores autónomos (PT, SK) o han introducido incentivos fiscales para incitar a los desempleados a crear su propia empresa (PT). Otro método permite a los empresarios aplazar hasta tres meses (BE) o doce meses (SE) el pago de las cotizaciones sociales y los impuestos con el fin de mejorar las reservas de liquidez y paliar los efectos de las restricciones crediticias.

La **segmentación** del mercado de trabajo es un problema persistente. Pese a que algunos países (BG, CY, EE, HU, LT, PT) han revisado en los últimos años su **legislación en materia de protección del empleo** a la luz del principio de flexiseguridad, deben adoptar también nuevas medidas para prevenir dicha segmentación, que a largo plazo incide negativamente en los resultados del mercado de trabajo, en particular por lo que se refiere a grupos vulnerables específicos. Ya desde 2008, la mayoría de los Estados miembros han registrado un descenso del número de contratos de duración determinada (CDD), incluidos los contratos de las agencias de trabajo temporal, debido a que este tipo de contratos son los primeros en sufrir generalmente los efectos de la crisis. La evolución en 2009 pone de manifiesto que la segmentación del mercado de trabajo concentra la «flexibilidad» esencialmente en los trabajadores que tienen contratos temporales. Esta desigualdad es perjudicial y constituye un factor de ineficacia, que exige una distribución más equilibrada de la flexibilidad/seguridad entre todos los trabajadores.

El **trabajo no declarado** es otra característica persistente. En algunos Estados miembros, el trabajo no declarado representa alrededor de un quinto de la economía nacional, y se han adoptado algunas medidas en este ámbito. En Portugal, se penalizan severamente las irregularidades en la contratación de trabajadores autónomos. Algunos países (BG, CY, EL, HU, IT, MT, PT) han mejorado los sistemas de inspección y han reforzado las sanciones o han introducido, con éxito, sistemas de vales (*vouchers*) (BE). En general, debe apostarse claramente por que el trabajo no declarado se transforme en empleo formal.

La **movilidad geográfica** sigue siendo baja en la UE. Para incrementar esta movilidad entre Estados miembros se han organizado ferias del empleo en la mayoría de los países de la red EURES. Solo algunos Estados miembros han adoptado nuevas medidas como la organización de ferias regionales del empleo (BG, DE), la concesión de ayudas especiales a la movilidad interregional (BE, DE, ES, LT), un mayor apoyo de los servicios públicos de empleo a los solicitantes de empleo que pudieran desplazarse (DE) o la realización de inversiones en infraestructuras de transporte (LT, SK). Los incentivos a la movilidad de la mano de obra, como los créditos fiscales en favor de los trabajadores «pendulares» se han incrementado en Austria, España, Lituania, Países Bajos y Eslovaquia.

2.3. Aumentar la inversión en competencias y capital humano

La recesión económica subraya la urgencia de reformar los sistemas de enseñanza y formación, aumentar la inversión en la mejora y la renovación de las cualificaciones de la mano de obra (incluida una mayor proporción de la inversión privada en capacitación) y lograr la adecuación entre educación, competencias y necesidades del mercado laboral y una mayor movilidad, gracias a la mejora de las competencias lingüísticas. La mayoría de los Estados miembros se enfrentan en este ámbito a una serie de problemas estructurales. Si bien se han diseñado y aplicado algunas reformas, los resultados son dispares y queda mucho por hacer, con el centro de atención en las políticas favorables al crecimiento (educación, innovación y tecnologías «verdes»).

En algunos Estados miembros se han aplicado **estrategias de mejora de las cualificaciones** a través de medidas a corto plazo, a menudo con el apoyo del FSE. Para preservar la empleabilidad de los trabajadores, se ha reforzado la **formación «en el trabajo»** (AT, BG, CY, DE, IT, LU, MT, PT, SE, SI, UK). Estas medidas resultan más eficaces cuando se orientan hacia la identificación de nuevos empleos y de las cualificaciones inherentes a los mismos. Varios Estados miembros han elaborado nuevas estrategias en materia de cualificaciones a fin de **responder mejor a las necesidades del mercado de trabajo** (AT, BE, DK, MT, RO, SK). Por otra parte, se ha reforzado la cooperación con los interlocutores sociales para determinar las necesidades futuras y elaborar los programas de enseñanza y formación (BE, BG, MT, SI, SE), un proceso en el cual los interlocutores sociales desempeñan un papel esencial en algunos Estados miembros (BG, DK, FI, IT, LU).

La capacidad para **prever y anticipar las necesidades en cualificaciones** varía de un Estado miembro a otro. Finlandia ha establecido un sistema en este ámbito con el apoyo del FSE. Las previsiones a corto plazo son necesarias para evitar los «cuellos de botella». Algunos Estados miembros han realizado estudios y han puesto en marcha métodos interesantes para anticipar las necesidades de cualificaciones (análisis del mercado laboral, encuestas entre los empresarios en Chipre, Irlanda, Lituania, Portugal y Rumanía), a menudo realizadas con el apoyo del FSE. En Alemania se ha creado una plataforma "alianza de la población activa" a fin de fomentar el diálogo y la colaboración de los principales responsables de garantizar la disponibilidad de una mano de obra cualificada. Conviene reforzar tanto la previsión como la anticipación de las necesidades de cualificaciones, incluso mediante la evaluación de las necesidades futuras por parte de las empresas y los responsables de la formación.

Algunos Estados miembros (AT, BE, DE, EE, ES, IE, MT, NL, PT, RO, SI) han establecido planes específicos a más largo plazo para la **adquisición de cualificaciones**. En los planes de estudio se observa una clara tendencia hacia la enseñanza y el aprendizaje basados en las competencias. La aplicación del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), que promueve una mayor **transparencia en materia de cualificaciones** a partir de los resultados del aprendizaje, entra en una fase crucial. La mayoría de los Estados miembros están realizando progresos significativos en la elaboración de marcos nacionales de cualificaciones que abarcan todos los niveles y tipos de enseñanza y formación, así como en la adaptación de estos marcos nacionales al marco europeo, que debe haberse completado en 2010. Algunos Estados miembros han adoptado medidas para facilitar la **validación del aprendizaje no formal e informal** (AT, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, SE, SI)¹ y otros para reforzar el papel de la **enseñanza superior** en el desarrollo profesional o personal continuo de los que están empleados (DE, EL, FI, IT, LT). No obstante, los centros de enseñanza superior deben obtener más incentivos para elaborar programas y modalidades de participación más flexibles, así como para ampliar la validación de los aprendizajes adquiridos previamente.

¹ Véase COM(2009) 640 final de 24.11.2009.

La **financiación del aprendizaje permanente** constituye un aspecto determinante, en particular en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias, tanto públicas como privadas. Numerosos Estados miembros han aumentado el gasto en educación y formación permanente para los trabajadores menos cualificados y los desempleados. Algunos han introducido ayudas para combinar la reducción del tiempo de trabajo con una formación continua (BE, CZ, DE, FR, IE, LU, LT, PT, SI). Entre las medidas de formación y reciclaje de adultos, algunas tienen por objeto dirigir los recursos a la enseñanza superior (DE, IE, PT, UK). Se han adoptado algunos mecanismos de financiación destinados a ayudar a las PYME en la formación de sus trabajadores (DE, HU, SI). Con el apoyo del FSE, se ha creado en Bulgaria un nuevo sistema de vales de formación para parados y no parados, a fin de dar un mayor acceso a la formación.

2.4. La utilización de las ayudas financieras de la Unión para reforzar las acciones prioritarias

Con el fin de ayudar a los Estados miembros a financiar las medidas para luchar contra la crisis con los recursos financieros que destina la UE para asistir a las personas, la Comisión ha modificado la programación y la gestión del **Fondo Social Europeo (FSE)** a fin de mejorar la capacidad del Fondo para acelerar la realización de los programas y orientarlos a los sectores y los grupos más necesitados. Algunos Estados miembros (AT, HU, IE, LT, LV, NL, UK) han aprovechado esta posibilidad de modificar sus programas operativos para adaptarlos a la crisis, mientras que otros han explotado la flexibilidad ya existente de los programas del FSE para concentrar sus intervenciones en las víctimas de la crisis.

Los Estados miembros han utilizado también el FSE para la aplicación de las **prioridades del Plan Europeo de Recuperación Económica**, por ejemplo con objeto de ampliar la cobertura de las prestaciones de desempleo (IT), incluir como posibles beneficiarios del FSE a todos los grupos de edad (AT), ampliar los regímenes de reducción del tiempo de trabajo (DE, EL) y combinarlos con la formación (CZ, DE) o reforzar el apoyo a la creación de empresas (PT). Otros Estados miembros han modificado sus programas del FSE adoptando medidas de crisis a corto plazo específicamente orientadas a los desempleados, como la transferencia de recursos a las acciones destinadas a mejorar la empleabilidad de los desempleados (UK), la reorientación de las prioridades a los desempleados (IE) o la adaptación a los grandes cambios socioeconómicos en una región particular (ES/Navarra). Polonia ha modificado los criterios de selección para que los proyectos del FSE sean accesibles a los trabajadores de sectores especialmente afectados por la crisis.

El número de solicitudes de ayuda dirigidas por los Estados miembros al **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)** ha aumentado considerablemente en 2009 (veinte solicitudes frente a las cinco presentadas en 2008). En total, doce países solicitaron ayudas por un importe global de 152,7 millones EUR para 24 300 trabajadores despedidos en distintos sectores como la metalurgia, el automóvil, la industria manufacturera, la construcción y la aeronáutica.

3. ORIENTACIONES PARA EL FUTURO

Las medidas adoptadas en materia de empleo por los Estados miembros para hacer frente a la crisis han contribuido significativamente a estabilizar las economías y, en muchos casos, a reducir la incidencia negativa de la crisis en el empleo en 2009. No obstante, siguen persistiendo numerosos **desafíos**: la crisis ha acentuado los **problemas estructurales**, en particular el riesgo de un aumento del desempleo de larga duración, los desajustes en cualificaciones y la exclusión de los grupos más desfavorecidos del mercado de trabajo. La **cohesión social y territorial** de la Unión se ve amenazada, ya que la crisis ha afectado a los países y las regiones de manera muy diferente y en distintos grados de intensidad, con resultados muy contrastados en materia de empleo.

Habida cuenta de las previsiones de aumento del desempleo y la penuria de puestos de trabajo en 2010, seguirá siendo imprescindible la adopción de medidas enérgicas del mercado de trabajo a corto plazo. En este contexto, el principal reto es reforzar la **coherencia entre las medidas a corto plazo y las reformas estructurales a más largo plazo**.

La prolongación excesiva de algunas medidas adoptadas durante los últimos meses para hacer frente a la crisis del empleo podría tener un impacto negativo a más largo plazo en la productividad, los resultados del mercado de trabajo y la situación presupuestaria de los Estados miembros. A fin de crear mercados laborales más integradores, activar a las personas inactivas, reducir los obstáculos al empleo, mejorar la seguridad en el empleo, apoyar las transiciones, reducir la segmentación del mercado laboral y garantizar el equilibrio presupuestario son especialmente importantes y ponen de relieve la necesidad de establecer respuestas estratégicas globales conformes con el principio de flexiseguridad. Por lo tanto, habida cuenta de las señales positivas que apuntan a una recuperación moderada de la actividad económica en 2010, el principal objetivo para los próximos meses consistirá en determinar el momento y la manera de **suprimir progresivamente las medidas de crisis**. La supresión prematura de las medidas de estímulo podría tener un efecto negativo en el empleo y la demanda de mano de obra, mientras que una supresión tardía de las mismas podría frenar la recuperación y los objetivos de crecimiento a medio plazo debido a una reducción más lenta del desempleo, menor productividad o una situación presupuestaria insostenible.

Aunque las dificultades y las situaciones particulares de los Estados miembros difieren y exigen estrategias distintas, éstos comparten una serie de **objetivos comunes en materia de política de empleo**: invertir la tendencia al aumento del desempleo y evitar que se convierta en estructural; facilitar las transiciones profesionales y, en particular, la adecuación entre competencias y puestos de trabajo, de manera que sean un apoyo hacia el empleo de calidad; apoyar a los jóvenes y a otros grupos más afectados por la crisis; mejorar las cualificaciones para adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo; fomentar la participación de las mujeres, los trabajadores de más edad y los inmigrantes en el mercado laboral. Una **acción coordinada a escala europea** que cuente con la participación activa de los interlocutores sociales puede contribuir a alcanzar estos objetivos.

En este contexto, **diferentes tipos de retos** (dependiendo de la situación económica y presupuestaria de cada país) van a determinar el contenido de las futuras políticas de empleo, con vistas a un ajuste de las medidas de crisis en el marco de las reformas estructurales en curso:

- La necesidad de **reforzar las medidas de crisis existentes**, en particular, aunque no exclusivamente, en los Estados miembros en los que se prevé un aumento significativo del desempleo en este año. En este contexto, es esencial **mejorar la eficacia** de las medidas. En particular, la reducción del tiempo de trabajo puede justificarse temporalmente en el caso de los empleos indefinidos mientras el desempleo siga aumentando. Hay que tener cuidado para que estas medidas, que pueden mitigar el impacto social de la crisis a corto plazo, permitir ahorros considerables a las empresas en gastos de despido y contratación y prevenir la pérdida de capital humano específico a la empresa, no generen también problemas de exceso de personal a más largo plazo ni retrasar las reestructuraciones necesarias. Los Estados miembros que se enfrentan a situaciones graves de desempleo deberían también priorizar otras medidas cuyas consecuencias favorables para el mercado de trabajo han quedado demostradas, como la mejora de la **capacidad de los servicios públicos de empleo** para proporcionar un enfoque más personalizado en la búsqueda de empleo antes de que se produzca el despido. Además, algunas de las medidas temporales adoptadas durante la crisis podrían desembocar en reformas estructurales más duraderas para mejorar la **eficacia y eficiencia de algunas instituciones del mercado de trabajo**. Tal es el caso, por ejemplo, de los cambios introducidos en algunos países en lo que se refiere a la concepción de los sistemas de seguro de desempleo o de las políticas activas de empleo. Por último, las medidas a corto plazo adaptadas al principio de flexiseguridad, que incluyan suficientes incentivos al trabajo, podrían ser un instrumento importante para luchar contra la segmentación del mercado laboral.

- La necesidad de **reorientar las medidas de crisis**, especialmente en los países que sufren una fuerte presión de consolidación fiscal. El aspecto fundamental en este contexto es la **reducción de las trampas de la inactividad y el desempleo** (en particular, para aumentar la participación de los grupos infrarrepresentados), activando a quienes carecen de empleo y reduciendo los obstáculos al trabajo, reforzando al mismo tiempo la seguridad de las rentas para los más necesitados y las personas en fase de transición. Por lo tanto, es importante que la desaceleración económica no se utilice como motivo para retardar el avance de las políticas de conciliación que afectan en particular al acceso de las mujeres al mercado laboral. Además, la experiencia del pasado demuestra que conviene evitar las medidas pasivas y contraproducentes aplicadas en recesiones previas (jubilación anticipada, recurso a las prestaciones de incapacidad y enfermedad), y que es necesario pasar a políticas activas de seguridad social. Sin embargo, las medidas de apoyo a la renta han servido para aliviar las dificultades de los más necesitados desde el principio de la crisis y han contribuido a evitar la pobreza. Por otro lado, la experiencia pone de manifiesto que las personas más alejadas del mercado laboral no aprovechan eficazmente medidas activas como la formación o la orientación profesional. Los Estados miembros deberían comprometerse a mejorar la **flexibilidad tanto interna como externa**. Un objetivo prioritario pasa por **solucionar la segmentación creciente del mercado de trabajo** a fin de mejorar la situación de las personas que tienen contratos atípicos y están a menudo insuficientemente cubiertas por los regímenes de seguro de desempleo y las medidas activas de empleo (cuyo beneficio suele ser condicional a la percepción de prestaciones).

- La necesidad de **suprimir gradualmente las medidas de crisis** será una preocupación inmediata para los países cuya situación en cuanto a la economía y al mercado de trabajo son más favorables y pueden centrarse plenamente en las **reformas estructurales**. En este contexto, se hará hincapié en las medidas de reforma a largo plazo del mercado laboral, lo que provocará un aumento del número de desempleados; una prioridad principal será mejorar la eficacia de estas medidas. Las reformas inspiradas en el principio de flexiseguridad, destinadas a combinar una mayor flexibilidad con más seguridad en el mercado laboral, son necesarias para encontrar el justo equilibrio entre la protección en el empleo y la seguridad en el mercado, colmar el desfase entre la demanda de competencias emergentes y las competencias actualmente disponibles en el mercado de trabajo, favorecer la movilidad entre las regiones y entre los empleos, y mejorar la capacidad de adaptación de los salarios a la evolución de la productividad. El objetivo consiste en lograr una **economía que resista mejor** a los choques que puedan afectar en el futuro a sectores o países específicos, ofreciendo mejores condiciones para el incremento del empleo, que tengan el doble efecto de aumentar el potencial de crecimiento y de mejorar a largo plazo las haciendas públicas, permitiendo **mantener y mejorar las prestaciones sociales y haciendo posible una mayor cohesión social e igualdad de sexos en la UE**.
