



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 4 de junio de 2021
(OR. en)

9147/21

SOC 372
EMPL 278
ECOFIN 564
EDUC 221
SAN 359
GENDER 70
ANTIDISCRIM 70

NOTA

De: Comité de Empleo y Comité de Protección Social

A: Comité de Representantes Permanentes/Consejo

Asunto: Semestre Europeo

A) Evaluación de la aplicación de las recomendaciones específicas por país de 2020 y las recomendaciones específicas por país pertinentes de 2019 (REP) - Dictamen del Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS)

- Refrendo

Adjunto se remite a las delegaciones el dictamen de referencia, con miras a su aprobación por el Consejo (EPSCO) el 14 de junio de 2021.

Dictamen del Comité de Empleo y el Comité de Protección Social sobre el

ciclo de 2021 del Semestre Europeo

Preámbulo

Sobre la base de las disposiciones de los títulos IX y X del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); el mandato de los Comités establecido en los artículos 150 y 160; y la Decisión del Consejo por la que se crean los Comités, el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS) han analizado la aplicación de las recomendaciones específicas por país (REP) del Consejo para 2020 y de partes de las REP pertinentes para 2019 en los ámbitos del empleo, la protección social y la inclusión social (**sección 2** del presente dictamen). La **sección 1** contiene puntos de vista de los Comités sobre los aspectos relativos a la gobernanza del proceso del Semestre Europeo.

Sección 1

Aspectos generales de gobernanza del ciclo de 2021 del Semestre Europeo y puntos de vista sobre el futuro del Semestre

A lo largo de la última década, el Semestre Europeo ha sido el marco para la coordinación de las políticas económicas en la UE, que abarca de manera integrada la política presupuestaria, económica, social y de empleo.

La gobernanza de la política social y de empleo está plenamente integrada en el Semestre Europeo¹. El artículo 148 del TFUE constituye la base de una serie de tareas previstas en los Tratados, en las que los comités EPSCO tienen una función clave: las orientaciones para las políticas de empleo, el informe conjunto sobre el empleo, así como otras actividades de seguimiento en los ámbitos social y del empleo. El Tratado exige a los Estados miembros que contribuyan a la *«estrategia coordinada para el empleo»* [...] *«de forma compatible»* con las orientaciones generales de las políticas económicas (artículo 146 del TFUE). Además, las Decisiones del Consejo por las que se establecen el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social piden a ambos Comités que contribuyan a todos los aspectos del Semestre Europeo dentro de su ámbito de competencia e informen sobre ellos al Consejo.

De conformidad con el artículo 148 del TFUE, el Comité de Empleo examina anualmente las medidas adoptadas por los Estados miembros para aplicar su política de empleo, a la vista de las orientaciones referentes al empleo establecidas en los programas nacionales de reforma e informa al Consejo de su examen. Sobre la base de su mandato, el Comité de Protección Social lleva a cabo un análisis similar de la aplicación de reformas en los ámbitos de su competencia. Los resultados de estas actividades de seguimiento se comunican al Consejo y se utilizan en el debate sobre las recomendaciones específicas por país dirigidas a los Estados miembros (de las que más del 40 % abordan las dificultades existentes en los ámbitos del empleo, las capacidades y la política social en los ciclos 2019 y 2020). Asimismo, sobre la base del mencionado examen, y en cooperación con el Comité de Protección Social, el Comité de Empleo presenta al Consejo Europeo su contribución al Informe Conjunto sobre el Empleo sobre la situación del empleo en la Unión y sobre la aplicación de las directrices para el empleo.

El inicio de la pandemia de COVID-19 a principios de 2020 requirió hacer **ajustes temporales en el Semestre Europeo**. La crisis actual requirió medidas extraordinarias que desembocaron en la creación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, un instrumento de financiación sin precedentes para la inversión y las reformas destinado a mitigar el impacto económico y social de la crisis y a apoyar una recuperación económica integradora y sostenible, así como las transiciones ecológica y digital.

¹ La base jurídica del Semestre Europeo se establece en el artículo 121 del TFUE, relativo a la coordinación de las políticas económicas, y en el artículo 148, relativo a la coordinación de las políticas de empleo.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha influido tanto en el calendario como en los resultados del Semestre Europeo, lo que, a su vez, se ha reflejado en el proceso de supervisión multilateral de la evolución de la política social y de empleo. En particular, se han considerado los planes nacionales de recuperación y resiliencia, en lugar de los programas nacionales de reforma, como los principales documentos de referencia sobre las iniciativas de reforma de los Estados miembros en este ciclo excepcional del Semestre. Los informes por país de 2021 se sustituirán por la evaluación de la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, mientras que en 2021 no se emitirán REP que no sean presupuestarias. Además, las revisiones multilaterales de 2021 en el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social tuvieron lugar antes de la publicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, lo que impidió que los Comités tuvieran suficientemente en cuenta el potencial de las medidas previstas en dichos planes para abordar las REP para el período 2019-2020 en los ámbitos social y del empleo. El proceso de gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no prevé un papel formal para el Consejo EPSCO y sus órganos consultivos, lo que constituye una desviación significativa con respecto a años anteriores, en los que el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social han participado en todos los aspectos del Semestre Europeo que entran dentro de su ámbito de competencias.

En este contexto, **el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social siguieron supervisando los esfuerzos de los Estados miembros por cumplir las recomendaciones específicas por país de 2020 y las REP pertinentes de 2019.** Los dos Comités examinaron conjuntamente las cuestiones transversales, lo que permitió un examen exhaustivo de los desafíos comunes y la formulación de respuestas estratégicas adecuadas. Al ampliar significativamente los debates horizontales tradicionales, los Comités hicieron mayor hincapié en los aspectos multilaterales y temáticos de su trabajo. Esto brindó a los Estados miembros nuevas oportunidades para participar en debates en profundidad sobre cómo abordar los problemas estructurales y emergentes, que complementaron las revisiones de las recomendaciones específicas por país.

El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social siguieron buscando la participación de los **comités y órganos consultivos pertinentes de otras formaciones del Consejo** en sus actividades relacionadas con el Semestre. El Comité de Empleo debatió junto con el Comité de Educación las REP relativas a la educación, la formación y las capacidades, y el Comité de Protección Social solicitó la participación del Grupo «Salud Pública» a nivel de altos funcionarios a través de sus delegados nacionales. Estos intercambios han enriquecido el contenido político de los debates y han dado lugar a consideraciones más holísticas acerca de las cuestiones que competen al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social.

La modificación temporal del proceso del Semestre ha afectado a las interacciones con el Comité de Política Económica, los interlocutores sociales y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. En particular, la ausencia de REP no presupuestarias en 2021 **redujo las oportunidades de que el EPSCO y el Comité ECOFIN trabajaran juntos sobre el Semestre.** No obstante, en abril de 2021 tuvo lugar un intercambio conjunto entre el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social sobre temas de interés mutuo, también pertinentes para la gobernanza del Semestre Europeo (el Plan de Acción del pilar social, con especial atención a los objetivos principales de la UE y al cuadro de indicadores sociales revisado; la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo y la ejecución del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)). Los comités EPSCO seguirán buscando nuevas oportunidades para una cooperación más estrecha y periódica entre los Comités durante el próximo ciclo del Semestre y después de este, y mantendrán su compromiso de recabar la opinión de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social consideran que el **Semestre Europeo sigue siendo un instrumento de coordinación eficaz** para fomentar el crecimiento económico sostenible e integrador, la competitividad, el empleo y la protección social adecuada y la inclusión social, especialmente en el contexto de la crisis actual. En las Conclusiones del Consejo ESPCO sobre la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021, los ministros instaron a volver lo antes posible a un Semestre Europeo completo, que permita realizar un proceso de supervisión multilateral exhaustivo en los ámbitos del empleo y las políticas sociales, y a reforzar al mismo tiempo la coordinación integrada de las políticas económicas, sociales y de empleo.

Por lo que se refiere a los ajustes de procedimiento relacionados con el ciclo del Semestre de 2021, los miembros consideran que los cambios provocados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia estaban justificados. Los requisitos de información modificados permitieron a los Estados miembros centrarse en las respuestas y reformas estratégicas urgentes contra la crisis. No obstante, estos ajustes deben seguir siendo temporales, y existe un **apoyo abrumador entre los miembros de los dos Comités al retorno oportuno a un proceso global del Semestre y a restablecer todos los elementos fundamentales del Semestre, ya en el próximo ciclo.**

En particular, ambos Comités opinan que **es fundamental garantizar un seguimiento adecuado de la evolución de la política social y de empleo y de las respuestas estratégicas**. Los miembros hicieron hincapié en el fuerte carácter prospectivo del proceso del Semestre y en la necesidad de seguir centrándose en los retos estructurales a más largo plazo con un mandato más amplio que vaya más allá de las reformas e inversiones previstas como parte de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

En este sentido, los **programas nacionales de reforma** deben seguir siendo el instrumento de información pertinente para las reformas estructurales y los avances hacia la aplicación de las recomendaciones específicas por país, mientras que la evaluación de la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia debe integrarse plenamente en el proceso del Semestre. En este contexto, **debe articularse mejor el vínculo entre los programas nacionales de reforma y los planes nacionales de recuperación y resiliencia**. Dado que los planes nacionales de reforma abarcan un ámbito más amplio de cuestiones en un proceso global del Semestre, la información sobre la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, incluida la consecución de las metas y objetivos de estos planes, podría integrarse en los programas nacionales de reforma. Es importante evitar la duplicación de la información. Además, de conformidad con su mandato, los comités EPSCO consideran que deberían participar en el debate sobre la aplicación y el seguimiento de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y de los programas nacionales de reforma.

Los Comités opinan que deben mantenerse los aspectos de **supervisión multilateral** del proceso del Semestre. Los **informes por país** exhaustivos y periódicos de ciclos anteriores deben restablecerse a partir del próximo ciclo, como base para el intercambio entre la Comisión y los Estados miembros en lo que se refiere a los avances en la aplicación de las recomendaciones específicas por país. El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social también consideran que deben restablecerse las **recomendaciones específicas por país** no presupuestarias, teniendo también en cuenta la importancia que se ha atribuido a las cuestiones sociales y de empleo en los programas de reforma de los Estados miembros. Muchos Estados miembros apoyan que las **REP tengan una dimensión plurianual en determinados ámbitos de actuación y vayan acompañadas de informes anuales por país y de una supervisión multilateral**.

El **informe conjunto sobre el empleo** debe seguir presentando una visión general anual de los principales cambios sociales y en materia de empleo en la Unión Europea, incluidos los esfuerzos de reforma de los Estados miembros. Este informe sigue siendo una herramienta analítica y de seguimiento adecuada. En el futuro, podrá seguir reflejando el impacto de la pandemia en la evolución social y del empleo, ampliando al mismo tiempo su base analítica mediante la integración de los nuevos objetivos principales de la UE y el cuadro de indicadores sociales revisado, y posiblemente reflejando también las medidas de recuperación y resiliencia aplicadas por los Estados miembros en el contexto de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. En el futuro, el informe conjunto sobre el empleo debería seguir supervisando la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo con arreglo a lo dispuesto en el Tratado e informar sobre la aplicación de los principios del pilar social que se han integrado en las orientaciones para las políticas de empleo. Los otros instrumentos de seguimiento del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social también siguen siendo pertinentes y deben seguir alimentando el proceso del Semestre.

El Comité de Empleo y el Comité de Protección Social también han acogido con satisfacción los vínculos con el Semestre del **Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales**. Los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y política social presentados en el Plan responden a los llamamientos de los dos Comités y de los ministros del Consejo EPSCO para que se dé curso a la Estrategia Europa 2020. Tras la Declaración de Oporto², los objetivos principales anunciados en el Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales deben integrarse plenamente en el Semestre Europeo, sobre la base de la experiencia adquirida con la Estrategia Europa 2020.

² Consejo Europeo, 8 de mayo de 2021, Declaración de Oporto. Los dirigentes de la UE celebraron en la Cumbre Social de Oporto *«los nuevos objetivos principales de la UE [...] y el cuadro de indicadores sociales revisado propuesto en el Plan de Acción, que contribuirán a supervisar los avances en la aplicación de los principios del pilar social, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales, y como parte del marco de coordinación de políticas en el contexto del Semestre Europeo»*.

De cara al futuro, los Comités reconocen que pueden extraerse lecciones positivas del ciclo del Semestre de 2021, pero reiteran que **el papel del Consejo EPSCO y de sus órganos consultivos** en el proceso del Semestre debe mantenerse en consonancia con los anteriores ciclos del Semestre y en plena aplicación del Tratado (artículo 148 del TFUE) y de los respectivos mandatos de ambos Comités. Dado que el Semestre se ha convertido en el marco de gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Plan de Acción para el pilar europeo de derechos sociales, pueden ser necesarios algunos cambios en el futuro proceso del Semestre. No obstante, sigue siendo importante **mantener el equilibrio entre los ajustes temporales y específicos relacionados con la puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el objetivo más amplio del Semestre**. Los esfuerzos para racionalizar y optimizar los futuros ciclos del Semestre deben incluir **el diálogo con los Estados miembros y un debate adecuado en las formaciones pertinentes del Consejo y sus órganos consultivos**. La cooperación entre los comités consultivos del Consejo EPSCO y otros órganos preparatorios del Consejo, en particular el Comité de Política Económica, el Comité de Educación y el Grupo «Salud Pública» a nivel de altos funcionarios, debería reforzarse en el contexto de un proceso global del Semestre. También debe garantizarse la constante participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

Sección 2:

Principales conclusiones de la revisión de la supervisión multilateral del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social en relación con la aplicación de las recomendaciones específicas por país de 2020 y las recomendaciones específicas por país pertinentes de 2019: la crisis ha servido de catalizador para la acción, pero se requiere un mayor esfuerzo para conciliar las medidas a corto plazo con las reformas estructurales a largo plazo

La supervisión multilateral, que implica las evaluaciones por homólogos de los esfuerzos que realizan los Estados miembros para aplicar las reformas, es uno de los cometidos fundamentales del Comité de Empleo (COEM) y del Comité de Protección Social (CPS). Desempeña un papel fundamental en el marco del Semestre Europeo, ya que permite un entendimiento compartido de las dificultades interrelacionadas y apoya los esfuerzos de reforma de los Estados miembros mediante el intercambio de conocimientos y mejores prácticas.

En 2020, la pandemia de COVID-19 hizo necesaria la adaptación temporal del Semestre Europeo, así como el establecimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y su inclusión en el proceso del Semestre. El COEM y el CPS adaptaron sus actividades en relación con el Semestre y continuaron su seguimiento de los esfuerzos que realizan los Estados miembros para aplicar las reformas, mediante revisiones multilaterales centradas en las REP de 2020 y en los elementos de las REP de 2019 que aún se consideraban pertinentes.

Durante el primer semestre de 2021, el COEM y el CPS realizaron conjuntamente 112 de estas revisiones, catorce de ellas en ámbitos de interés común. Las revisiones relativas a la educación, la formación y las capacidades (veintiséis en total) se realizaron de forma conjunta entre el COEM y el Comité de Educación (EDUC). Aparte de dichas revisiones, la revisión de 2020 de la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral se organizó por primera vez como un debate temático conjunto entre el COEM y el CPS.

En el caso de todas las revisiones específicas por país, las evaluaciones se basaron en los informes de los Estados miembros sobre las últimas medidas emprendidas, seguidos de las evaluaciones de dichas medidas por parte de los demás Estados miembros y de la Comisión. Para resaltar el aspecto multilateral de las revisiones, en 2021 se reforzó el elemento temático, en forma de debates en profundidad sobre cada uno de los ámbitos de actuación que son competencia de los Comités. La naturaleza temática de los debates en ambos Comités ha servido de base para la preparación de las conclusiones horizontales, que se presentan en esta sección.

Reformas en el ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo

En febrero de 2021 se realizaron veinte revisiones en el ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo (SPE). Estas revisiones se centraron principalmente en las respuestas estratégicas en el contexto de la pandemia de COVID-19, por ejemplo los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, y abordaron aspectos más estructurales como el contacto con los jóvenes y con los grupos vulnerables, así como la efectividad de los SPE en la provisión de servicios a los desempleados y a los demandantes de empleo, en particular en el contexto de la pandemia.

El brote de la pandemia forzó a los Estados miembros a centrar sus esfuerzos en mitigar las consecuencias de la crisis sobre los trabajadores, los hogares y las empresas, y en su respuesta se combinaron medidas fiscales y sociales, así como medidas de empleo. Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y los subsidios salariales se emplearon principalmente para apoyar la conservación de los puestos de trabajo. En algunos casos, los regímenes se basaron en instrumentos vigentes —pero prorrogados o adaptados—, y en otros se introdujeron *nuevas* medidas.

Las consecuencias de la pandemia fueron asimétricas, y por tanto la severidad de las repercusiones sobre los trabajadores fue desigual. Por ello, se proporcionaron diversas modalidades de apoyo financiero, especialmente a los trabajadores por cuenta propia o con contratos atípicos, que incluyen a los trabajadores eventuales y otros grupos vulnerables; los jóvenes y las mujeres están normalmente sobrerrepresentados entre aquellos con contratos de duración determinada. No obstante, el apoyo oportuno que se prestó jugó un papel crucial en la mitigación de las consecuencias globales de la crisis sobre los niveles de empleo, y permitió asegurar la conservación de los puestos de trabajo y sentar las bases para la gestión de las transiciones profesionales. En una serie de Estados miembros se diseñaron medidas anticrisis conjuntamente con los interlocutores sociales.

Los Estados miembros también reforzaron las políticas activas del mercado de trabajo, especialmente en lo referente a la formación y al asesoramiento para los solicitantes de empleo y para los trabajadores con un elevado riesgo de perder su puesto de trabajo. Además de las medidas para el empleo subvencionado, también se aplicaron itinerarios de formación a distancia, mejora de las capacidades y reciclaje profesional y formación digital, con el fin de apoyar tanto a los trabajadores (en particular a aquellos en situación de suspensión temporal del contrato de trabajo) como a los demandantes de empleo. Asimismo, los Estados miembros aplicaron a menudo fórmulas de trabajo flexibles, como por ejemplo el teletrabajo, aunque en determinados casos fue necesario revisar el marco normativo nacional. Se realizaron además ajustes temporales en los sistemas de protección social.

Globalmente, los Estados miembros abordaron en líneas generales los elementos de las recomendaciones específicas por país relacionados con la mitigación de las consecuencias de la crisis sobre el empleo, aunque en la mayoría de los Estados miembros objeto de examen se requiere un mayor esfuerzo para hacer frente al aumento del desempleo juvenil y para prestar apoyo a los grupos vulnerables.

También se subrayaron algunas deficiencias, relacionadas principalmente con las respuestas estratégicas a los desafíos estructurales. En el transcurso de los debates se puso de manifiesto que en varios Estados miembros la crisis de la COVID-19 interrumpió o ralentizó la aplicación de las reformas de activación y de los SPE. Sigue habiendo grandes desafíos en relación con la capacidad y la organización de los SPE, la participación de los demandantes de empleo en las políticas activas del mercado de trabajo, el apoyo eficaz y específico a los demandantes de empleo, a las personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación y a otros grupos vulnerables como las personas con discapacidad y las personas de origen migrante, y la eliminación de obstáculos a la participación en el mercado de trabajo. En la mayoría de los Estados miembros siguen siendo necesarias reformas estructurales basadas en enfoques específicos para superar estos problemas o, en algunos casos, la aplicación todavía se encuentra en una fase temprana. No obstante, se han realizado o previsto algunos esfuerzos para aumentar las dotaciones de personal y mejorar los equipos tecnológicos empleados en los SPE, en particular mediante una inversión en la digitalización de servicios para reforzar sus capacidades y asegurar su continuidad durante la pandemia y posteriormente.

La disponibilidad de financiación de la UE (en particular procedente del FSE, del instrumento SURE y de REACT-UE) contribuyó a incrementar significativamente los recursos nacionales asignados a la aplicación de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y a medidas similares para preservar el empleo y apoyar a los demandantes de empleo, así como a medidas para apoyar la capacidad de los SPE. No obstante, se expresó preocupación sobre la situación a largo plazo una vez finalizadas las medidas de apoyo de emergencia, algo que está estrechamente relacionado con el proceso global de reestructuración económica y con el desafío de evaluar la viabilidad de las empresas como base para la adaptación de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y de los apoyos a los subsidios salariales. En este sentido, también debe tenerse en cuenta el predominio de escasez de competencias en algunos sectores. Los Estados miembros también están estudiando nuevas reformas e inversiones en el ámbito de las medidas de activación, mediante el recurso a los fondos de NextGenerationEU a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Existe un consenso general sobre la necesidad de introducir medidas que fomenten la reubicación de los trabajadores en el mercado laboral, prestando especial atención a las perspectivas de empleo de los grupos más afectados por la crisis, en particular los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y las personas de origen migrante. En este contexto, los Estados miembros están examinando principalmente la introducción y aplicación de medidas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional como una de las principales prioridades para medidas estratégicas futuras, en consonancia con las transiciones digital y ecológica.

Se requieren un seguimiento continuo y evaluaciones de impacto para estimar la repercusión de la pandemia y, en caso necesario, proporcionar un mayor apoyo.

Reformas en el ámbito de la participación en el mercado de trabajo de las mujeres mediante el acceso a la educación infantil y atención a la infancia y a los cuidados de larga duración.

En abril de 2021, el COEM y el CPS realizaron una revisión conjunta de las REP pertinentes de 2019 para cuatro Estados miembros y de una REP de 2020 para un Estado miembro en relación con la participación en el mercado de trabajo de las mujeres mediante el acceso a la educación infantil y atención a la infancia y a los cuidados de larga duración, que engloba, en el caso de un Estado miembro, la combinación de políticas activas del mercado de trabajo y políticas sociales.

Durante el debate se plantearon una serie de desafíos estratégicos comunes, en particular en relación con la persistencia de la brecha de género en el empleo, la elevada proporción de empleo a tiempo parcial entre las mujeres, la brecha de género en materia de salarios y pensiones, y sus causas. A pesar de que las responsabilidades asistenciales pesan enormemente en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, los estereotipos de género también persisten y repercuten considerablemente en los resultados. Por consiguiente, se ha puesto de relieve la fuerte dimensión de género en el sector de los cuidados de larga duración y su incidencia tanto para los trabajadores formales como para los cuidadores no profesionales.

Algunos Estados miembros indicaron que la mayor proporción de mujeres en empleos a tiempo parcial en ocasiones se inicia incluso antes de la formación de las familias, y no varía con el tiempo. Las brechas de género en materia de salarios y pensiones se pueden combatir aplicando distintos enfoques para reforzar la transparencia en el mercado de trabajo, en particular mediante instrumentos digitales y analíticos.

Los Estados miembros han invertido en educación infantil y atención a la infancia, con objeto de reforzar tanto la disponibilidad como la calidad de los servicios. Durante el debate también se recordó la pertinencia de los objetivos de Barcelona.

El papel de los servicios, especialmente la educación infantil y la atención a la infancia, junto con unas prestaciones bien diseñadas, se puso de relieve en el transcurso del debate sobre las políticas familiares en apoyo de la participación de las mujeres en el mercado laboral. La coordinación entre distintos niveles de gobierno puede resultar pertinente para asegurar la disponibilidad de los servicios. Las prestaciones de asistencia social deben vincularse a políticas de activación, y esto en ocasiones exige esfuerzos adicionales por parte de los Estados miembros para potenciar la coordinación entre las distintas estructuras de gobierno involucradas. En términos más generales, para asegurar la efectividad de las actuaciones es importante la coordinación y cooperación entre las distintas partes interesadas.

Algunos Estados miembros reformaron los permisos parentales y sus prestaciones, y ampliaron las prestaciones de permiso parental para mejorar el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada. Asimismo, se hizo hincapié en la pertinencia de las políticas activas del mercado laboral y de las medidas de divulgación mediante servicios específicos para los más vulnerables.

El debate también mostró que la ampliación de los servicios formales de cuidados de larga duración puede suponer un instrumento eficaz en apoyo de la participación de la mujer en el mercado laboral. Entre las medidas estratégicas pertinentes se encuentran, por ejemplo, el desarrollo de servicios de atención a domicilio y servicios comunitarios (p.ej. centros de día).

Varios Estados miembros hacen un uso amplio de los recursos del FSE para apoyar inversiones en educación infantil y atención a la infancia y cuidados de larga duración, y algunos tienen previsto emplear recursos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En este sentido, se hizo hincapié en la importancia de la sostenibilidad de estas inversiones.

Se destacó la importancia del seguimiento y evaluación de las actuaciones para mayor eficacia de las políticas.

Reformas en los ámbitos de la segmentación del mercado de trabajo, salarios, fiscalidad del trabajo y trabajo no declarado

Los ámbitos de actuación de la segmentación del mercado de trabajo, los salarios, la fiscalidad del trabajo y el trabajo no declarado siguen teniendo una relevancia estructural, también en el contexto actual marcado por grandes cambios en los patrones de empleo a causa de la pandemia de COVID-19. En febrero de 2021, el COEM realizó revisiones en estos ámbitos de actuación en nueve Estados miembros, principalmente sobre elementos pertinentes de las REP de 2019.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto vulnerabilidades preexistentes en los mercados de trabajo: la destrucción de empleo como consecuencia de la pandemia se ha cebado principalmente con sectores con prevalencia de empleo con menor seguridad, como por ejemplo el empleo por cuenta propia, y afecta de manera desproporcionada a los grupos vulnerables y a los jóvenes, también debido a su presencia desproporcionada entre los trabajadores con empleos atípicos. De esta manera, los desafíos estructurales se han puesto más de relieve durante la crisis. Es probable que se puedan superar mediante actuaciones que combatan las brechas estructurales, apoyen un crecimiento más inclusivo y sostenible y aborden los desafíos y oportunidades de las transiciones ecológica y digital.

Antes de la crisis de la COVID-19 se realizaron una serie de reformas para hacer frente a la segmentación del mercado de trabajo, y la pandemia ha ralentizado su aplicación o su repercusión. Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y el apoyo a los trabajadores por cuenta propia siguen utilizándose de manera extensiva en el contexto actual, y se ha recurrido considerablemente a estas medidas de emergencia. Asimismo, se reforzaron las políticas activas del mercado laboral y se adaptaron a las consecuencias de la pandemia, mediante incentivos a la contratación, entre otras medidas. Se hizo hincapié en que un diseño adecuado de este tipo de medidas y una sensibilización suficiente entre los empresarios son determinantes para el éxito de la aplicación de dichas medidas. Se necesita un enfoque equilibrado para tener en consideración tanto los aspectos de creación y destrucción de empleo como la necesidad de un mayor esfuerzo para reducir la segmentación del mercado de trabajo. La conservación del empleo y el apoyo a la creación de empleo deben considerarse conjuntamente con la calidad del empleo y las necesidades de reasignación.

En determinados casos, existe el riesgo de que las medidas anticrisis desvíen la atención de los obstáculos estructurales y a largo plazo que afrontan los tipos de empleo más estable. En muchos Estados miembros, la actuación de las inspecciones de trabajo, así como las medidas para reforzar su capacidad, constituyen factores clave para reducir la segmentación del mercado de trabajo. A tal fin, se pueden combinar de manera eficaz los incentivos, como las bonificaciones a la contratación, con los desincentivos, en forma de multas. A pesar de que resulta importante analizar y evaluar la repercusión de las medidas acometidas para reducir la segmentación, se reconoció la dificultad que esto plantea debido a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 actual, especialmente habida cuenta de las restricciones y de la atención prestada a las medidas adoptadas para la conservación del empleo.

En relación con las brechas salariales de género, resulta importante analizar las causas subyacentes y emprender acciones holísticas, en particular mediante la adaptación del sistema de prestaciones, según se demuestra en uno de los casos examinados.

Las herramientas de TIC pueden ser útiles para hacer frente a la segmentación del mercado de trabajo y para concienciar sobre sus consecuencias adversas, así como para luchar contra las brechas salariales de género. Varios Estados miembros informaron de que se incluirán medidas en este ámbito en los planes nacionales de recuperación y resiliencia, mientras que los debates siguen en curso en algunos Estados miembros.

En relación con la fiscalidad del trabajo, se han logrado avances para una mayor reducción de la carga fiscal sobre el trabajo, especialmente para los ingresos bajos y medios, principalmente mediante medidas de desgravación fiscal y recortes de las cotizaciones sociales. Algunas de las medidas aplicadas recientemente en los Estados miembros tenían por objeto ayudar a las empresas a hacer frente a la crisis de la COVID-19 y pueden ser temporales, pero también se han tomado medidas permanentes.

Se expresaron reservas sobre la neutralidad presupuestaria a medio plazo de estas reformas fiscales, puesto que se han logrado pocos avances en el desplazamiento de la carga fiscal a bases imponibles que proporcionen un mayor apoyo al crecimiento inclusivo y sostenible. Existe todavía margen para este desplazamiento de impuestos, que es pertinente en el contexto actual, puesto que podría contribuir a una recuperación inclusiva y apoyar la transición verde. Perduran otras cuestiones relacionadas con el régimen tributario, especialmente lagunas o ineficiencias concretas, así como desincentivos al trabajo para los segundos trabajadores en las parejas. Este último punto también supone una cuestión de brecha de género, puesto que los segundos trabajadores suelen ser mujeres.

En relación con el trabajo no declarado, se han subrayado la pertinencia de las estrategias multidimensionales y el papel crucial de las inspecciones de trabajo y de la colaboración entre distintas autoridades. También se mencionó la necesidad de adoptar estrategias globales para hacer frente a los aspectos diversos y polifacéticos del trabajo no declarado.

Algunos Estados miembros tienen previsto incluir medidas en estos ámbitos en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, o emplear el apoyo de REACT-EU y el FSE+.

En general, es necesario tener en cuenta los cambios que ha generado la crisis de la COVID-19. La nueva realidad que emerge tras la crisis ha provocado la obsolescencia de algunas herramientas y conceptos analíticos, o ha forzado a la utilización de enfoques analíticos más integrales, puesto que la brecha entre empleo temporal y fijo ya no es la única distinción pertinente. El auge de nuevas formas de trabajo, en particular el trabajo en plataformas digitales, se señaló como una cuestión que requerirá un mayor estudio en relación con aspectos relativos a la segmentación.

La revisión también puso de relieve respuestas estratégicas pertinentes para hacer frente a los desafíos en los ámbitos de actuación objeto de revisión, concretamente la necesidad de apoyar las inspecciones de trabajo para combatir el trabajo no declarado y la segmentación laboral; la importancia de revisar la legislación en materia de protección del empleo y los vacíos legislativos para hacer frente a la segmentación; la necesidad de una estrategia institucional holística que incluya reformas del régimen tributario, actuaciones en materia de equilibrio entre la vida laboral y la vida privada, inversiones en estructuras de cuidados de la primera infancia, igualdad de retribución y otras actuaciones en apoyo de la igualdad de oportunidades para reducir las brechas de género.

Diálogo social: revisión periódica

En diciembre de 2020, el Comité de Empleo llevó a cabo su revisión anual sobre el diálogo social junto con los interlocutores sociales europeos y nacionales. Con el fin de evaluar los avances hacia la aplicación de las recomendaciones específicas por país pertinentes de 2020, la revisión también arrojó luz sobre la participación de los interlocutores sociales en el contexto de la crisis de la COVID-19, así como sobre la elaboración de los programas nacionales de reformas y los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

En los Estados miembros afectados existen marcos para el diálogo social, pero son necesarios esfuerzos adicionales para establecer una participación significativa de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y un diálogo social que funcione correctamente. Persiste una considerable preocupación en lo que respecta a los aspectos prácticos de la consulta de los interlocutores sociales en términos de transparencia, oportunidad y pertinencia, así como en lo que se refiere a su impacto real en la elaboración de políticas. Se han constatado algunos avances alentadores, como la mayor participación de los interlocutores sociales en el diseño de medidas contra la crisis y en la fijación de un salario mínimo. Algunos Estados miembros implican a los interlocutores sociales en el diseño de medidas específicas en una fase temprana.

Los interlocutores sociales consideran que siguen siendo necesarias consultas más regulares y oportunas para garantizar que los interlocutores sociales puedan contribuir adecuadamente a la evolución de las políticas. Cuando consulten a los interlocutores sociales, los gobiernos también podrían facilitar sistemáticamente información sobre cómo se han atendido sus propuestas.

El desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales con una perspectiva a largo plazo sigue siendo un objetivo importante. A este respecto, se destacó el papel específico del Fondo Social Europeo, así como la necesidad de evaluar periódicamente la eficacia de dicha inversión, también en términos de calidad de las contribuciones de los interlocutores sociales.

Reformas en los ámbitos de la educación, la formación y las capacidades

Como en años anteriores, en marzo de 2021 el Comité de Empleo revisó, junto con el Comité de Educación, las REP pertinentes en los ámbitos de la educación, la formación y las capacidades. Las revisiones incumbieron a veintiséis Estados miembros e incluían, en general, tanto REP de 2020 como elementos pertinentes de las REP de 2019. En lo que respecta a tres Estados miembros, solo se revisaron las REP de 2019 (o partes de ellas).

Ya antes de la pandemia se emprendieron reformas en materia de educación y capacidades, y algunos Estados miembros prosiguieron dichas acciones durante la pandemia. Para hacer frente a la crisis, varios Estados miembros han aumentado los presupuestos para reforzar la inversión en educación y capacidades, especialmente en capacidades digitales básicas, infraestructuras y soluciones en línea, como las plataformas digitales, que han demostrado ser elementos cruciales para mantener el buen funcionamiento del aprendizaje, la formación y el trabajo durante los períodos de confinamiento. Dentro de este esfuerzo, algunos Estados miembros también están explorando otros planteamientos innovadores como vales digitales o cuentas individuales de aprendizaje.

La crisis de la COVID-19 ha exacerbado los problemas que ya existían en materia de educación y capacidades. Los confinamientos y las medidas de distanciamiento social han acentuado las cuestiones relacionadas con la brecha digital y el acceso desigual a la educación y la formación. Al mismo tiempo, los itinerarios de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional se consideran elementos clave para apoyar la recuperación, mejorar la resiliencia económica y fomentar las transiciones digital y ecológica. Algunas carencias y desajustes de capacidades, especialmente en el sector de las TIC, también han empeorado a pesar del aumento del desempleo.

Los Estados miembros tienden a combinar la respuesta a la pandemia de COVID-19 con una respuesta a largo plazo a los retos estructurales, en particular con el objetivo de apoyar transiciones eficaces en el mercado de trabajo hacia empleos de mejor calidad, al tiempo que abordan los desafíos que plantean las transiciones digital y ecológica. Se han realizado importantes esfuerzos de inversión y reforma en todos los niveles educativos, incluidos la educación infantil y atención a la infancia, la educación general, la educación y formación profesionales iniciales y continuas (EFP), la educación superior y la educación de adultos. Los Estados miembros también han emprendido acciones para que los sistemas de educación y formación se adapten mejor a las necesidades del mercado laboral. Han aplicado o planificado reformas para abordar cuestiones relacionadas con las disparidades en materia de educación y formación y para reducir la brecha digital.

Muchas iniciativas políticas van en la dirección correcta. Sin embargo, los avances hacia la aplicación de las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 son desiguales. Algunos problemas estructurales siguen generando gran inquietud a una serie de Estados miembros y requieren nuevas medidas, especialmente en lo que respecta el abandono escolar prematuro, los resultados educativos en la educación general y la EFP (también en relación con los índices de rendimiento insuficiente y los resultados del informe PISA), la baja participación en la educación de adultos, la falta de cualificación de la mano de obra, o las desigualdades sociales y territoriales en el acceso a la educación, la formación, las capacidades digitales y las infraestructuras. Durante la revisión se hizo hincapié en la difícil situación de los grupos vulnerables y desfavorecidos a este respecto, así como en los problemas a los que se enfrentan las personas con discapacidad en el sector de la educación y en el acceso al mercado laboral. Para conseguir que los resultados de las reformas sean más eficaces y globales, es necesaria la cooperación entre las partes interesadas, tanto en el sector de la educación y la formación como en los sectores del mercado laboral y de la política social. El seguimiento y la evaluación son también componentes importantes de los esfuerzos de reforma.

Además de la financiación nacional, varios Estados miembros ya están utilizando ampliamente o tienen previsto utilizar los fondos de la UE disponibles, como el Fondo Social Europeo Plus y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con el fin de llevar a cabo las reformas necesarias. En este sentido, sería importante garantizar la complementariedad entre las distintas fuentes de financiación.

Varios Estados miembros recordaron los objetivos y prioridades de la 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).

En el contexto de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y de la programación 2021-27 de los recursos de la política de cohesión, el Comité de Empleo también pidió una participación activa y periódica de los interlocutores sociales en la preparación y ejecución de las reformas de la política de empleo y las medidas de inversión correspondientes.

Integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral — revisión periódica

La revisión de la **Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral** tuvo lugar en noviembre de 2020. Con vistas a debatir las respuestas políticas integradas en el contexto de la COVID-19, esta tercera revisión semestral fue realizada conjuntamente por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social. La revisión de 2020 estudió las repercusiones de la pandemia en los desempleados de larga duración, así como las respuestas proporcionadas por los servicios sociales y de empleo para la prestación de servicios integrados. Se evaluó la manera en que los Estados miembros han estado haciendo frente a los desafíos a los que estuvieron expuestos los desempleados de larga duración durante las fases iniciales de la crisis económica, así como las medidas aplicadas para evitar el aumento del desempleo de larga duración, y también plantear posibles vías de recuperación³.

En lo que se refiere a los **servicios de empleo**, la elaboración de perfiles o el asesoramiento individualizados, así como el acceso a los servicios y la disponibilidad de estos, han sido los aspectos más perjudicados por la crisis de la COVID-19. El registro y la prestación de servicios integrados han sido los menos afectados. Debido a consideraciones de salud y seguridad, muchos Estados miembros han hecho esfuerzos para ofrecer servicios en línea. No obstante, los resultados han sido desiguales, en parte debido a la disparidad en el acceso a los servicios en línea entre los desempleados de larga duración y la población inactiva, especialmente aquellos con menos competencias en TIC.

En lo que se refiere a los **servicios sociales**, la revisión puso de relieve que la pandemia ha repercutido negativamente en la prestación de servicios, concretamente en aquellos que exigen contacto personal. El apoyo a las personas en situaciones más vulnerables se ha mantenido en cierta medida, pero centrado principalmente en el acceso a las prestaciones de asistencia social y en su continuidad. En algunos Estados miembros los perceptores de renta mínima han sido uno de los grupos objetivo prioritarios. El registro y la integración de los servicios parecen ser los menos afectados. Algunos Estados miembros realizaron esfuerzos adicionales para mejorar el acceso a las prestaciones.

³ Los mensajes clave se presentaron por separado al Consejo EPSCO (enero de 2021); véase el documento del Consejo 5623/21.

Otro tema muy reiterado ha sido la incertidumbre en torno a las implicaciones a largo plazo de la crisis actual sobre el apoyo a los desempleados de larga duración, debido a que el enfoque actual se centra en los efectos inmediatos de la crisis sobre la pérdida y la preservación del empleo. Ante este panorama, los esfuerzos a medio y largo plazo para la aplicación de las políticas se tendrán que centrar en la conclusión de los programas y medidas interrumpidos o pospuestos como consecuencia de la pandemia de COVID-19, así como en la combinación específica de servicios para los desempleados de larga duración y su prestación integrada.

Reformas en los ámbitos de la protección y la integración sociales

La crisis de la COVID-19 ha sido un potente recordatorio de la importancia de los sistemas de protección social para mitigar los efectos económicos y sociales de la reducción de la actividad económica y para posibilitar la inclusión social de los vulnerables. Aunque los sistemas de protección social han desempeñado plenamente su papel de estabilizadores automáticos y han protegido los medios de subsistencia de muchas personas, la crisis también ha puesto de manifiesto deficiencias estructurales en la adecuación y cobertura de las medidas de protección e inclusión social. Las medidas de emergencia desplegadas tanto a nivel nacional como a nivel de la UE han contribuido a evitar una crisis social masiva en toda Europa.

En 2020, en el marco del Semestre Europeo, veintiún Estados miembros recibieron una recomendación específica por país relacionada con la protección y la inclusión social. Aunque muchas de las recomendaciones se formularon en relación con la crisis de la COVID-19, la mayoría de las REP también reflejaban problemas estructurales previos, que ya se habían puesto de relieve en anteriores Semestres, pero en particular en las REP de 2019. Las recomendaciones se referían a los problemas en el ámbito del acceso a la protección social para todos (por ejemplo, BG, CY, IT, NL, PT, RO, SI, SK); la adecuación y cobertura de las ayudas a la renta, en combinación con el acceso a los servicios sociales y a los servicios esenciales (BG, EE, ES, HR, HU, LT, LV, PL, PT, RO, SK), con especial énfasis en la mejora de la cooperación entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales (EE, ES, HU, SK); y la provisión de vivienda (IE) y de educación infantil y atención a la infancia asequible y de calidad, en particular en el contexto del apoyo a la participación de las mujeres en el mercado laboral (AT, CZ, IT, PL). Los problemas de interés común fueron revisados conjuntamente por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social.

A medida que la pandemia fue evolucionando, todos los Estados miembros examinados adoptaron medidas de emergencia para reforzar y mantener el funcionamiento «normal» de sus **sistemas de protección social**, a menudo además de las reformas en curso. Dichas medidas incluían la flexibilización de las condiciones de admisibilidad, la introducción temporal de nuevas prestaciones, la ampliación de los sistemas de ayuda existentes, y el establecimiento de medidas de emergencia para proporcionar unos ingresos de sustitución adecuados a los trabajadores.

Al mismo tiempo, la crisis ha puesto de manifiesto lagunas de acceso y cobertura en los sistemas de protección social que ya existían en una serie de Estados miembros. Las revisiones del Comité de Protección Social confirmaron que no se ha protegido eficazmente a todos los grupos de población y que varios grupos siguen enfrentándose a dificultades (en particular, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores atípicos), que suelen vivir una mayor incertidumbre económica con un acceso más limitado a la protección social. Las medidas temporales de emergencia, como los regímenes de reducción del tiempo de trabajo en los que se invirtieron importantes recursos financieros, no beneficiaron a todas las categorías de trabajadores en la misma medida. Y lo que es más importante, las revisiones pusieron de manifiesto que las medidas temporales no pueden sustituir la necesidad de ampliar la protección social a aquellos que no están cubiertos de forma más permanente. Serán necesarios más esfuerzos para abordar, de manera estructural, la cobertura, la adecuación y la transferibilidad de los derechos de protección social, en consonancia con la Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social.

La crisis también puso de manifiesto las lagunas existentes en la provisión de las **prestaciones de asistencia social**. Muchos Estados miembros introdujeron medidas temporales para complementar la renta de los hogares en situaciones delicadas. Las medidas consistían en flexibilizar los criterios de admisibilidad, facilitar los procedimientos administrativos, mejorar los niveles de prestaciones, facilitar prestaciones adicionales en especie o mejorar los servicios. Las respuestas de los Estados miembros relacionadas con la crisis destacaron la importancia de una protección adecuada de los ingresos. Las revisiones multilaterales confirmaron la necesidad de nuevas reformas estructurales en este ámbito. Una mayor protección de la renta mínima podría apoyar la recuperación y, al actuar como estabilizador automático eficaz, haría que las economías y las sociedades fueran más resilientes a futuras crisis. De cara al futuro, los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos para mejorar la eficacia de una prestación adecuada de apoyo a la renta, bien vinculada al acceso a servicios sociales de alta calidad y a mercados de trabajo inclusivos, en consonancia con el enfoque de inclusión activa.

La prestación de **servicios sociales** se ha visto sometida a una enorme presión tras la pandemia de COVID-19, ya que las medidas de confinamiento, la escasez de personal, los problemas de comunicación y las dificultades de coordinación con las partes interesadas afectaron gravemente a la prestación de servicios. El uso de herramientas en línea y otras TIC contribuyó a garantizar la continuidad de la prestación de servicios. Al mismo tiempo, factores como la situación socioeconómica, la edad de los beneficiarios, las desigualdades territoriales y la escasez de infraestructuras constituyeron un reto para la prestación de servicios a los más vulnerables. Si bien las revisiones del CPS reconocieron el potencial de las nuevas tecnologías para el desarrollo de los servicios sociales en las sociedades actuales, que se digitalizan rápidamente, los Estados miembros deben tener en cuenta las necesidades específicas de los más vulnerables y su mayor dependencia del contacto personal para obtener servicios. Deben proseguir los esfuerzos para aumentar la cooperación y coordinación efectivas entre los proveedores de servicios, a fin de garantizar que las personas dispongan de un punto de contacto único para acceder al apoyo pertinente. A tal fin, podría reforzarse en mayor medida la capacidad de los proveedores pertinentes y la coordinación de sus acciones.

El cierre parcial o total de escuelas y guarderías durante la pandemia puede haber exacerbado las desigualdades existentes en el acceso a **educación infantil y atención a la infancia**. En respuesta a la crisis de la COVID-19 y al cierre de escuelas y guarderías, muchos Estados miembros introdujeron medidas de emergencia para apoyar a los **progenitores y cuidadores**, como prestaciones financieras adicionales y temporales y la prestación continuada de servicios de cuidados infantiles para los trabajadores esenciales. Entre las medidas estructurales adoptadas por los Estados miembros para ampliar la participación y mejorar la calidad de la educación infantil y la atención a la infancia se incluyen la reducción de la edad obligatoria de escolarización o la garantía de un acceso universal y gratuito a la educación preescolar, la construcción y renovación de guarderías, así como el aumento de las ayudas a los derechos de matrícula en guarderías. Seguirán siendo necesarios esfuerzos específicos para apoyar a los niños en riesgo de pobreza o exclusión social.

Se ha demostrado que la crisis actual tiene una **notable dimensión de género**. Con los cierres de centros escolares durante la pandemia, la carga de los cuidados (no remunerados) aumentó tanto para las mujeres como para los hombres, pero las mujeres se vieron más afectadas. A su vez, la falta (o la reducción) de la prestación de servicios de educación infantil y atención a la infancia ha reducido el apoyo a la participación de los progenitores en el mercado laboral (especialmente de las mujeres), que sigue siendo una de las formas más eficaces de abordar las causas profundas de la pobreza infantil.

La falta de vivienda asequible, **la carencia de hogar y la exclusión en materia de vivienda** se están convirtiendo cada vez más en un problema en la UE. La pandemia ha provocado que las cifras relacionadas con la carencia de hogar aumenten aún más, ya que la crisis dificultó a muchos hogares el pago de una vivienda adecuada, al tiempo que perturbó la construcción de nuevas viviendas. Los propietarios e inquilinos privados de bajos ingresos se vieron especialmente afectados, pero también las personas con ingresos medios se vieron perjudicadas por el aumento de los costes de vivienda y mantenimiento.

Entre las medidas para proteger a los inquilinos y a los acreedores hipotecarios cabe citar la oferta de facilidades para los pagos en vivienda, hipotecas y otros gastos de los hogares, la suspensión de los desahucios durante la crisis y nuevos préstamos sin intereses a particulares. Algunos Estados miembros también han intensificado sus servicios de apoyo y atención a las personas sin hogar mediante la ampliación de los centros de acogida, la conversión de los albergues nocturnos en centros de día y la distribución de paquetes de ayuda (alimentos e higiene). Los planes de vacunación de los Estados miembros deben garantizar un acercamiento adecuado a las personas que se encuentran en centros de acogida y a las personas sin hogar ni alojamiento. Los esfuerzos estructurales para abordar la exclusión en materia de vivienda y la carencia de hogar deben dar prioridad a los enfoques integrados que combinen la prevención, el acceso rápido a una vivienda permanente y la prestación de servicios de apoyo capacitadores. También debe acelerarse la construcción de nuevas viviendas sociales.

Reformas en el ámbito de las pensiones

Las pensiones, dado su elevado peso presupuestario y su creciente importancia social en el contexto del envejecimiento de la sociedad europea y de la evolución de los mercados laborales, han sido un ámbito prioritario desde el inicio mismo del Semestre Europeo. En los últimos años, aproximadamente tres cuartas partes de los Estados miembros han recibido una recomendación relacionada con el funcionamiento de su sistema de pensiones. En 2020, las circunstancias especiales y el carácter extraordinario de la crisis de la COVID-19 dieron lugar a que el Consejo no emitiera REP en materia de pensiones, a pesar de que las cuestiones relativas a las pensiones sí se trataban en los considerandos de las Recomendaciones. En respuesta, el CPS ha adaptado su enfoque de la revisión, y las revisiones habituales por país en este ámbito político se llevaron a cabo mediante un debate temático.

Durante el debate se puso de manifiesto que las pensiones públicas han seguido garantizando a la mayoría de los jubilados una fuente estable de ingresos en todos los Estados miembros. En ese sentido, cabe esperar que la crisis de la COVID-19, con sus importantes consecuencias en los mercados laborales y financieros, también repercuta en los ingresos de las personas mayores y ejerza mayor presión en la financiación de los sistemas de pensiones, en los que los efectos de la pandemia aún no son completamente visibles.

A pesar de las consecuencias relativamente limitadas de la pandemia en los sistemas de pensiones a corto plazo, sí existen una serie de retos a largo plazo relacionados con el mantenimiento de la adecuación y la financiación sostenible de las pensiones en el contexto del envejecimiento de la sociedad, la evolución de la economía y el mercado laboral. Dada la complejidad de los retos, los Estados miembros han estado aplicando reformas en el contexto de ciclos plurianuales.

El enfoque más común de las reformas anteriores se ha centrado en el aumento de la edad efectiva de jubilación. En los últimos años, los Estados miembros han aumentado la edad legal de jubilación, han restringido el acceso a la jubilación anticipada, han revisado los requisitos contributivos y han reforzado los (des)incentivos para fomentar una jubilación más tardía. Se han generalizado cada vez más las vías de jubilación flexibles, destinadas a facilitar la prolongación de la vida laboral y a desalentar la jubilación anticipada. Muchas de las reformas incluían la introducción de mecanismos de ajuste automático que vinculaban directamente parámetros clave de las pensiones, como la edad de jubilación o las prestaciones, con el cambio demográfico.

Las recientes reformas también indican una tendencia hacia la eliminación progresiva de las pensiones especiales que conceden un trato preferente a determinados grupos de población. Algunas reformas han mejorado el acceso a los sistemas de pensiones para las personas en tipos de trabajo distintos del empleo permanente a tiempo completo, pero siguen existiendo lagunas significativas. Algunas reformas también han atendido al papel de las pensiones complementarias o privadas en la provisión de ingresos para la vejez.

El debate temático del CPS muestra que, a pesar de las medidas adoptadas, serán necesarios esfuerzos adicionales para solventar los retos de adecuación y sostenibilidad a los que se enfrentan los sistemas de pensiones en toda la UE. Los Estados miembros deben seguir tomando medidas para prolongar la vida laboral. Los esfuerzos para ajustar la edad de jubilación o los requisitos de carrera, así como las prestaciones o las tasas de acumulación para reflejar el aumento de la esperanza de vida, deben complementarse con opciones de trabajo flexibles, incluida la posibilidad de combinar las pensiones con los ingresos del trabajo. Sensibilizar y hacer más atractivos los sistemas de pensiones en las primeras etapas de la carrera profesional puede influir en el comportamiento de los trabajadores. En este sentido, el fomento de la prolongación de la vida laboral debería comenzar en una fase más temprana de la carrera profesional y no solo cuando el individuo se acerque a la edad de jubilación. Los incentivos fiscales para el aplazamiento de la jubilación o para la inversión en pensiones complementarias seguirán desempeñando un papel, aunque su efecto distributivo debe considerarse cuidadosamente.

Al mismo tiempo, garantizar una vida laboral más larga es una cuestión transversal que debe promoverse mediante acciones en varios ámbitos políticos. Un requisito esencial para ello es que los mercados laborales permitan la prolongación de la vida laboral, lo que incluye opciones de aprendizaje permanente y la garantía de un entorno de trabajo flexible, saludable y seguro, adecuado a las necesidades de los trabajadores de más edad. Es necesario el acceso a unos servicios sanitarios y sociales de alta calidad para facilitar que los trabajadores de más edad permanezcan en el mercado laboral. La mejora de la cooperación transversal y la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil siguen siendo factores importantes para desarrollar estrategias para prolongar la vida laboral.

Los análisis del CPS también han mostrado que los trabajadores con empleos atípicos y autónomos siguen estando insuficientemente protegidos, lo que socava tanto la adecuación como la base de cotización de los sistemas de pensiones. Estos grupos, así como las personas con menores ingresos en general, también tienen menos acceso a los regímenes complementarios de pensión. Por lo tanto, es necesario realizar esfuerzos constantes para garantizar una cobertura adecuada y oportunidades de acumular derechos de pensión para estos trabajadores —siguiendo la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social⁴— y para adaptar los sistemas de pensiones a la naturaleza cambiante del trabajo a fin de proteger mejor a todos los trabajadores.

⁴ Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia

Las reformas realizadas anteriormente han contribuido, por término medio, a estabilizar el gasto en pensiones a largo plazo, pero a menudo a expensas de la futura adecuación de las pensiones. En consecuencia, el reto de garantizar una financiación suficiente para proporcionar unas prestaciones y una cobertura adecuadas de las pensiones sigue siendo importante. Los debates han evidenciado que en una serie de Estados miembros se está produciendo un desplazamiento de la financiación de las contribuciones a una mayor financiación basada en los impuestos. Dadas las diferentes circunstancias nacionales, la consecución de los objetivos sociales de los sistemas de pensiones manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad puede requerir enfoques de financiación diferentes en los Estados miembros.

A la luz de estas observaciones, el CPS reclama un debate amplio y abierto sobre la manera en que los sistemas de pensiones y, en general, los sistemas de protección social pueden apoyar prestaciones adecuadas en un contexto de envejecimiento de la población y mercados laborales cambiantes. En el Informe conjunto de 2021 sobre la adecuación de las pensiones, elaborado por el Comité de Protección Social y la Comisión Europea, se ofrece un análisis más detallado de los principales retos comunes.

Reformas en el ámbito de la asistencia sanitaria

La pandemia de COVID-19 ha sometido a los sistemas sanitarios nacionales a una presión sin precedentes, poniendo de manifiesto las deficiencias estructurales existentes y destacando la necesidad de mejorar su preparación para responder mejor a situaciones de crisis en todos los Estados miembros. En consecuencia, el ciclo de 2020 del Semestre Europeo hizo especial hincapié en las reformas en el ámbito de la asistencia sanitaria, y todos los Estados miembros recibieron una REP para atender a la resiliencia de sus sistemas.

Además, dependiendo del Estado miembro, también se hizo hincapié en: la escasez de mano de obra y las condiciones de trabajo (BG, HR, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK, SI, ES, SE); la disponibilidad de infraestructuras y productos médicos críticos (BE, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LT, MT, RO, SK, SI, ES, SE); la accesibilidad, calidad y disponibilidad de la asistencia (BG, CY, EL, HR, EE, FI, LT, LV PT, RO); la infraestructura sanitaria para la sanidad electrónica, así como su despliegue (HR, CZ, FR, DE, ES, LU, LV, NL, PL); el traslado de la asistencia hospitalaria a la asistencia ambulatoria (AT, CZ, EE, HU, IE, MT, SK); la coordinación general, gobernanza e integración de la asistencia (HR, CZ, FI, IT, LU, SK); y la capacidad financiera del sistema sanitario (BG, LV, PL).

Las evaluaciones específicas por país del CPS y el debate temático específico confirmaron que, a raíz de la pandemia de COVID-19, todos los Estados miembros adoptaron medidas de emergencia para apoyar el funcionamiento de sus sistemas sanitarios. La **financiación de la sanidad se incrementó significativamente** mediante la reasignación de fondos procedentes de otras partidas del presupuesto nacional, así como de varios instrumentos de la UE. La financiación adicional se utilizó para ampliar la capacidad de los cuidados intensivos y garantizar la disponibilidad de suministros médicos críticos y personal sanitario. Varios Estados miembros también adoptaron disposiciones para compensar a los hospitales, los prestadores de asistencia sanitaria y las instituciones por las pérdidas financieras debidas a los cambios en la demanda y la oferta de tratamiento médico relacionados con la COVID-19, como, por ejemplo, las camas de hospital que quedaron desocupadas debido al aplazamiento de tratamientos planificados como consecuencia de la crisis.

La crisis también puso de manifiesto que varios Estados miembros se enfrentan a una **escasez estructural de personal sanitario que es necesario solventar**. Todos los Estados miembros aplicaron medidas extraordinarias para contrarrestar la oferta limitada de personal sanitario al inicio de la pandemia. El personal hospitalario de primera línea recibió una compensación adicional y en varios Estados miembros se crearon servicios de apoyo a la salud mental. Se intensificaron las oportunidades de formación para facilitar la reasignación de personal y se desplegaron estudiantes de medicina, voluntarios y personal militar para llevar a cabo determinadas tareas no clínicas.

También se introdujeron cambios en las funciones y responsabilidades de los trabajadores sanitarios en los ámbitos individual y organizativo. En los hospitales, se reorientó y reasignó el personal existente para hacer frente al brote. Se revisó la organización de las vías asistenciales no COVID para optimizar las funciones clínicas. El papel de los farmacéuticos comunitarios y los médicos generalistas se amplió en muchos países, al menos temporalmente, para reducir la necesidad de consultas médicas por parte de pacientes no afectados por la COVID-19. Con vistas a afrontar los retos en materia de mano de obra a largo plazo, muchos Estados miembros notificaron medidas para financiar la creación de puestos de trabajo adicionales en la asistencia sanitaria y para mejorar el atractivo de la profesión médica y ofrecer oportunidades adicionales de formación y especialización al personal existente. En la fase más inmediata posterior a la pandemia, debe prestarse especial atención a la carga que pesa sobre los profesionales médicos debido a la acumulación de intervenciones médicas programadas que se aplazaron debido a la crisis.

La crisis ha puesto de relieve la **importancia de unas redes de seguridad sólidas** para facilitar el acceso a la asistencia sanitaria a los más vulnerables, así como la **necesidad estratégica de una coordinación eficaz entre los sistemas sociales y sanitarios**. Las acciones de los Estados miembros para proporcionar ayuda financiera, así como para garantizar un acceso continuo a la asistencia sanitaria, parecen haber mitigado, pero no eliminado, los efectos de la pandemia en los más vulnerables, que hasta ahora han soportado la mayor parte de las repercusiones sanitarias de la pandemia. Además, el hecho de centrarse en los pacientes de la COVID-19 y en la atención urgente que necesitaban en la fase inicial de la pandemia puede haber provocado que se prestase menos atención a los principales factores sociales responsables de una mayor vulnerabilidad a una salud precaria, lo que incluye factores como la soledad, los estilos de vida poco saludables y el entorno físico, así como otros problemas sociales como la situación de la vivienda, las deudas y el estrés.

En el período posterior a la pandemia, los Estados miembros deben volver a poner el **foco en la prevención y la promoción de la salud**, así como redoblar sus esfuerzos para **mejorar la prestación de atención primaria**. Esto no solo podría promover mejores resultados sanitarios para la población, sino también aliviar la necesidad de personal médico especializado y de asistencia hospitalaria costosa. También sigue siendo primordial que el apoyo a corto plazo se traduzca en medidas que logren mejoras a largo plazo, en consonancia con el pilar europeo de derechos sociales. Muchos de los aspectos que podrían aprovecharse para este fin están fuera del ámbito de la salud, como el trabajo y el empleo, la educación, el entorno vital físico y la seguridad social. Esto significa que es necesaria una **cooperación intersectorial** más intensa entre ministerios, pero también con las partes interesadas.

El brote de COVID-19 también sirvió de **catalizador de la innovación**. Los esfuerzos por limitar la propagación del virus, manteniendo al mismo tiempo la calidad de los servicios de atención sanitaria primaria, dieron lugar a un aumento sin precedentes del recurso a la telemedicina y otras soluciones digitales en todos los Estados miembros. Sustituyendo las visitas físicas y racionalizando la evaluación de las necesidades de servicios, el mayor recurso a la telemedicina puede mejorar el acceso a la atención médica, reducir los costes globales y las desigualdades regionales en el acceso, y puede contribuir a hacer frente a la escasez de personal sanitario.

Al mismo tiempo, la innovación en la prestación de servicios sanitarios puede conllevar el riesgo de que aumente la brecha digital relacionada con las competencias digitales limitadas y los problemas de acceso a las TI. Ello podría tener un impacto negativo en los grupos sociales con una situación socioeconómica desfavorecida o en las personas de zonas con infraestructuras digitales menos desarrolladas. Estos grupos deben recibir información y apoyo adicionales para garantizar que no se queden rezagados. Puede ser necesario mantener un enfoque mixto, con una combinación de prestación digital y física de servicios sanitarios, para promover el acceso a una asistencia sanitaria de calidad para todos.

A más largo plazo, varios Estados miembros están procediendo a la **aplicación de las reformas sanitarias** iniciadas antes de la pandemia. Otros han revelado nuevos planes globales para las reformas del sistema sanitario que prevén nuevas e importantes inversiones en los sectores de la salud y los cuidados de larga duración a lo largo de varios años y con el apoyo de la financiación de la UE. Varios Estados miembros también están creando comisiones de investigación para aprovechar las enseñanzas extraídas de la crisis. La aplicación de los resultados de estas investigaciones podría conducir a la mejora de las medidas de preparación ante crisis futuras.

Reformas en el ámbito de los cuidados de larga duración

Las serias repercusiones de la pandemia de COVID-19 en la prestación de cuidados de larga duración han puesto de relieve la necesidad de revisar la evolución de este sector. En 2020, tres Estados miembros (FI, PT, SI) recibieron una REP para mejorar el acceso y reforzar la resiliencia de sus sistemas de asistencia a largo plazo. Otras cuestiones como la sostenibilidad, la rentabilidad, el acceso, la asequibilidad y la calidad de la asistencia se han reflejado en los considerandos de las REP de 2020 para una serie de Estados miembros.

Los análisis del CPS y los debates temáticos relacionados confirmaron que los sistemas de cuidados de larga duración se han visto seriamente afectados por la pandemia. La mortalidad en los centros asistenciales representó una parte significativa de todas las muertes relacionadas con la COVID-19, debido a la gran vulnerabilidad de sus usuarios a la enfermedad y, especialmente en los primeros meses del brote, a problemas de capacidad para las pruebas y a la falta de equipos de protección individual. El distanciamiento social y el aislamiento tuvieron a menudo un efecto negativo en la salud (en particular, en la salud mental) y el bienestar de los residentes en centros de cuidados de larga duración. Para los cuidadores informales, la mayoría de los cuales son mujeres, la conciliación del trabajo y la atención se ha vuelto más difícil. En algunos países los proveedores de asistencia profesional redujeron sus servicios, con lo que aumentó aún más la tensión psicológica que sufren los cuidadores.

Las autoridades públicas respondieron a la multitud de retos introduciendo una serie de medidas a corto plazo para mantener la prestación de cuidados de larga duración y proteger la vida de los usuarios y de los cuidadores. Se destacó la estrecha cooperación de las autoridades sociales y sanitarias como especialmente importante en la contención de la pandemia; sin embargo, los análisis de CPS han evidenciado que debe reforzarse la cooperación entre los servicios sociales y los sistemas sanitarios.

Más allá de la pandemia de COVID-19 y a la luz del envejecimiento de la población europea, los Estados miembros deben proseguir sus esfuerzos para atender a los retos estructurales relacionados con los cuidados de larga duración. Ello incluirá, en particular: proporcionar un acceso asequible y adecuado a los servicios de cuidados de larga duración para todas las personas necesitadas; ofrecer servicios de cuidados de larga duración de buena calidad; garantizar una mano de obra adecuada en el ámbito de los cuidados de larga duración y apoyar a los cuidadores informales; y financiar los sistemas de cuidados de larga duración en los momentos en que aumente la demanda de cuidados y se reduzca la mano de obra. En el informe conjunto de 2021 sobre los cuidados de larga duración, elaborado por el Comité de Protección Social y la Comisión Europea, se ofrece un análisis más detallado de los principales retos comunes.

Anexo 1 Conclusiones específicas por país de la supervisión multilateral del COEM

Anexo 2 Conclusiones específicas por país de los análisis multilaterales de aplicación del CPS

Anexo 3 Conclusiones específicas por país de los análisis multilaterales conjuntos del COEM y del CPS