



Bruselas, 18.11.2020
COM(2020) 744 final

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

ÍNDICE

PREFACIO.....	2
PRINCIPALES MENSAJES	3
1. PANORAMA DE LAS TENDENCIAS Y LOS RETOS SOCIALES Y DEL MERCADO LABORAL EN LA UNIÓN EUROPEA	26
1.1. Tendencias del mercado laboral	26
1.2. Tendencias sociales	35
2. INSTANTÁNEAS DEL CUADRO DE INDICADORES SOCIALES	39
2.1 Explicación del cuadro de indicadores	39
2.2 Datos del cuadro de indicadores sociales	42
3. REFORMAS EN MATERIA SOCIAL Y DE EMPLEO: RESULTADOS Y ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS	46
3.1. Orientación n.º 5: Impulsar la demanda de mano de obra	46
3.1.1. <i>Indicadores clave</i>	46
3.1.2. <i>Medidas adoptadas por los Estados miembros</i>	62
3.2. Orientación n.º 6: Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias	68
3.2.1. <i>Indicadores clave</i>	69
3.2.2. <i>Medidas adoptadas por los Estados miembros</i>	101
3.3. Orientación n.º 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social 119	
3.3.1. <i>Indicadores clave</i>	119
3.3.2. <i>Medidas adoptadas por los Estados miembros</i>	147
3.4. Orientación n.º 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza	155
3.4.1. <i>Indicadores clave</i>	155
3.4.2. <i>Medidas adoptadas por los Estados miembros</i>	178

PREFACIO

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

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

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

¹ El Consejo de la Unión Europea adoptó la última actualización de las orientaciones para las políticas de empleo en octubre de 2020 (DO L 344 de 19.10.2020, p. 22).

PRINCIPALES MENSAJES

Antes de ser golpeada por la crisis de la COVID-19, la UE estaba experimentando un crecimiento continuo del empleo, aunque en desaceleración. Siguiendo la tendencia de resultados positivos en los mercados laborales iniciada en 2013, el empleo siguió creciendo en 2019 y alcanzó un nivel sin precedentes a final de año. Los esfuerzos de reforma realizados por los Estados miembros tras la crisis financiera contribuyeron a este crecimiento generador de empleo, a pesar de que algunos Estados miembros y regiones siguieron teniendo dificultades, especialmente en lo relativo a la integración en el mercado laboral de los grupos vulnerables.

La pandemia de COVID-19 invirtió esta tendencia y cambió repentinamente nuestra manera de trabajar y de vivir. Asimismo, ha pasado una gran factura en términos de vidas humanas y ha provocado una perturbación económica sin precedentes. La respuesta de las autoridades europeas y nacionales ha sido rápida. Salvaguardar la salud y los puestos de trabajo de los ciudadanos se ha convertido en la máxima prioridad estratégica. Los Estados miembros han prestado especial ayuda a los grupos y sectores más afectados. La aplicación de estas medidas ha evitado, hasta este momento, una crisis masiva en términos sociales y laborales en la UE. No obstante, siguen existiendo grandes incertidumbres, sobre todo en relación con cuánto durará la pandemia, cuándo se materializará la recuperación económica sostenible y cuáles serán las consecuencias para los más vulnerables. La situación varía de un país a otro, en parte debido a la herencia del pasado. Los Estados miembros que ya afrontaban serios desafíos socioeconómicos antes de la pandemia están ahora todavía más expuestos a las vulnerabilidades.

Aplicar el pilar europeo de derechos sociales es clave para garantizar que la recuperación sea justa e inclusiva. Los principios del pilar, establecidos en torno a las tres dimensiones de igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección, sanidad e inclusión social, deben guiar el diseño de las medidas estratégicas en apoyo de los trabajadores y los hogares. La lucha contra el impacto de la pandemia y la preparación de la recuperación requieren fomentar la resiliencia social y la convergencia al alza, convirtiendo a las personas en los protagonistas. Las orientaciones de las políticas de empleo recién adoptadas integran las directrices específicas destinadas a mitigar las repercusiones laborales y sociales de la COVID-19 y proporcionan a los Estados miembros orientaciones concretas sobre la manera de modernizar las instituciones del mercado laboral, la educación y la formación, así como los sistemas sanitarios y de protección social, a fin de que sean más inclusivos y justos. También incorporan nuevos elementos que reflejan las prioridades de la Unión, en particular en lo relativo a unas transiciones ecológica y digital socialmente justas. Un objetivo clave del Pacto Verde Europeo es convertir los desafíos climáticos y medioambientales en oportunidades y lograr que la transición sea justa e inclusiva para todos.

La reacción de la UE ante la crisis ha sido rápida y contundente. Los Estados miembros han ofrecido un apoyo financiero sin precedentes a fin de mitigar las repercusiones económicas, sociales y sanitarias de la crisis y de fomentar la recuperación, en particular mediante el nuevo instrumento SURE, el Instrumento de Asistencia Urgente y la mayor flexibilidad en el uso de los fondos de la política de cohesión contemplada en la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus. Además, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (un elemento clave de *Next Generation EU*) facilitará apoyo financiero a gran escala para

impulsar las reformas e inversiones destinadas a respaldar la creación de empleo y logrará que las economías, las sociedades y los sistemas sanitarios de la UE sean más resilientes y estén mejor preparados para la doble transición. Se trata de una oportunidad única de impulsar la inversión en las personas y acelerar la recuperación económica. Esta respuesta rápida se enmarca en una estrategia a largo plazo y contribuye a la capacidad de la Unión de alcanzar sus objetivos a largo plazo.

El Informe Conjunto sobre el Empleo tiene por objeto ayudar a los Estados miembros a detectar ámbitos prioritarios para las reformas y la inversión. De conformidad con el artículo 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Informe Conjunto sobre el Empleo ofrece un resumen de las evoluciones más importantes en materia social y de empleo en Europa, así como de la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo. Desde su inicio, ha sido una parte integral del Semestre Europeo, pues destaca los principales desafíos sociales y en materia de empleo que deben abordarse en el ciclo anual, como parte del «paquete de otoño». En el excepcional Semestre Europeo de 2021², el Informe Conjunto sobre el Empleo ayudará también a los Estados miembros a detectar aquellos ámbitos prioritarios para las reformas y la inversión que deberán incluirse en sus planes de recuperación y resiliencia, con las orientaciones para las políticas de empleo como telón de fondo. El Informe Conjunto sobre el Empleo presenta los resultados del cuadro de indicadores sociales adjunto al pilar europeo de derechos sociales, que pueden contribuir al desarrollo de los planes nacionales. Además, también con el Informe Conjunto sobre el Empleo como telón de fondo, la Comisión evaluará el contenido de los planes en documentos analíticos y los adjuntará a las propuestas de actos de ejecución del Consejo. En cooperación con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social, la Comisión seguirá también supervisando de cerca todas las evoluciones en materia social y laboral mediante la actualización regular del indicador de resultados en materia de empleo y el indicador de rendimiento de la protección social correspondientes.

La crisis de la COVID-19 ha afectado gravemente a los resultados del mercado laboral en la UE. Aunque en el segundo semestre de 2019 los signos de ralentización en las cifras del empleo eran ya evidentes, la mayoría de los indicadores del mercado laboral vieron interrumpida su tendencia positiva al inicio de la pandemia. El empleo total (que había aumentado en 15 millones de personas desde mediados de 2013) se redujo en 6,1 millones de personas entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, lo que supone la mayor disminución jamás registrada entre dos trimestres consecutivos. Tras 6 años de avances hacia la consecución del objetivo de Europa 2020 en materia de empleo, la tasa de empleo se desvió de esa tendencia en 2020. En septiembre de 2020, la rápida adopción de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de retención en el mercado laboral, junto con

² Tal como se indica en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021, el ciclo del Semestre Europeo de 2021 se adaptará para reflejar la introducción del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Para los Estados miembros que presenten un plan de recuperación y resiliencia, la Comisión adjuntará a las propuestas de actos de ejecución del Consejo documentos analíticos que evalúen el contenido de dicho plan. Esos documentos analíticos sustituirán a los informes por país habituales. Dada la índole estratégica global y prospectiva de los planes de recuperación y resiliencia, no será necesario que la Comisión proponga recomendaciones específicas por país en 2021 para los Estados miembros que hayan presentado tales planes. No obstante, la Comisión propondrá recomendaciones sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros en 2021, según lo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

el descenso de las tasas de actividad, había dado como resultado un aumento, de momento moderado (de 1 punto porcentual), de la tasa de desempleo. No obstante, el desempleo juvenil (de 15 a 24 años) aumentó de manera más pronunciada que el desempleo de otros grupos de edad, y el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) creció de manera exponencial. Los trabajadores nacidos fuera de la UE también se han visto muy afectados. Estos resultados varían considerablemente entre países, regiones y sectores y, si se desea que las repercusiones a corto plazo no sean todavía peores, se debe llevar a cabo una supervisión estrecha y realizar esfuerzos estratégicos.

El uso masivo de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo contribuyó a mitigar las consecuencias de la perturbación en el mercado laboral. Las horas trabajadas por trabajador cayeron en picado: fueron un 11,3 % menos en el segundo trimestre de 2020 que en el último trimestre de 2019; al mismo tiempo, las ausencias del trabajo aumentaron del 9,7 % en el cuarto trimestre de 2019 al 21,8 % en el segundo trimestre de 2020 (aproximadamente la mitad de este aumento se debió a los expedientes de regulación de empleo temporales). Desde el inicio de la crisis, los Estados miembros han ampliado (o introducido, cuando no existían previamente) los regímenes de reducción del tiempo de trabajo u otros regímenes de mantenimiento del empleo, con el objetivo de limitar la pérdida de puestos de trabajo, impedir la dispersión del capital humano y mantener la demanda agregada. La Unión Europea está respaldando estos esfuerzos con el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). El recurso extraordinario y sincronizado a regímenes de reducción del tiempo de trabajo contribuyó a abordar las consecuencias inmediatas de la crisis y evitó un incremento súbito del desempleo. Sin embargo, cuanto más dure la crisis, mayor será el riesgo de subvencionar puestos de trabajo en empresas que ya no sean rentables. Por tanto, al considerar la eliminación progresiva de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, es importante sopesar cuidadosamente, por un lado, la necesidad de proteger a las empresas y los empleados mientras así lo requieran las condiciones económicas y, por otro lado, la introducción de iniciativas para promover el cambio estructural y la reasignación de trabajadores (por ejemplo, a través de incentivos a la contratación bien diseñados y medidas de reciclaje profesional).

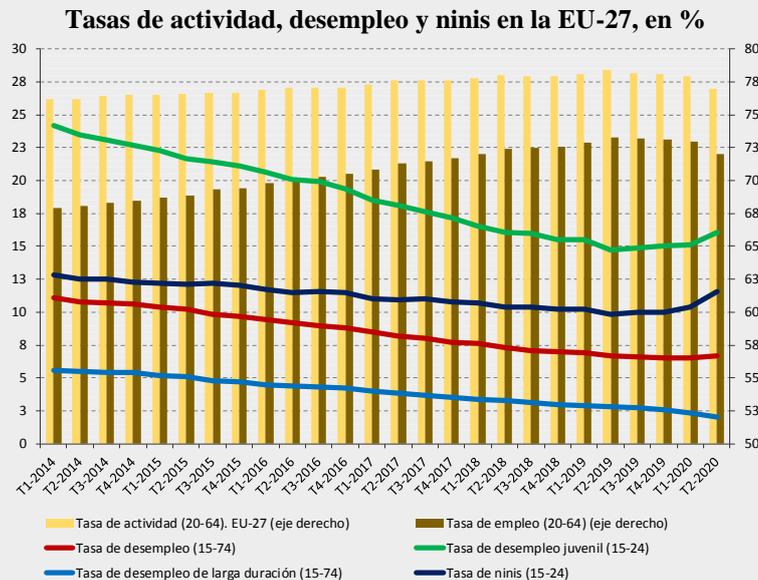
La crisis de la COVID-19 ha acabado con una tendencia positiva de 6 años en el mercado laboral

6,1 millones menos de personas empleadas en el T2-2020 que en el T4-2019

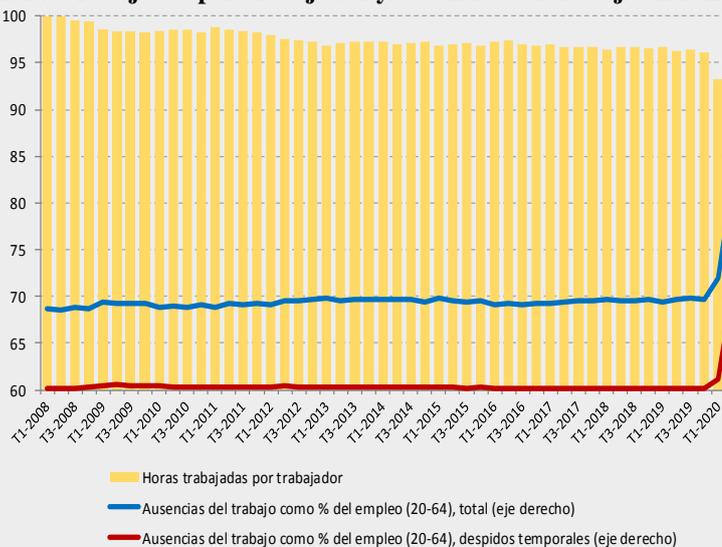
72 % de tasa de empleo en el T2-2020 (1,1 p. p. menos que un año antes)

7,5 % de tasa de desempleo en septiembre de 2020 (1 p. p. más que en marzo)

- 11,3 % de horas trabajadas por trabajador en el T2-2020 en comparación con el T4-2019



Horas trabajadas por trabajador y ausencias del trabajo en la EU-27



Fuente: Eurostat, EPA. Datos desestacionalizados, sin ajuste de calendario.

La perturbación económica se ha dejado sentir de manera diferente en los distintos sectores y categorías de trabajadores. Todas las actividades económicas, excepto la construcción, redujeron sus cifras en materia de empleo en el segundo trimestre de 2020 respecto del mismo trimestre de 2019, pero los descensos más acusados se observaron en el sector de la hostelería, el sector de la cultura y del entretenimiento y en las actividades profesionales. La caída del empleo ha afectado en mayor medida a los trabajadores con formas de empleo atípicas, aunque existen grandes diferencias entre países. Los empleados temporales se han visto gravemente afectados, con una disminución interanual del 16,7 % en el segundo trimestre de 2020, mientras que el empleo fijo se ha mantenido estable, gracias también a la respuesta estratégica. Esto se ha traducido en una disminución significativa de la proporción de empleados temporales con respecto al total de empleados, aunque aquí existen también grandes diferencias entre países.

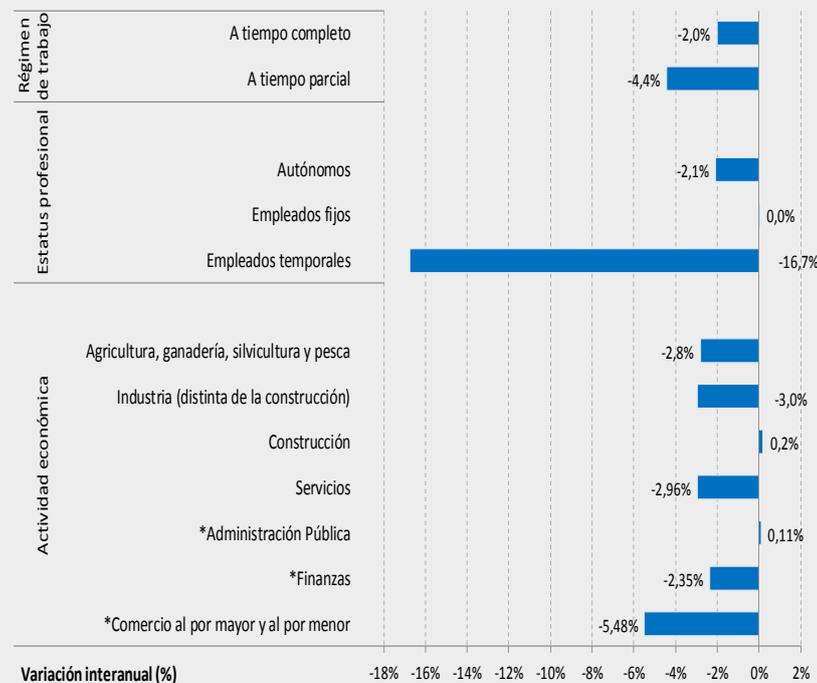
La pandemia ha afectado de manera diferente a los distintos puestos de trabajo y sectores

4,2 millones menos de trabajadores con contratos temporales en el T2-2020 respecto del T2-2019

Crecimiento del empleo en la construcción, la Administración Pública y las actividades de las TIC

Los mayores descensos en términos relativos tuvieron lugar en el comercio, las actividades artísticas y espectáculos y la agricultura y la ganadería

Empleo (15-64 años) por tipo de contrato: variación porcentual entre el T2-2019 y el T2-2020



Fuente: Eurostat, EPA. Nota: * Actividades de la NACE Rev. 2.

Con motivo de la COVID-19, existe el riesgo de que los Estados miembros experimenten un fuerte aumento del desempleo juvenil, por lo que será necesario emprender reformas y reforzar las medidas para controlarlo. Tras un descenso continuado en 2019, el desempleo juvenil a escala de la UE pasó de un mínimo del 14,9 % en marzo de 2020 al 17,1 % en septiembre, aumentando a un ritmo más rápido que el desempleo general. La crisis también dio lugar al mayor aumento entre dos trimestres consecutivos de las tasas correspondientes a los jóvenes de 15 a 24 años que ni estudian ni trabajan registrado desde el inicio de las series de Eurostat en 2006 (del 10,4 % al 11,6 % entre el primer y el segundo trimestre de 2020). En 2019, 1 de cada 10 jóvenes de entre 18 y 24 años abandonó la educación o formación con una cualificación inferior al segundo ciclo de enseñanza secundaria, y más de una cuarta parte de las personas de entre 30 y 34 años no tenían una cualificación que diera acceso directo al mercado laboral (formación profesional de ciclo superior o estudios de educación superior). Las propuestas de Recomendación sobre la EFP y el Espacio Europeo de Educación realizadas por la Comisión establecen objetivos para mejorar los niveles educativos alcanzados, tanto en la EFP como en la educación superior. Dado que el aumento de las tasas de ninis se debe en gran medida a la caída de la demanda de mano de obra, será esencial contar con reformas destinadas a fomentar la creación de empleo, la educación y las capacidades. También será crucial el éxito del refuerzo de la Garantía Juvenil, que se basa en el buen funcionamiento de los servicios públicos de empleo y de los sistemas de educación y formación. En el caso de las jóvenes ninis, entre las cuales la

inactividad desempeña un papel más importante que en el caso de los hombres, las reformas deben incluir también medidas para eliminar los desincentivos fiscales al trabajo y para ayudar a conciliar el trabajo y las responsabilidades asistenciales (véase también más adelante).

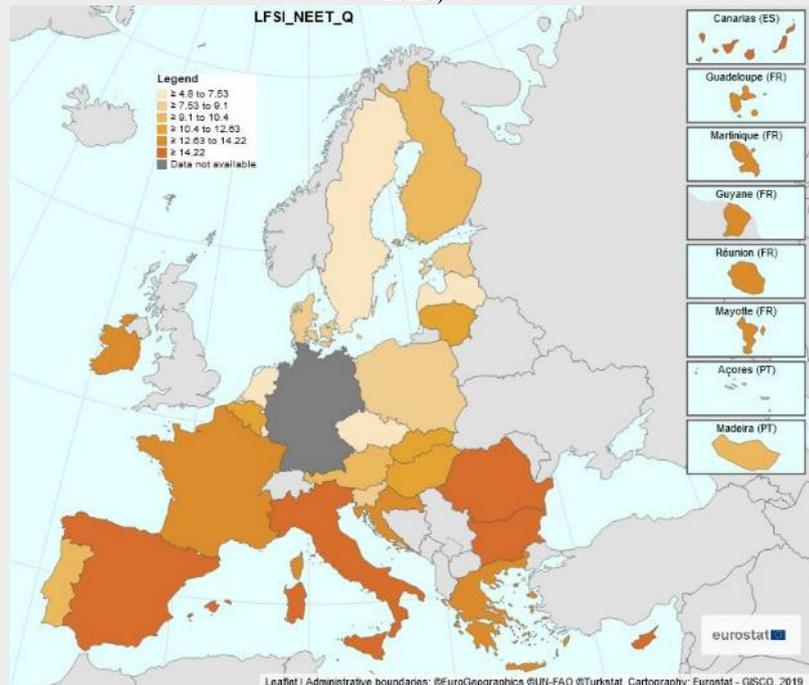
La crisis de la COVID-19 dio lugar a un aumento sustancial de las tasas de ninis

11,6 %
de **jóvenes ninis (15-24 años)** en el T2-2020 (1,2 p. p. más que en el trimestre anterior)

- 12 %
de **jóvenes poco cualificados con empleo** entre finales de 2019 y el segundo trimestre de 2020

El **26 %**
de **los jóvenes** (30-34 años) tienen cualificaciones que no dan acceso directo al mercado laboral (EFP de ciclo superior o educación superior)

Jóvenes de entre 15 y 24 años que ni estudian ni trabajan (ninis) (T2-2020)



Fuente: Eurostat, EPA.

En los últimos 5 años, la brecha de género en el empleo se mantuvo estable y la brecha salarial de género disminuyó, pero la crisis ha planteado nuevos riesgos y ha subrayado la necesidad de realizar reformas e inversiones. A pesar del aumento de las tasas de empleo femenino y del mayor nivel educativo medio de las mujeres, la brecha salarial de género desde 2013 solo ha experimentado una ligera mejora. La presencia excesiva de las mujeres en los sectores y ocupaciones peor remunerados hace que sean especialmente vulnerables en aquellos mercados laborales afectados por la crisis de la COVID-19. Las brechas de género son mayores en el caso de las mujeres con niños pequeños: en 2019, se enfrentaron a una brecha negativa en materia de empleo de 14,3 puntos porcentuales en comparación con las mujeres sin hijos, mientras que los hombres en la misma situación registraron una brecha positiva de 9,6 puntos porcentuales. Los resultados en materia de empleo son peores especialmente para las mujeres de mayor edad, las nacidas fuera de la UE, las poco cualificadas y las mujeres con discapacidad. La participación de las mujeres en el mercado laboral podría reforzarse mediante reformas e inversiones en la educación infantil y atención a la infancia, así como en servicios de cuidados de larga duración, y mediante políticas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, como lo serían unos permisos parentales y para la prestación de cuidados equilibrados desde el punto de vista del género. Otras reformas e inversiones podrían incluir medidas que garanticen la igualdad de progresión de la

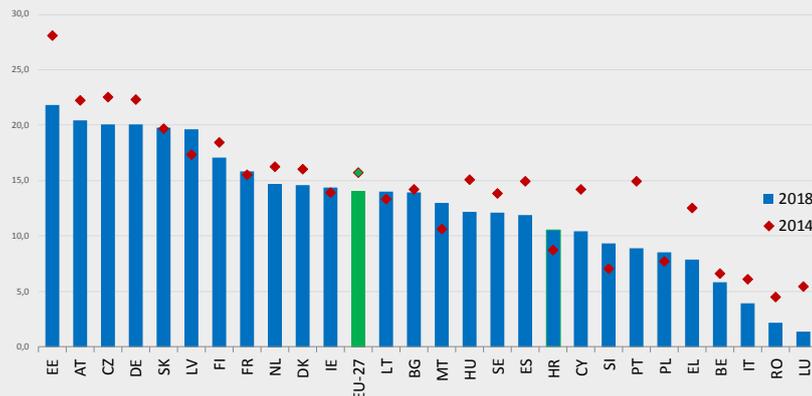
carrera profesional, medidas de transparencia salarial y ajustes en el sistema fiscal y de prestaciones, como una imposición fiscal individual, en lugar de familiar, o unas deducciones basadas en la familia, por cónyuge dependiente y transferibles.

Las brechas de género en materia de empleo y remuneración siguen siendo considerables en varios Estados miembros

11,4 p. p.
de brecha de género en el empleo en el T2-2020, casi sin cambios desde 2013

14,3 p. p.
de impacto de la parentalidad en el empleo (tasas de empleo más bajas para las mujeres con hijos pequeños que para las que no tienen hijos)

Brecha salarial de género, sin ajustar, en 2014 y 2018
(puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat.

Es probable que la crisis tenga un impacto desproporcionado en los migrantes nacidos fuera de la UE, por lo que serán necesarios esfuerzos adicionales para garantizar su integración en el mercado laboral. La tasa media de empleo de los migrantes nacidos fuera de la UE mejoró entre 2017 y 2019 (del 61,5 % al 64,2 %). Sin embargo, desde que comenzó la crisis, esa tasa disminuyó significativamente (hasta el 60,8 % en el segundo trimestre de 2020), debido a la presencia excesiva de esos migrantes entre los trabajadores temporales y en sectores muy afectados por la crisis, a pesar de que desempeñaron un papel crucial en ocupaciones de primera línea fundamentales durante la pandemia. Además, la primera generación de trabajadores migrantes tiene más probabilidades de ocupar puestos que exijan menor cualificación, aunque tengan estudios superiores. Las respuestas estratégicas de los Estados miembros en materia de impartición de cursos de idiomas, acceso a la educación y la formación, orientación sobre mercado laboral y reconocimiento de capacidades y cualificaciones han contribuido a la mejora de la integración de esos migrantes en el mercado laboral. El mantenimiento y el refuerzo de estas políticas contribuiría a que la recuperación fuera más inclusiva y a aprovechar las capacidades y el potencial de los migrantes, especialmente de los refugiados.

A fin de mejorar la resiliencia social, es fundamental abordar las causas de la segmentación del mercado laboral, en particular adaptando la legislación y garantizando que se establezcan los incentivos adecuados para contratar mediante fórmulas estables. La incidencia del empleo temporal difiere significativamente de un país a otro, y los jóvenes y las mujeres tienen una mayor presencia relativa en esta categoría. Los Estados miembros con una proporción considerable de trabajadores con contrato de duración determinada son los que han experimentado las mayores fluctuaciones del empleo durante la crisis. Desde esta perspectiva, garantizar que los contratos de duración determinada fomenten la entrada en el mercado laboral y sirvan al mismo tiempo de «trampolín» hacia el empleo regular es fundamental para aumentar la resiliencia social y apoyar una recuperación justa e

inclusiva. En este contexto, son importantes las reformas destinadas a modernizar la legislación en materia de protección del empleo, entre otros mediante el establecimiento de condiciones claras para la utilización de los contratos temporales, la prohibición de relaciones laborales que den lugar a condiciones de trabajo precarias, y la concesión de los incentivos adecuados para la contratación mediante contratos indefinidos. Al mismo tiempo, los Estados miembros deben garantizar que los demandantes de empleo con una vida laboral marcada por la precariedad tengan un acceso adecuado a la protección social y, en particular, a las prestaciones por desempleo, estableciendo para ello unos requisitos adaptables para recibir las prestaciones, y garantizar asimismo que aprovechen las oportunidades de formación y reciclaje profesional.

Muchos trabajadores siguen sin estar protegidos por un salario mínimo adecuado. Con frecuencia, a pesar del reciente aumento registrado en varios Estados miembros, los salarios mínimos legales son bajos en comparación con otros salarios de la economía. Por lo general, el salario mínimo no es suficiente para proteger a los trabajadores del riesgo de pobreza. Además, las diferencias en la cobertura se producen tanto en los países con un salario mínimo legal (debido a excepciones para categorías específicas) como en los países donde los salarios se fijan exclusivamente a través de la negociación colectiva (para los trabajadores que no están cubiertos por convenios colectivos). Tras consultar a los interlocutores sociales, la Comisión propuso una Directiva para garantizar que los trabajadores de la Unión dispongan de la protección de unos salarios mínimos adecuados. La propuesta tiene por objeto promover la negociación colectiva en materia de salarios en todos los Estados miembros. A tal fin, los países con salarios mínimos legales deben establecer las condiciones para que se fijen unos salarios mínimos de una cuantía adecuada, en particular unos criterios claros y estables para la fijación del salario mínimo, unos valores de referencia indicativos para orientar la evaluación de la adecuación, y una actualización periódica y oportuna. También se pide a estos países que garanticen que las variaciones y las deducciones que efectúen sobre los salarios mínimos legales sean proporcionadas y estén justificadas, y que los interlocutores sociales participen de manera efectiva en la fijación y actualización del salario mínimo legal. Por último, la propuesta prevé una aplicación y un control reforzados de la protección del salario mínimo establecida en cada país.

La adaptación de las condiciones de trabajo ha sido fundamental durante la pandemia y seguirá siéndolo después, lo que requerirá inversiones en el lugar de trabajo y reformas para aumentar la disponibilidad de fórmulas de trabajo flexible. Muchos Estados miembros han adaptado sus condiciones de trabajo, en particular ampliando el uso del teletrabajo y prestando especial atención a la protección de los trabajadores vulnerables. Durante la emergencia sanitaria, el teletrabajo ha demostrado ser muy importante para garantizar la continuidad de la actividad y ofrecer, además, un abanico de opciones más amplio a fin de conciliar las necesidades asistenciales adicionales. Sin embargo, también puede entrañar riesgos, como los relacionados con el bienestar laboral, físico y mental de los teletrabajadores. En este sentido, la pandemia permitirá reconsiderar la organización de los lugares de trabajo y la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. Existen diferencias en el contenido y la cobertura de las normativas nacionales relacionadas con el teletrabajo, especialmente en lo que se refiere a la promoción de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para tal fin. Sobre la base de las prácticas nacionales existentes en materia de negociación colectiva, los Estados miembros deben velar por que los entornos laborales sean seguros y estén bien adaptados, y por que las fórmulas de trabajo flexible estén ampliamente disponibles, a fin de permitir la conciliación de la vida laboral, familiar y privada. También es necesario prestar más atención a la mejora de las

condiciones de trabajo de los trabajadores en situaciones vulnerables y a la canalización hacia el empleo formal de aquellos que llevan a cabo trabajos no declarados. La pandemia también ha puesto de relieve la escasez existente en ciertas profesiones sanitarias y la necesidad de adaptar o mejorar sus condiciones de trabajo y sus capacidades.

La incidencia del teletrabajo durante la crisis varía considerablemente entre los distintos perfiles y sectores

60 p. p. de brecha en materia de acceso al teletrabajo entre trabajadores altamente cualificados y poco cualificados

61 % de las personas que viven en ciudades grandes pudieron acceder al teletrabajo, frente al 41 % de quienes vivían en ciudades pequeñas

Los trabajadores del sector de la educación y los servicios administrativos utilizaron el teletrabajo en mayor medida

Teletrabajo durante la COVID-19, principales características de los trabajadores participantes (EU-27, en %).



Fuente: encuesta electrónica de Eurofound «Vida, trabajo y COVID-19», de 2020.

Las políticas activas del mercado de trabajo son fundamentales para respaldar los ajustes del mercado laboral a raíz de la perturbación provocada por la COVID-19. Cuando comenzó la crisis del empleo, los Estados miembros presentaban distintas tasas de cobertura de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT). Si se desea lograr un crecimiento inclusivo, es fundamental apoyar unas transiciones fluidas del mercado laboral y evitar, al mismo tiempo, los riesgos de una mayor polarización de las capacidades. Esto es especialmente importante para los Estados miembros con tasas de desempleo de larga duración todavía elevadas, pues es probable que estas empeoren como consecuencia de la perturbación causada por la COVID-19. Los Estados miembros han modificado los marcos

existentes o introducido nuevos sistemas de PAMT para responder mejor a las condiciones del mercado laboral y promover el empleo, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, a menudo con el apoyo del Fondo Social Europeo. Ahora podrían tener la posibilidad de combinar los fondos de la política de cohesión con la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a fin de seguir promoviendo PAMT específicas, en particular medidas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional.

El acceso a regímenes de prestaciones por desempleo, con unos niveles de prestaciones y una duración adecuados, es fundamental para mitigar el impacto negativo de la crisis y apoyar la transición de los desempleados hacia nuevos puestos de trabajo. Unas prestaciones por desempleo adecuadas y de una duración razonable, accesibles para todos los trabajadores, incluidos aquellos con contratos atípicos, son clave para ayudar a los demandantes de empleo durante los períodos de transición. Las personas con una vida laboral breve o discontinua requieren una atención especial, ya que suelen estar menos cubiertas por esos regímenes. En respuesta a la pandemia, varios Estados miembros han reforzado sus regímenes de protección frente al desempleo. Es posible que estos regímenes deban revisarse de nuevo a raíz de los cambios en las condiciones económicas, con el fin de mantener unos ingresos adecuados y apoyar la activación efectiva en el mercado laboral de las personas afectadas.

Los servicios públicos de empleo tendrán que ir más allá de las formas tradicionales de trabajo para hacer frente al súbito incremento del número de demandantes de empleo y apoyar su reasignación en distintas profesiones o sectores. La proporción de desempleados que utilizan los servicios públicos de empleo (SPE) para encontrar un trabajo ha seguido una tendencia a la baja en los últimos años, aunque existen grandes diferencias entre los Estados miembros. Los jóvenes, las personas poco cualificadas y los demandantes de empleo de mayor edad siguen teniendo una presencia excesiva entre quienes recurren a los SPE. En el contexto actual, para garantizar que se responde de manera adecuada y eficaz a las necesidades de los demandantes de empleo y de los empleadores, puede que sea necesario reforzar los sistemas de elaboración de perfiles y ampliar las capacidades de orientación y tutoría destinadas a los demandantes de empleo. Invertir en la actualización de las soluciones de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y en el reciclaje profesional del personal de los servicios públicos de empleo será importante para reforzar la capacidad de estos servicios. Un mayor apoyo basado en planes de acción individuales podría ayudar a que los más afectados por la crisis consigan empleos en el contexto de la futura recuperación.

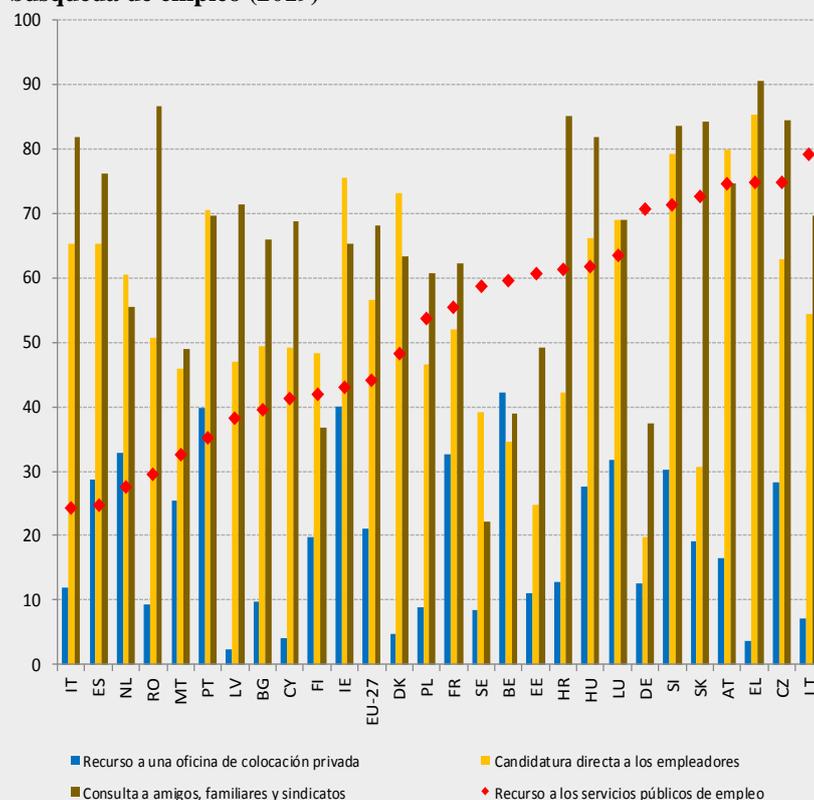
Los servicios públicos de empleo pueden desempeñar un papel crucial a la hora de facilitar unas transiciones fluidas y promover una recuperación rápida

45 p. p. de diferencia entre los niveles más alto y más bajo de uso de los servicios públicos de empleo para la búsqueda de empleo en 2019

Los demandantes de empleo poco cualificados y de mayor edad son una gran parte de quienes recurren a los SPE

Las elevadas tasas de desempleo de larga duración previas a la pandemia pueden plantear obstáculos a la recuperación general

Porcentaje de desempleados que utilizan un determinado método de búsqueda de empleo (2019)



Fuente: Eurostat, EPA.

El diálogo social y la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas son fundamentales para impulsar una recuperación justa y sostenible y respaldar un crecimiento inclusivo. En varios Estados miembros, los convenios colectivos y el diálogo social han sido cruciales para contribuir a diseñar y aplicar una respuesta socioeconómica inmediata a la crisis de la COVID-19, en particular las medidas para adaptar rápidamente los modelos de trabajo, como el fomento del teletrabajo, y para proteger la salud, los ingresos y el empleo de los trabajadores de primera línea y esenciales. La consulta a los interlocutores sociales sobre la respuesta a la crisis fue de nuevo importante en aquellos Estados miembros que ya tenían estructuras de diálogo social bien desarrolladas. En otros Estados miembros, la crisis ha agravado el problema de la participación de los interlocutores sociales, que ya era limitada antes de la emergencia sanitaria. Para garantizar un diseño y una aplicación eficaces y fluidos de sus programas de reforma e inversión en el marco del nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia durante el período 2021-2023, es fundamental que los Estados miembros colaboren con los interlocutores sociales en la preparación de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia.

Las desigualdades en la educación suponen un riesgo para la cohesión social y el crecimiento inclusivo, por lo que es necesario reformar los sistemas educativos a fin de que sean más inclusivos y proporcionen mejores resultados, prestar ayuda a los más vulnerables e invertir en infraestructuras educativas, en particular en la educación digital. Los niños de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos tienen a menudo

dificultades significativas para lograr buenos niveles educativos. Su presencia en la educación infantil y atención a la infancia es considerablemente menor y es más frecuente que no logren adquirir las capacidades básicas de lectura en la enseñanza secundaria. Su presencia es menor también en la educación superior, al igual que ocurre con los estudiantes de las zonas rurales, los que presentan una discapacidad y los migrantes nacidos fuera de la UE. El aprendizaje a distancia introducido durante los confinamientos puso de relieve estas desventajas: por lo general, los alumnos de entornos socioeconómicos más desfavorecidos comenzaron teniendo menos capacidades digitales y, con mayor frecuencia que los demás, carecían de acceso a un ordenador y a una conexión a internet. Está surgiendo una brecha de género en relación con las capacidades básicas y el nivel de educación superior, ámbitos en los que los chicos muestran peores resultados que las chicas. Dada también la importante brecha existente en materia de empleo entre los trabajadores poco cualificados y los altamente cualificados (29,1 puntos porcentuales en 2019), existe el riesgo de que la combinación de esos factores se traduzca en desventajas a lo largo de la vida laboral. Existe un fuerte vínculo entre los resultados educativos, el éxito en el mercado laboral y la participación en la sociedad, lo que subraya la importancia de una educación inclusiva para garantizar una recuperación justa y reforzar la resiliencia social. Las reformas podrían abarcar, entre otras cosas, la prevención de un encauzamiento educativo temprano, la introducción de servicios de apoyo y de sistemas y servicios financieros específicos para escuelas, familias y jóvenes desfavorecidos, el fomento de un mejor acceso a la educación para los niños necesitados, incluida la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales en los sistemas generales, y la inversión en infraestructuras y equipos.

Las desventajas socioeconómicas siguen teniendo una fuerte repercusión en la participación y en los resultados educativos

El **36,4 % de los alumnos**

con un menor nivel económico, social y cultural **no alcanzan las capacidades básicas de lectura**

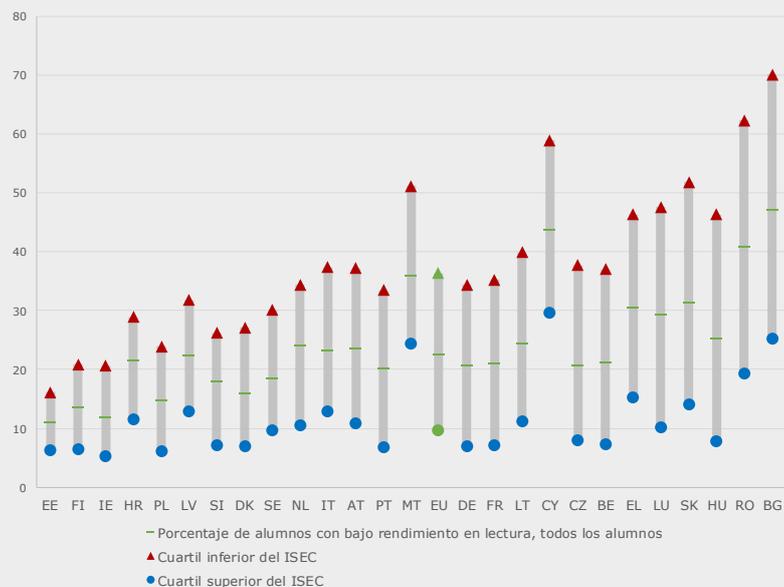
11,3 p. p.

de diferencia en la participación de los **niños en riesgo de pobreza o exclusión social** en la educación infantil y atención a la infancia en 2016

22,5 %

de los **jóvenes nacidos fuera de la UE** abandonan prematuramente la educación y la formación (frente al 10,2 % a nivel de la UE)

Tasa de bajo rendimiento en materia de capacidades de lectura en función del estatus económico, social y cultural (en puntos porcentuales, jóvenes de 15 años, 2018)



Nota: ISEC significa «índice de estatus económico, social y cultural».

Fuente: PISA 2018, OCDE.

La mejora de las capacidades y el reciclaje profesional son una prioridad absoluta a fin de fomentar una recuperación inclusiva y respaldar las transiciones digital y ecológica.

Antes de la crisis, las empresas de la UE apuntaron a la escasez de personal cualificado como el primer obstáculo para la inversión. Veinte Estados miembros no alcanzaron el objetivo establecido para 2020 de lograr un 15 % de aprendizaje de adultos a nivel de la UE. Los adultos poco cualificados participan significativamente menos en el aprendizaje, a pesar de ser quienes más lo necesitan. Una cuarta parte de los adultos jóvenes carecen de cualificaciones que les permitan acceder directamente al mercado laboral. Algunos sectores, como el de las TIC, señalan la existencia de una gran brecha entre los puestos vacantes y los titulados. En muchos Estados miembros sigue siendo demasiado difícil continuar educándose y formándose una vez abandonada la educación formal, y la validación de las capacidades sigue estando poco desarrollada. Junto con los nuevos retos en materia de capacidades que surgen con motivo de las transiciones digital y ecológica, esto apunta a la necesidad de apoyar la transformación de la formación profesional y la educación superior. La Agenda de Capacidades Europea y el Espacio Europeo de Educación establecen medidas estratégicas para el aprendizaje permanente, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, incluidos el Pacto por las Capacidades y la ejecución de las estrategias, la previsión, la

orientación y la validación en materia de capacidades. En el marco de la iniciativa emblemática «Reciclaje y Perfeccionamiento Profesional», se anima encarecidamente a los Estados miembros a proponer reformas e inversiones en materia de capacidades, sobre todo capacidades digitales, para obtener financiación con cargo al nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; dicha financiación se añadiría a la que facilita tradicionalmente el Fondo Social Europeo y le serviría como complemento.

Existe margen para reforzar la participación en el aprendizaje de adultos como clave para apoyar el desarrollo profesional y unas transiciones laborales satisfactorias

28,3 p. p.

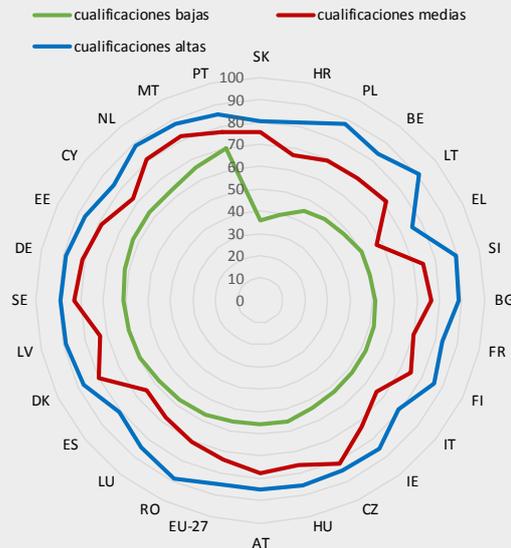
de diferencia en las tasas de empleo entre los

trabajadores poco cualificados y los altamente cualificados

6,5 p. p.

de diferencia en la participación de los **trabajadores poco cualificados** en el aprendizaje de adultos

Tasas de empleo por nivel de estudios terminados
(% de personas de entre 25 y 64 años en 2019)



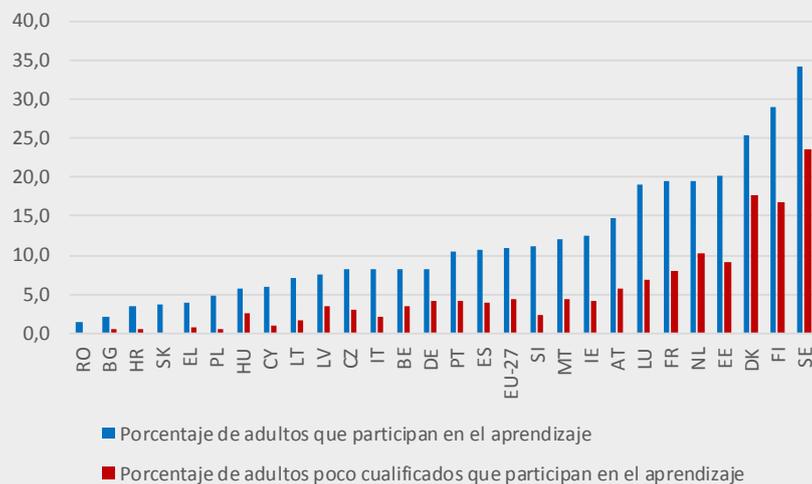
En **20 Estados miembros,**

los adultos que participaron en el aprendizaje fueron **menos del 15 %**

La mitad de los adultos

debería participar **durante un año en el aprendizaje de adultos** de aquí a 2025, de acuerdo con la Agenda de Capacidades Europea (frente al 38 % en 2016)

Porcentaje de adultos y adultos poco cualificados que participan en el aprendizaje (% de personas de entre 20 y 64 años en 2019)



Fuente: Eurostat.

La crisis de la COVID-19 ha puesto aún más de relieve la importancia de reforzar las capacidades digitales. Durante la pandemia, las capacidades digitales han resultado ser esenciales para la continuidad de las actividades empresariales, educativas y de formación, así como para garantizar el acceso a los servicios, incluida la asistencia sanitaria, a un gran porcentaje de ciudadanos de la UE. Las capacidades digitales serán cada vez más importantes

para la plena participación en el mercado laboral y en las sociedades del futuro, así como para apoyar las transiciones ecológica y digital. Sin embargo, los avances en materia de capacidades digitales básicas han sido lentos: a pesar de una moderada mejora, en 2019 más de 4 personas de cada 10 carecían de las capacidades digitales básicas en la UE, especialmente las personas de mayor edad y las poco cualificadas. Además, existe una escasez sistemática de expertos digitales y de personas con capacidades digitales avanzadas, un desafío condicionado en gran medida por la escasa presencia de las mujeres entre los titulados en educación superior en los ámbitos de las CTIM y en los puestos de trabajo del sector de las TIC. Aunque ellas presentan mejores capacidades digitales a una edad temprana, el porcentaje de chicas que elige estudios o itinerarios profesionales relacionados con tales capacidades es menor que el de los chicos. Las reformas para reforzar las capacidades digitales incluyen las actualizaciones de los planes de estudios, la introducción de cursos de TIC en la educación primaria, la enseñanza de las TIC como asignatura en la educación secundaria, el apoyo a los profesores y los formadores (enseñándoles también cómo respaldar los intereses y aspiraciones de las chicas), las oportunidades de aprendizaje de adultos en materia de capacidades digitales, las medidas destinadas a aumentar el atractivo de los estudios en los ámbitos de las CTIM y las TIC (sobre todo para las chicas) y una mayor cooperación entre las empresas, los centros de investigación y el mundo académico, así como las inversiones en infraestructuras y equipos digitales.

La brecha en materia de capacidades digitales sigue siendo significativa

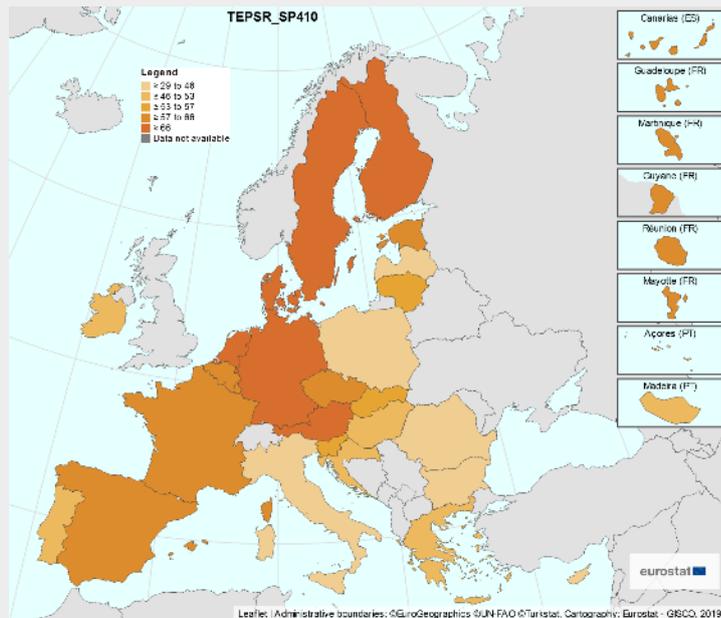
El **46 %** de las **personas** de entre 16 y 74 años **no tenía capacidades digitales básicas** en 2019

13,5 millones de **puestos vacantes** requerían **capacidades relacionadas con las TIC** en 2018 y 2019

El **57 %** de las **empresas** señaló que **tuvo dificultades** para contratar a especialistas en TIC en 2019

El **50,9 %** de los **profesores** no recibió formación en TIC durante su educación formal

Personas con capacidades digitales generales básicas o superiores (2019, puntos porcentuales, personas de entre 16 y 74 años)



Fuente: Eurostat.

La desigualdad general de ingresos disminuyó ligeramente en los años previos a la pandemia de COVID-19, pero aumentó en el extremo inferior de la distribución de la renta durante la última década, lo que ha suscitado preocupación acerca del carácter inclusivo del crecimiento económico. De media, en toda la UE, el 20 % de los hogares más ricos tiene una renta 5 veces superior, aproximadamente, a la renta del 20 % de los hogares más pobres. En los últimos años, la desigualdad de ingresos aumentó más en la parte inferior de la distribución de la renta (S50/S20) que en la parte superior (S80/S50). Según estimaciones preliminares, los estabilizadores automáticos y las medidas estratégicas adoptadas para hacer frente a la emergencia han logrado contrarrestar, hasta la fecha, el efecto de la COVID-19 en la desigualdad. La lucha contra las desigualdades de renta requiere que los Estados miembros adopten reformas en distintos ámbitos estratégicos, en particular en el diseño de sus sistemas fiscales y de prestaciones, los mecanismos de fijación de salarios, la inclusión y la igualdad de oportunidades en la educación y la formación (a partir de una edad temprana), y el acceso a servicios asequibles y de calidad para todos. Debe garantizarse la evaluación del impacto distributivo de las políticas, especialmente de las que buscan respaldar la doble transición ecológica y digital.

Aunque últimamente se ha reducido, la desigualdad ha aumentado en la parte inferior de la distribución de la renta

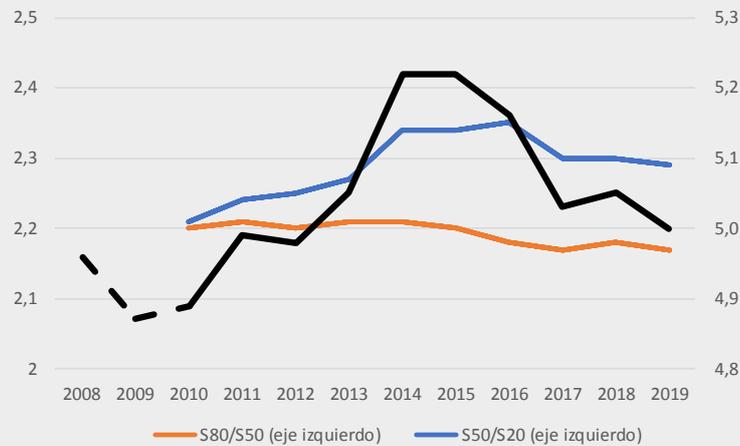
5 veces

era la ratio entre el porcentaje de renta del 20 % superior y el 20 % inferior en 2019

El **21,4 %**

es el porcentaje de la renta total obtenido por el 40 % más pobre de la población, en aumento desde 2015

Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20) y desglose por la parte superior e inferior de la distribución



Fuente: cálculo propios sobre datos de Eurostat.

Antes de la crisis de la COVID-19, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social estaba disminuyendo por séptimo año consecutivo, aunque los lentos avances en los países con las tasas de pobreza más elevadas apuntaban a las dificultades existentes en los sistemas de protección social. En 2019, cerca de 92,4 millones de personas estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, esto es, 2,3 millones menos que en el año anterior. Desde el nivel máximo alcanzado en 2012, la privación material grave ha sido el componente que ha experimentado la mayor mejora, seguido del porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad laboral muy baja, debido a los sólidos resultados del mercado laboral previos a la crisis, mientras que la disminución de la tasa de riesgo de pobreza ha sido menos acusada. No obstante, estos avances positivos fueron registrando cierta desaceleración en bastantes Estados miembros. Así, la pobreza de los ocupados y el nivel de la pobreza fueron disminuyendo lentamente, incluso en el caso de las personas que vivían en hogares con una intensidad laboral muy baja. La crisis de la COVID-19, y el aumento del desempleo y de la inactividad asociados a ella, ha hecho que sea muy poco probable alcanzar el objetivo de Europa 2020 de reducir en 20 millones el número de personas en situación de pobreza o exclusión social (en comparación con 2008). La situación actual plantea retos para los sistemas de protección social, en particular a la hora de garantizar unos ingresos adecuados de forma sostenible y prestar unos servicios de calidad especialmente a quienes más los necesitan.

La pobreza siguió siendo elevada para la mayoría de los grupos vulnerables, en particular para las familias con niños, las personas con discapacidad y los nacidos fuera de la UE, pues todos ellos se vieron afectados de manera desproporcionada por la crisis de la COVID-19. Los sistemas sanitarios, educativos y de protección social, en particular los servicios sociales, se han visto sometidos a una presión sin precedentes, lo que ha agravado aún más los retos a los que se enfrentan las personas que sufren las situaciones más vulnerables. Aunque disminuyó en los últimos años, el riesgo de pobreza o exclusión social de los niños (menores de 18 años) siguió siendo 1 punto porcentual superior al de la población en edad laboral, y fue muy elevado en varios Estados miembros. Además de unos niveles de

renta adecuados, el acceso a los servicios, entre ellos la educación, la atención sanitaria y la vivienda, desempeña un papel clave en el apoyo a las familias con niños y garantiza la igualdad de oportunidades en la vida. La Comisión propondrá en 2021 una Garantía Infantil Europea a fin de proporcionar un marco de actuación a escala de la UE. Las personas con discapacidad y las nacidas fuera de la UE, ambas expuestas a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social, también requieren más apoyo. La nueva estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad, que la Comisión pondrá en marcha en 2021, tendrá por objeto promover la inclusión económica y social de las personas con discapacidad. Se espera que se centre en una amplia gama de ámbitos, en particular en la educación, el empleo, una protección social adecuada, la accesibilidad y la no discriminación. El pilar europeo de derechos sociales incide en el derecho de los ciudadanos a acceder a servicios de calidad. La mejora del acceso a los servicios, en particular los servicios sociales y los servicios comunitarios y a domicilio que fomentan la vida autónoma y la inclusión en la comunidad, se plasmará en una serie de iniciativas y líneas de trabajo que la Comisión presentará próximamente, como las estrategias mencionadas y el nuevo Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para personas de origen migrante.

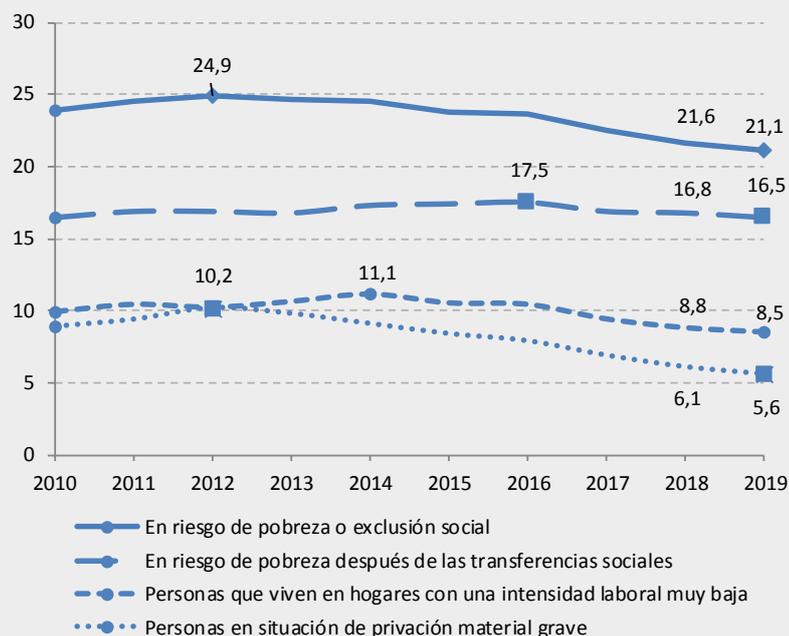
La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social estaba disminuyendo antes de la crisis de la COVID-19, aunque a un ritmo lento

92,4 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la EU-27 en 2019, 2,3 millones menos que en 2018

El **22,5 %** de los niños están en riesgo de pobreza o exclusión social

El **9 %** de los trabajadores están en riesgo de pobreza

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



Fuente: Eurostat.

Aunque los costes de la vivienda siguen siendo muy elevados para una gran parte de los hogares, la crisis requiere medidas para proteger a los más vulnerables. Los costes de la vivienda suponen una carga excesiva para 1 de cada 10 europeos. Los hogares con menores ingresos y las personas que viven en ciudades son los más afectados. El número de personas sin techo, la forma más extrema de exclusión en materia de vivienda, aumentó en la última década en la mayoría de los Estados miembros. La crisis sanitaria ha puesto aún más de manifiesto estas dificultades en materia de vivienda. Muchos Estados miembros adoptaron medidas de emergencia para proteger a los más vulnerables, en particular proporcionando

alojamientos improvisados a las personas sin hogar. Las reformas de los Estados miembros deben centrarse especialmente en invertir en la renovación de viviendas residenciales y sociales y en aumentar el acceso a estas últimas.

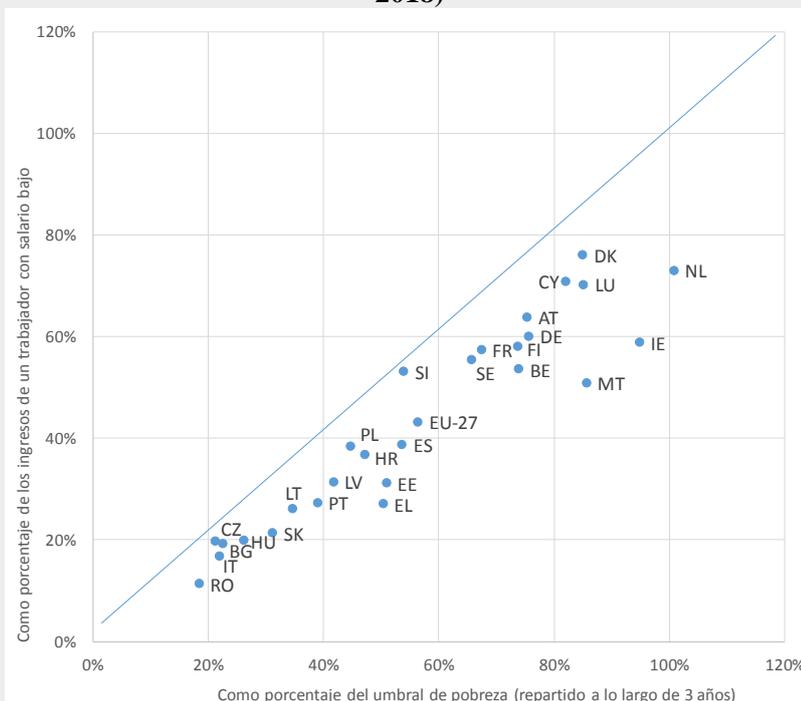
La crisis de la COVID-19 es un potente recordatorio de la importancia de los sistemas de protección social y de su papel a la hora de mitigar los efectos económicos y sociales derivados de la reducción de la actividad económica. Es probable que la crisis de la COVID-19 aumente el número de personas que se benefician de prestaciones por desempleo y otros complementos a la renta, lo que pondrá a prueba la capacidad de nuestros sistemas de protección social. Los países han prorrogado y ampliado los regímenes existentes y han flexibilizado temporalmente las condiciones para recibir las prestaciones. Para mantener y reforzar la protección social de todos de manera sostenible, será necesario seguir trabajando durante la fase de recuperación. Aprovechando la respuesta a la crisis, debe mejorarse aún más la protección de los trabajadores autónomos y los atípicos sobre una base estructural, en consonancia con la Recomendación relativa al acceso a la protección social. Las reformas deben abordar, entre otras cosas, la cobertura, la adecuación y la transferibilidad de los derechos de protección social y el apoyo a la integración en el mercado laboral de quienes pueden trabajar.

En la mayoría de los Estados miembros, el nivel de renta mínima se sitúa por debajo del umbral de pobreza

De media, las **transferencias sociales (excluidas las pensiones)** reducen la pobreza en un **32,7 %**

El **63,9 %** de la población de la UE **en riesgo de pobreza** recibió algún tipo de prestación en 2018

Renta neta de los perceptores de la renta mínima (ejercicio 2018)



Fuente: cálculos propios sobre datos de la OCDE y Eurostat.

La COVID-19 ha sometido a los sistemas sanitarios y de cuidados de larga duración de los Estados miembros a una presión sin precedentes. La capacidad de nuestros sistemas sanitarios de responder a las crisis se ha visto sometida a examen frecuentemente, y se han agravado los retos estructurales existentes en relación con la eficacia, accesibilidad y

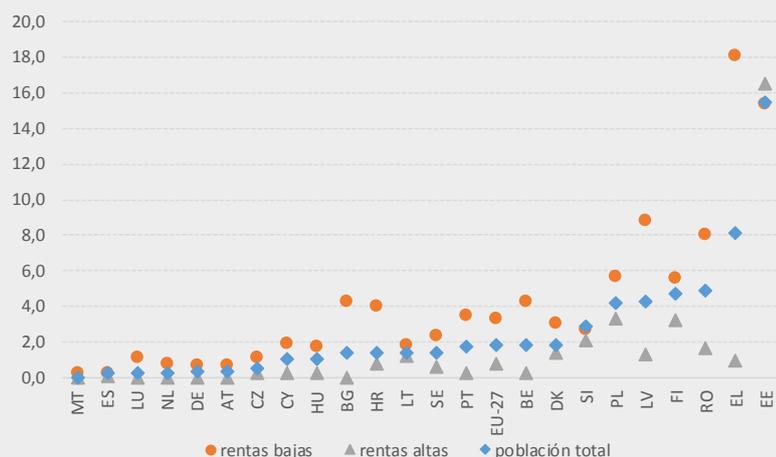
resiliencia de la asistencia sanitaria. Entre ellos figuran la escasez de financiación para las inversiones en salud (incluida la preparación y la respuesta ante las crisis), una coordinación e integración limitadas de la asistencia, una atención primaria deficiente, obstáculos persistentes al acceso a la asistencia sanitaria y necesidades de asistencia médica no satisfechas. Esas dificultades afectaron gravemente a las personas más vulnerables. Tal como se ha mencionado antes, la pandemia también puso de relieve la escasez existente en ciertas profesiones sanitarias y la importancia de adaptar o mejorar sus condiciones de trabajo y sus capacidades. Las reformas deben cubrir, en particular, el refuerzo de las capacidades de asistencia sanitaria en los Estados miembros (en particular, la capacidad de intervención rápida y de gestión de crisis), una mejor coordinación entre la asistencia hospitalaria, ambulatoria y primaria, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores sanitarios y la mejora de sus condiciones de trabajo, la salud digital y la reducción de los pagos directos. Los sistemas de cuidados de larga duración también se han visto gravemente afectados por la pandemia, debido a la elevada vulnerabilidad de sus usuarios y su personal ante la COVID-19. Los desafíos a los que se enfrentan los sistemas de cuidados de larga duración han salido a la luz: las difíciles situaciones que viven los trabajadores y los cuidadores no profesionales, la discontinuidad de los servicios y los problemas de capacidad, entre otros. Las reformas deben abarcar, entre otros aspectos, medidas preventivas, como el envejecimiento activo y saludable, y medidas reactivas, como el establecimiento de unos servicios de atención sanitaria y social debidamente integrados, la ampliación del acceso y la cobertura, en particular a servicios de asistencia a domicilio y servicios comunitarios, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional del personal, y el apoyo a los servicios de asistencia integrada y a la vida independiente.

En varios Estados miembros, los niveles de renta afectan al acceso a la asistencia sanitaria

El **1,8 %** de la población de la UE notificó **necesidades médicas no satisfechas** en 2019, antes de la crisis de la COVID-19

En **11 Estados miembros** los **pagos directos** representan más del **20 % del gasto sanitario**

Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas según el nivel de renta, 2019



Fuente: cálculo propios sobre datos de Eurostat.

El cambio demográfico sigue planteando retos a largo plazo para los sistemas de pensiones. En términos generales, la adecuación de las pensiones se mantuvo estable en 2019. Las pensiones de jubilación se deterioraron ligeramente en relación con las rentas del trabajo, pero la proporción de personas mayores en situación de privación material grave siguió

disminuyendo. A pesar de que ha ido reduciéndose gradualmente en los últimos diez años, la brecha de género en las pensiones sigue siendo considerable. El impacto de la crisis en el empleo y las rentas del trabajo, en particular para los trabajadores atípicos y los autónomos, aumenta el riesgo que ya existe en la adecuación de las pensiones a largo plazo. Las reformas deben tener como objetivo la creación de sistemas de pensiones inclusivos y sostenibles, que proporcionen un acceso adecuado y oportunidades de ahorro tanto para hombres como para mujeres y para las personas con diferentes tipos de contratos y actividades económicas, y garanticen, al mismo tiempo, una renta mínima adecuada en la vejez.

Los Estados miembros deben tomar medidas para abordar los desafíos en materia de empleo, capacidades y políticas sociales detectados en el presente Informe Conjunto sobre el Empleo. El análisis incluido en el presente Informe destaca ciertos ámbitos prioritarios para las reformas y las inversiones. Estas deben aspirar a impulsar la creación de puestos de trabajo, facilitar la transición del desempleo al empleo y las transiciones entre sectores, mejorar la resiliencia económica y social y mitigar el impacto de la crisis en el empleo y en materia social. La financiación de la UE, también a través del Fondo Social Europeo Plus (con los recursos adicionales facilitados por REACT-UE) y el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, presta su apoyo a los Estados miembros para acelerar la aplicación de las medidas estratégicas en estos ámbitos. En consonancia con las orientaciones para las políticas de empleo, se invita a los Estados miembros a:

- mantener los regímenes de reducción del tiempo de trabajo mientras sean necesarios y combinarlos con programas de mejora de las capacidades o de reciclaje profesional; tan pronto como las condiciones lo permitan, introducir medidas de apoyo destinadas a reasignar la mano de obra (por ejemplo, mediante incentivos a la contratación bien diseñados), en particular hacia la economía ecológica y digital, protegiendo al mismo tiempo a los trabajadores durante esa transición;
- garantizar que los entornos laborales sean seguros y estén bien adaptados a los nuevos requisitos de distanciamiento social, y que las fórmulas de trabajo flexible estén ampliamente disponibles;
- incrementar el apoyo al mercado laboral y las oportunidades de mejora de las capacidades para hacer frente al aumento del desempleo juvenil, en particular mediante el apoyo a la formación de aprendices (sobre todo en las pymes), las subvenciones a la contratación, las infraestructuras de aprendizaje, la tecnología y los equipos;
- invertir en los servicios públicos de empleo, en particular para aumentar su capacidad, modernizar su infraestructura de TIC, reforzar los sistemas de elaboración de perfiles y dotar al personal de las capacidades adecuadas;
- promover la negociación colectiva y el diálogo social; en caso de que existan salarios mínimos legales, garantizar las condiciones para que se fijen en niveles adecuados, mediante criterios claros y estables, se realicen las actualizaciones periódicas oportunas y exista una participación efectiva de los interlocutores sociales;
- reformar la regulación del mercado laboral, así como los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, a fin de garantizar que se reduzca la segmentación del mercado laboral y que la recuperación impulse la creación de puestos de trabajo de calidad; asegurarse de que los trabajadores con formas de trabajo atípicas y los trabajadores autónomos tengan acceso a la protección social;
- invertir en el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades, en particular en capacidades digitales, reforzando los sistemas de EFP, apoyando las asociaciones público-privadas a gran escala entre múltiples partes interesadas en el marco del Pacto

por las Capacidades, ofreciendo mayores incentivos a las empresas y los trabajadores para que participen en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, invirtiendo en infraestructuras y equipos, especialmente los digitales, y apoyando a profesores y formadores; así como garantizar la igualdad de acceso a la educación y la formación;

- invertir en una protección social sostenible para todos, fomentando reformas destinadas a mantener y reforzar los niveles de protección y mejorando la protección de las personas que no están cubiertas; garantizar unas prestaciones adecuadas, la transferibilidad de los derechos, el acceso a los servicios y el apoyo a la integración en el mercado laboral de quienes puedan trabajar; invertir en la calidad y la accesibilidad de la educación infantil y atención a la infancia y de los servicios de cuidados de larga duración; así como evaluar el impacto distributivo de las políticas;
- invertir en la renovación de viviendas residenciales y sociales y facilitar el acceso a viviendas sociales asequibles, cuando proceda;
- invertir en la capacidad de los sistemas sanitarios, en particular en la capacidad de intervención rápida, la atención primaria, la coordinación de la asistencia, el personal sanitario y la sanidad electrónica; reducir los pagos directos, mejorar la cobertura sanitaria y promover la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores sanitarios.

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

En este apartado se presenta un resumen de las tendencias y los retos sociales y del mercado laboral en la Unión Europea³ a nivel agregado.

1.1. Tendencias del mercado laboral

El crecimiento económico siguió respaldando la creación de empleo en 2019, aunque a un ritmo más lento que en años anteriores. En el cuarto trimestre de 2019, 209,3 millones de personas tenían empleo en la Europa de los Veintisiete (1,9 millones más que en el cuarto trimestre de 2018), el nivel más alto jamás alcanzado. Los trabajadores de mayor edad y los altamente cualificados siguieron siendo los principales motores del crecimiento del empleo en este período, lo que contribuyó al aumento de la tasa de empleo global de las personas de entre 20 y 64 años hasta el 73 % en 2019. El desempleo alcanzó un mínimo histórico del 6,5 % en el cuarto trimestre de 2019. El desempleo juvenil y el de larga duración también fueron disminuyendo, aunque seguían siendo elevados en algunos Estados miembros.

La crisis de la COVID-19 ha invertido la tendencia positiva del empleo de los últimos 6 años en la Europa de los Veintisiete. La recesión económica provocada por la pandemia ha tenido una gran repercusión en el mercado laboral. El empleo total disminuyó a un ritmo acelerado durante los 2 primeros trimestres de 2020 y se situó en los 203,1 millones de personas en el segundo trimestre de 2020. Con alrededor de 6,1 millones de personas empleadas menos (un 2,9 %), fue el descenso más acusado que se ha observado en 2 trimestres sucesivos desde 1995⁴. En términos anuales, tras aumentar un 1 % en 2019, se prevé que el empleo total disminuya un 4,5 % en 2020 y a continuación vuelva a aumentar un 1,8 % en 2021⁵, aunque existen riesgos de evolución a la baja en función de cómo evolucione la pandemia.

La tasa de empleo de las personas de entre 20 y 64 años disminuyó a pesar de la rápida respuesta estratégica y de las medidas adoptadas para contener la pérdida de puestos de trabajo. En 2019, la tasa de empleo en la Europa de los Veintisiete siguió aumentando y alcanzó una media del 73,1 % (72,7 % en la zona del euro), 0,7 puntos porcentuales más que en 2018 (tanto para la UE como para la zona del euro; gráfico 1). No obstante, tras un máximo del 73,3 % en el segundo trimestre de 2019, empezó a disminuir lentamente en el segundo semestre del año. Cuando estalló la crisis de la COVID-19, la tasa de empleo cayó al 72 % en el segundo trimestre de 2020, lo que supone un descenso de 1,1 puntos porcentuales respecto del cuarto trimestre de 2019 y de 1,3 puntos porcentuales respecto del nivel observado en el segundo trimestre de 2019. En la zona del euro, la disminución fue más pronunciada, con una tasa de empleo del 71,4 % en el segundo trimestre de 2020, esto es, 1,2 y 1,5 puntos porcentuales menos que en el cuarto y el segundo trimestre de 2019, respectivamente. La tasa de empleo de las mujeres disminuyó de forma menos acusada (0,9 puntos porcentuales en la Europa de los Veintisiete y 1 punto porcentual en la zona del euro)

³ Salvo indicación en contrario, todo el informe se refiere a la Europa de los Veintisiete.

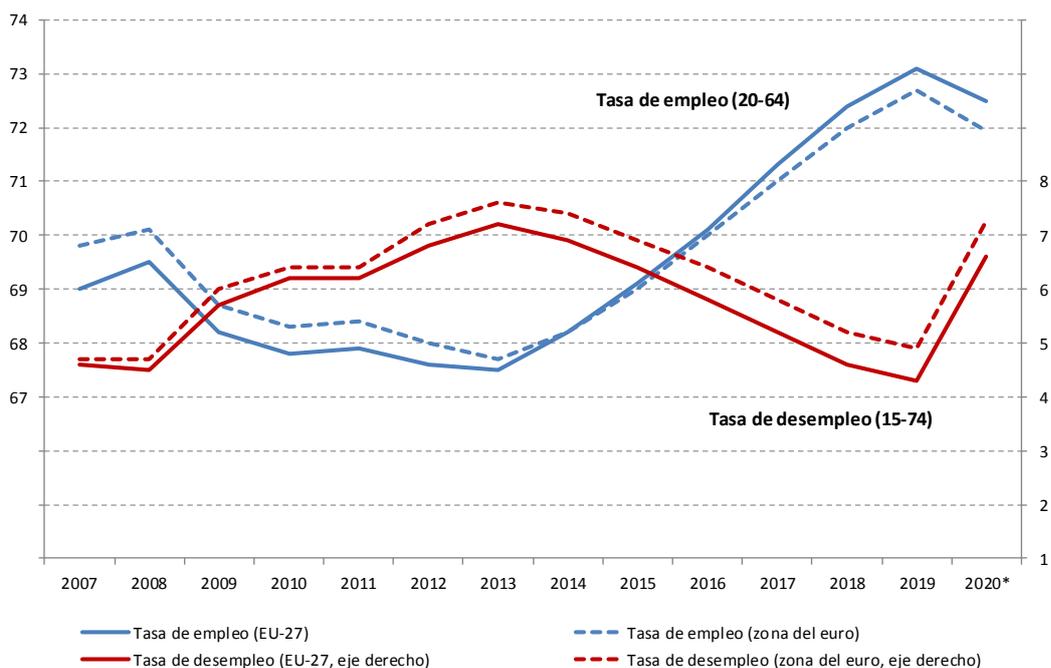
⁴ Las cifras de empleo total proceden de las cuentas nacionales (concepto interior) y otras cifras proceden de los datos de la Encuesta de Población Activa. En este apartado se utilizan cifras trimestrales desestacionalizadas.

⁵ Comisión Europea: *Previsiones económicas europeas, otoño de 2020*, Documento institucional 136, 2020.

que la de los hombres (1,1 y 1,3 puntos porcentuales, respectivamente), aunque la brecha se mantiene por lo general en los niveles previos a la pandemia (era de 11,7 puntos porcentuales en 2019 y se mantenía cercana a 11,4 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2020). Tras seis años de avances hacia la consecución del objetivo del 75 % de Europa 2020⁶, la tasa de empleo empezó a desviarse de él, y sigue existiendo una gran incertidumbre en cuanto a cómo evolucionará la actividad económica y a cuáles serán las repercusiones en el empleo⁷.

Gráfico 1: La pandemia ha provocado una gran perturbación en el mercado laboral e interrumpido 6 años de resultados positivos

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



* media del T1-2020 y el T2-2020, desestacionalizada.

Fuente: Eurostat, EPA.

La crisis ha tenido un impacto moderado en las tasas de desempleo en toda Europa en comparación con la magnitud de la perturbación sobre el PIB⁸. La tasa de desempleo siguió disminuyendo durante 2019, tanto en la UE como en la zona del euro (gráfico 1). En el segundo trimestre de 2020, el 6,7 % de la población activa estaba desempleada, es decir, 0,2 puntos porcentuales menos que en el cuarto trimestre de 2019 (el nivel más bajo jamás registrado en la Europa de los Veintisiete) y el mismo nivel que en el segundo trimestre de 2019. En la zona del euro, la tasa de desempleo fue más elevada, del 7,3 % en el segundo

⁶ Obsérvese que el objetivo de lograr una tasa de empleo del 75 % (de 20 a 64 años) se fijó, en el marco de la Estrategia Europa 2020, para una composición de la UE diferente (con el Reino Unido y sin Croacia).

⁷ El informe anual de resultados en materia de empleo y el indicador de resultados en materia de empleo de 2020 del Comité de Empleo estiman que el número de personas empleadas en la Europa de los Veintisiete aumentará un 4,4 % en 2020 antes de volver a caer en 2021 (sobre la base de las previsiones económicas de primavera de 2020 de la Comisión).

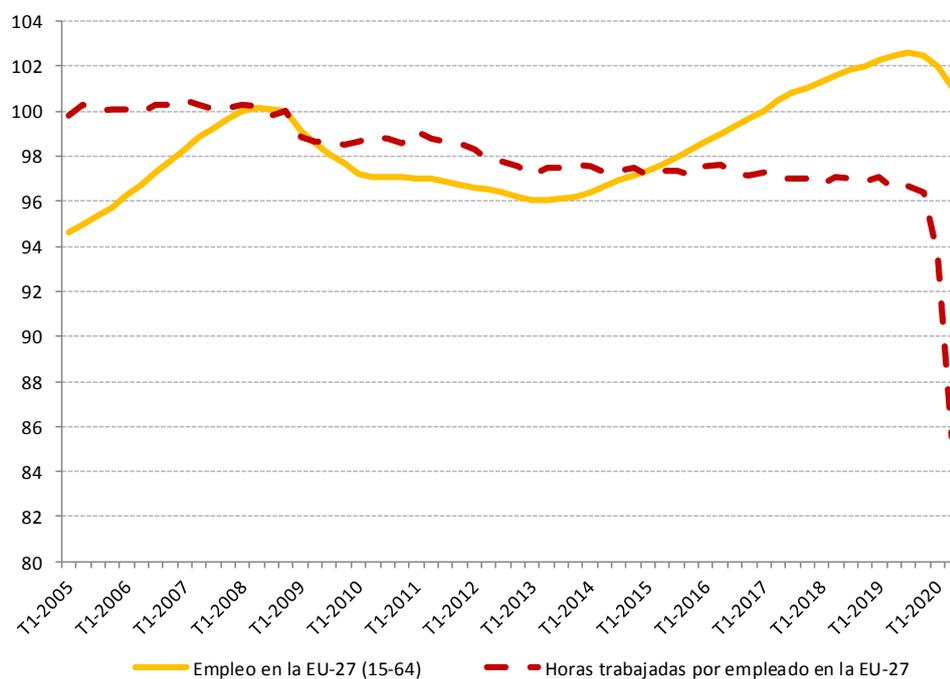
⁸ Para más detalles, véanse *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés] (disponible en <https://europa.eu/!MM76mf>) y *Labour Market and Wage Developments. Annual Review 2020* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios. Revisión anual de 2020», documento en inglés] (disponible próximamente).

trimestre de 2020, igual que en el cuarto trimestre de 2019, pero 0,2 puntos porcentuales menos que el segundo trimestre de 2019. No obstante, si se analiza el desglose por grupos de edad, las diferencias son acusadas. Tras disminuir en 2019 en comparación con el año anterior, la tasa de desempleo ha aumentado especialmente en el caso de los jóvenes (de 15 a 24 años). Entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, aumentó 1,2 puntos porcentuales en la Europa de los Veintisiete y 1,1 puntos porcentuales en la zona del euro. Por el contrario, el desempleo disminuyó en el caso de las personas de entre 55 y 74 años (-0,4 y -0,5 puntos porcentuales, respectivamente). Si se consideran los datos mensuales, la tasa de desempleo general ha experimentado un aumento constante desde el inicio de la pandemia, hasta alcanzar el 7,5 % en la Europa de los Veintisiete (8,3 % en la zona del euro) el pasado septiembre. Así, en ese momento, 16 millones de personas estaban desempleadas en la Europa de los Veintisiete, aproximadamente 1,8 millones más que en el mismo mes de 2019 (13,6 millones y 1,4 millones más, respectivamente, en la zona del euro). Existen dos razones principales que podrían explicar esta lenta respuesta del desempleo. En primer lugar, la reducción significativa de las horas trabajadas por persona empleada (gracias sobre todo a la rápida adopción de medidas de reducción del tiempo de trabajo) y las restricciones al despido impuestas en varios Estados miembros contribuyeron a contener la destrucción de mano de obra. En segundo lugar, la gravedad de la perturbación económica empujó a muchos desempleados a la inactividad (efecto del «trabajador desanimado»). Sin embargo, existe una heterogeneidad significativa entre los distintos Estados miembros (véanse el gráfico 2 y el apartado 3.1.1). El desempleo de larga duración alcanzó en el segundo trimestre de 2020 el nivel más bajo de la historia en la Europa de los Veintisiete: el 2 % de la población activa (en la zona del euro fue del 2,4 %). El impacto potencial de la crisis en este indicador solo será visible posteriormente.

El número total de horas trabajadas ha experimentado un acusado descenso relacionado, en gran medida, con las medidas de contención adoptadas para combatir la pandemia. La COVID-19 acabó con la tendencia positiva iniciada en 2013 con la recuperación. El número total de horas trabajadas en la economía aumentó hasta alcanzar un máximo cercano a los 85 000 millones en el cuarto trimestre de 2019. A continuación, cayó bruscamente (valores intertrimestrales): un 3,1 % en el primer trimestre de 2020 y un 10,7 % en el segundo trimestre de 2020. El número de horas trabajadas por persona empleada en la Europa de los Veintisiete, que ya mostraba una tendencia a la baja (gráfico 2), cayó un 2,7 % en el primer trimestre de 2020 y un 10,1 % en el segundo trimestre de 2020 (variaciones intertrimestrales). Este acusado descenso se debe en gran medida al uso generalizado de regímenes de reducción del tiempo de trabajo o de despido temporal, así como a las restricciones al despido impuestas por varios Estados miembros con vistas a conservar el empleo. Sin embargo, la perturbación del empleo provocada por la pandemia también puede tener un impacto sostenido en las horas trabajadas. Esta situación podría verse agravada por ciertas tendencias a largo plazo, como el elevado nivel de trabajo a tiempo parcial, el trabajo según demanda en plataformas digitales, y un cambio más estructural del empleo hacia sectores con una menor intensidad de mano de obra.

Gráfico 2: Las tendencias en el empleo y en las horas trabajadas se han visto gravemente afectadas por la pandemia

Crecimiento del empleo (15-64 años) y horas trabajadas por empleado en la Europa de los Veintisiete y en la zona del euro (variación acumulada, datos trimestrales, índice T4-2008 = 100)



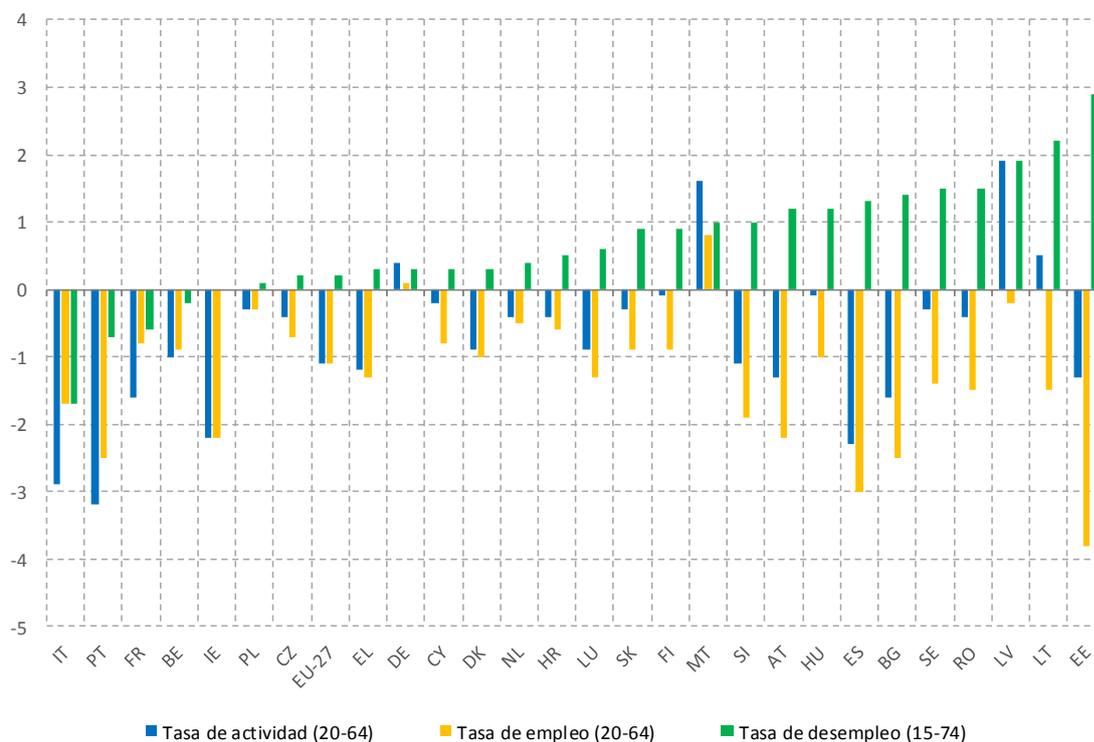
Fuente: Eurostat, cuentas nacionales, datos desestacionalizados y con ajuste de calendario (cálculos de la DG EMPL).

La participación en el mercado laboral disminuyó drásticamente durante la pandemia.

Tras aumentar hasta un máximo del 78,4 % en la Europa de los Veintisiete y del 78,8 % en la zona del euro en el segundo trimestre de 2019, la tasa de actividad del grupo de edad de 20 a 64 años cayó hasta el 77 % y el 76,9 %, respectivamente, en el segundo trimestre de 2020, con diferencias significativas entre los países. Las tasas de actividad han disminuido, al igual que las tasas de empleo, en la mayoría de los Estados miembros (véanse el gráfico 3 y el apartado 3.1). Esta disminución no ha experimentado diferencias sustanciales según el género (-1,4 puntos porcentuales en la Europa de los Veintisiete y -1,9 puntos porcentuales en la zona del euro en el caso de los hombres, frente a -1,5 y -1,8 puntos porcentuales, respectivamente, en el caso de las mujeres). No obstante, sí que ha afectado en mayor medida a los jóvenes (de 15 a 24 años) en comparación con los trabajadores de mayor edad (de 55 a 64 años).

Gráfico 3: El impacto de la pandemia se sintió de manera diferente en los distintos Estados miembros

Tasas de empleo, desempleo y actividad en la EU-27: variación acumulada (en p. p.) entre el T4-2019 y el T2-2020



Fuente: Eurostat, EPA. Datos desestacionalizados, sin ajuste de calendario.

La tasa de vacantes de empleo se redujo significativamente, pero ya había comenzado a hacerlo antes de la crisis de la COVID-19⁹. La curva de Beveridge¹⁰ (gráfico 4) muestra una fuerte disminución del número de vacantes, junto con un ligero aumento del desempleo (de 15 a 74 años). En la Europa de los Veintisiete, la tasa de vacantes de empleo fue del 1,6 % en el segundo trimestre de 2020, lo que supone una reducción frente al 1,9 % del primer trimestre de 2020 y al 2,3 % del segundo trimestre de 2019. Estas últimas evoluciones rompen el aumento moderado, aunque constante, de la tasa de vacantes observado entre 2014 y principios de 2019 (del 1,3 % en el primer trimestre de 2014 al 2,3 % en el primer trimestre de 2019), antes de la crisis. En este nuevo contexto, se espera que una mejor adecuación entre los trabajadores y los puestos de trabajo desempeñe un papel clave en la creación de mercados laborales resilientes y competitivos (véase el apartado 3.3). Aunque, en términos de demanda de mano de obra, la situación difiere sustancialmente de un Estado miembro a otro, la capacidad de detectar los cambios de las necesidades en materia de capacidades y de adaptarse a ellos determinará la evolución de la tasa de vacantes en el período posterior a la crisis¹¹.

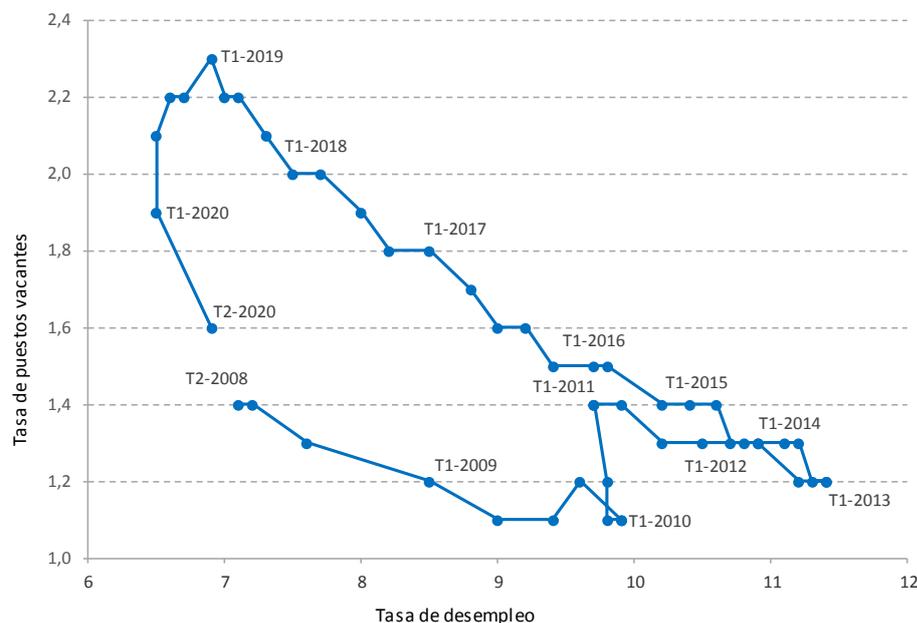
⁹ La tasa de vacantes de empleo es el porcentaje de puestos totales que están vacantes, expresado como el porcentaje de puestos ocupados y vacantes.

¹⁰ La curva de Beveridge es la representación gráfica de la relación entre el desempleo y una medida de las vacantes (la tasa de vacantes o, como en este caso, un indicador de la escasez de mano de obra).

¹¹ Véase el informe de la Comisión Europea titulado *Labour Market and Wage Developments in the Europe. Annual Review 2020* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], 2020 (disponible próximamente).

Gráfico 4: Las vacantes de empleo disminuyen y el desempleo aumenta de forma moderada

Curva de Beveridge para la Unión, 2008-2020, datos trimestrales



Fuente: Eurostat, EPA y estadísticas sobre vacantes de empleo.

Nota: datos desestacionalizados (excepto la tasa de vacantes de empleo para 2008 y 2009).

La perturbación económica ha afectado al empleo en todos los sectores, aunque existen importantes diferencias entre las distintas actividades económicas. Todas las actividades económicas, excepto la construcción (clasificación de la NACE), han reducido sus cifras en materia de empleo entre el segundo trimestre de 2019 y de 2020. En términos absolutos, el comercio al por mayor y al por menor, la hostelería y el transporte han sido las actividades más afectadas en la Europa de los Veintisiete (2,8 millones de empleados menos en comparación con el segundo trimestre de 2019, esto es, una reducción del 5,5 %), seguidas por las actividades profesionales, científicas y técnicas (es decir, servicios administrativos y auxiliares), que cuentan con 1 millón de personas empleadas menos en comparación con el segundo trimestre de 2019 (una reducción del 3,6 %). En términos relativos, las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento y las actividades de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca han experimentado las mayores reducciones (un 5 % y un 4,3 %, respectivamente). En el caso de la agricultura y la ganadería, es posible que el impacto de la pandemia en el empleo haya acelerado la tendencia a la baja a largo plazo que ya experimentaba el sector. No obstante, el número de personas empleadas en la construcción registró un ligero aumento en comparación con el segundo trimestre de 2019 (un 0,4 %).

Los jóvenes son uno de los grupos más afectados por el deterioro del mercado laboral, aunque existen grandes diferencias entre los Estados miembros. En 2019, la tasa de empleo juvenil (de 15 a 24 años) aumentó hasta el 33,5 % en la Europa de los Veintisiete, esto es, 0,6 puntos porcentuales más que en 2018 (34 % y 0,6 puntos porcentuales en la zona del euro). Cuando comenzó la crisis de la COVID-19, esa tasa disminuyó 1,6 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2020 respecto del mismo trimestre de 2019, hasta situarse en el 31,2 % (- 1,5 puntos porcentuales, o el 31,8 %, en la zona del euro en el segundo trimestre de 2020). La tasa de desempleo juvenil (de 15 a 24 años), que había alcanzado su mínimo en 2019, aumentó 1,4 puntos porcentuales en la Europa de los Veintisiete (1,2 puntos porcentuales en la zona del euro) entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre

de 2020. En total, 2,8 millones de jóvenes estaban desempleados en la UE en el segundo trimestre de 2020, cifra que aumenta a 5,4 millones si se tiene también en cuenta a quienes ni estudiaban ni trabajaban (ninis). En el segundo trimestre de 2020, la tasa trimestral de ninis aumentó hasta situarse en el 11,6 % en la UE y el 12 % en la zona del euro (desde un mínimo del 9,8 % y del 9,9 %, respectivamente, en el segundo trimestre de 2019).

En términos de resultados del mercado laboral, los trabajadores de mayor edad han resistido mejor el impacto de la pandemia. La tasa de actividad de los trabajadores de mayor edad (de 55 a 64 años) siguió aumentando a lo largo de 2019. En el segundo trimestre de 2020, se situó en el 62,2 %, lo que supone solo una ligera reducción (0,2 puntos porcentuales) en comparación con el segundo trimestre de 2019, pero 9,3 puntos porcentuales más que en el segundo trimestre de 2013, cuando empezó la recuperación anterior. La tasa de desempleo (de 55 a 74 años) se ha mantenido en niveles bajos y con una tendencia constante a la baja (4,4 % en el segundo trimestre de 2020 frente al 4,8 % un año antes), lo que posiblemente indica un efecto disuasorio entre los demandantes de empleo de mayor edad. Por el contrario, la tasa de empleo (de 55 a 64 años), que era del 59,2 % en el segundo trimestre de 2020 (tras un aumento constante, de 10,6 puntos porcentuales, desde el segundo trimestre de 2013), se ha mantenido relativamente mejor que en otros grupos de edad, sin sufrir cambios, por ejemplo, en comparación con el segundo trimestre de 2019 (mientras que el número de jóvenes de entre 15 y 24 años con empleo disminuyó 2,5 puntos porcentuales en ese mismo período). La tasa de empleo de los adultos en edad de máximo rendimiento (de 25 a 54 años) disminuyó 1,1 puntos porcentuales, lo que resultó en una tasa de empleo del 79,4 % en el segundo trimestre de 2020.

La tasa de empleo femenino se ha visto levemente menos afectada por la COVID-19 que la del empleo masculino, pero las diferencias de género siguen existiendo y requieren una supervisión continua. En 2019, la tasa de empleo femenino aumentó hasta situarse en el 67,3 %, esto es, 0,8 puntos porcentuales más que en el año anterior. En el segundo trimestre de 2020, la tasa de empleo femenino mostró un descenso más moderado (- 1 punto porcentual en comparación con el primer trimestre de 2020 y - 1,2 puntos porcentuales en comparación con el segundo trimestre de 2019) que en el caso de los hombres (- 1,3 y - 1,5 puntos porcentuales, respectivamente). Sin embargo, esta evolución reciente no redujo significativamente la brecha de género en el empleo, que se situó en 11,4 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2020 (ligeramente por debajo de los 11,7 puntos porcentuales registrados en el segundo trimestre de 2019). El impacto de la crisis en los resultados del empleo por género requiere un estrecho seguimiento, ya que la reducción de esta brecha puede deberse a que la pandemia haya tenido un impacto más significativo, y temporal, en el empleo masculino, y no a una mayor vinculación de las mujeres con el mercado laboral. En el segundo trimestre de 2020, la brecha en materia de empleo se redujo a 11,5 puntos porcentuales en el caso de las mujeres de entre 25 y 49 años y se mantuvo en 13 puntos porcentuales en el caso de las mujeres de entre 55 y 64 años. La brecha fue de 22,1 puntos porcentuales para las mujeres poco cualificadas en 2019, una diferencia significativamente superior a la de las mujeres con cualificaciones medias (12,1 puntos porcentuales) y a la de las altamente cualificadas (6,4 puntos porcentuales).

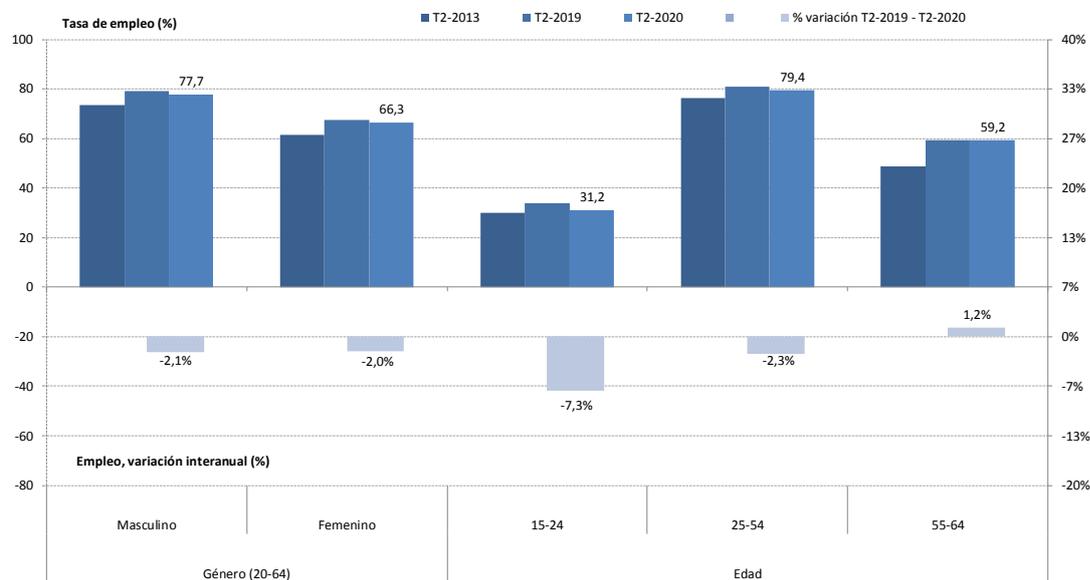
La tasa de empleo de las personas nacidas fuera de la UE se ha visto gravemente afectada por la pandemia. Antes de la crisis, este indicador (en el grupo de edad de 20 a 64 años) aumentó de manera constante hasta 2019. A continuación, descendió al 60,8 % en el segundo trimestre de 2020 (3,6 puntos porcentuales menos que en el segundo trimestre de 2019), lo que corresponde a una disminución de 1,4 millones de personas en términos

absolutos (de 16,2 millones en el segundo trimestre de 2019 a 14,8 millones en el segundo trimestre de 2020) y de casi un 9 % en términos relativos.

Aunque está disminuyendo, el número de trabajadores con empleos atípicos sigue siendo considerable, lo que conlleva una vulnerabilidad individual y social a los ajustes del mercado laboral. Del número total de empleados (de 15 a 64 años) en la Europa de los Veintisiete en 2019 (167 millones), casi el 85 % estaban empleados con un contrato fijo (+ 1,3 % en comparación con 2018), mientras que los 25,2 millones restantes tenían un contrato de duración determinada (- 1,3 % en comparación con 2018). La pandemia ha acentuado la caída del número de trabajadores temporales. En el segundo trimestre de 2020, unos 21,2 millones de trabajadores (de 15 a 64 años, datos desestacionalizados) tenían contratos temporales en la Europa de los Veintisiete, lo que supone una disminución de 4,1 millones en comparación con el año anterior. A consecuencia de esta reducción, la proporción de contratos temporales en relación con el empleo total se redujo al 11,1 % en el segundo trimestre de 2020 (una disminución de 2,9 puntos porcentuales en comparación con el año anterior). Esta proporción sigue siendo ligeramente superior en la zona del euro, pues se sitúa en el 11,7 %. La proporción de trabajadores a tiempo parcial (de 15 a 64 años) en el empleo total disminuyó 1,4 puntos porcentuales (era del 17 % en el segundo trimestre de 2020), y lo hizo más significativamente en la zona del euro (1,8 puntos porcentuales). De este modo, el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial *involuntarios* disminuyó 1,5 puntos porcentuales entre 2018 y 2019, y actualmente es 6,2 puntos porcentuales inferior al máximo de 2014 (32,7 %), aunque la cifra es ligeramente superior en la zona del euro (era del 26,9 % en 2019). El número de personas empleadas que tienen un segundo empleo siguió aumentando constantemente en 2019 (8,2 millones de personas en 2019, frente a 7,8 millones en 2014).

Gráfico 5: Diferencias en el impacto de la crisis por género y edad

Tasas de empleo (concepto interior) en todos los grupos de edad y género en la UE, datos desestacionalizados



Fuente: Eurostat, EPA.

El nivel educativo sigue siendo clave para mejorar la empleabilidad y los resultados del mercado laboral. Antes de la pandemia, el número de personas con estudios superiores empleadas (de 25 a 64 años) siguió creciendo de forma constante (0,5 puntos porcentuales entre 2018 y 2019), lo que se tradujo en una tasa de empleo del 86,2 % para ese grupo. En 2019, la tasa de empleo de los trabajadores con cualificaciones medias (es decir, los que

han completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria) fue del 76,5 %. Esto supone un aumento de 0,5 puntos porcentuales en comparación con el año anterior y de 4,7 puntos porcentuales en comparación con 2014. Estos cambios reflejan que la demanda de mano de obra se ha desplazado progresivamente hacia personas con niveles más altos de capacidades, en particular hacia quienes presentan capacidades digitales. Esta tendencia ha coincidido frecuentemente con el mayor nivel medio de capacidades de los nuevos grupos de edad que acceden al mercado laboral¹². El porcentaje de trabajadores poco cualificados (es decir, aquellos con educación secundaria de primer ciclo o inferior) aumentó 0,7 puntos porcentuales durante el último año (y 1 punto porcentual entre 2017 y 2018). En 2019, la tasa de empleo de este grupo se situó en el 56,3 %. La brecha de empleo entre las personas poco cualificadas y las altamente cualificadas se situó en 30 puntos porcentuales en 2019, lo que pone de relieve la necesidad de fomentar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional.

¹² Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020. Disponible en: <https://europa.eu/!MM76mf>

1.2. Tendencias sociales

Antes del inicio de la crisis de la COVID-19, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social seguía disminuyendo en la Europa de los Veintisiete^{13,14}. Esta tendencia a la baja continuó durante siete años consecutivos hasta 2019 (gráfico 6), cuando el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se redujo a 92,4 millones (21,1 % de la población total), aproximadamente 2,3 millones menos que en 2018 (3,8 puntos porcentuales menos que el valor máximo de 2012). La disminución fue la tendencia general en los tres subindicadores: la tasa de privación material grave (– 0,5 puntos porcentuales), la tasa de intensidad laboral muy baja (– 0,3 puntos porcentuales) y también la tasa de riesgo de pobreza (– 0,3 puntos porcentuales). Esta evolución está en línea con los aumentos del empleo y de la renta disponible experimentados en 2019 (véase el apartado 3.4). Sin embargo, todos estos indicadores no reflejan los efectos de la crisis de la COVID-19. Dadas la importancia de la renta del trabajo para la subsistencia de los hogares y la caída de las tasas de empleo y de las horas trabajadas, es probable que la situación de los ingresos y la intensidad laboral de los hogares empeoren en 2020. Como consecuencia de ello, puede romperse la tendencia positiva de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, y es posible que sea más difícil alcanzar el objetivo de Europa 2020 de reducir en 20 millones el número de personas que se encuentran en esa situación.

El porcentaje de personas en riesgo de pobreza después de las transferencias sociales disminuyó en 2019, pero seguía siendo elevado; resulta difícil calcular el impacto de la crisis. El indicador de riesgo de pobreza se mantuvo prácticamente estable, disminuyendo marginalmente, hasta el 16,5 %, en 2019 (desde el 16,8 % de 2018, sobre la base de los ingresos obtenidos desde un año antes). El número de personas que vivían en hogares con una renta disponible equivalente inferior al 60 % de la mediana nacional superó ligeramente los 84,5 millones, 1,5 millones menos que en el año anterior. Los indicadores adelantados de Eurostat para el ejercicio 2019 apuntan a un escenario bastante estable¹⁵. En el momento de la elaboración del presente documento, todavía no se dispone de los indicadores adelantados

¹³ Las personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROP, por sus siglas en inglés) son personas que se encuentran en riesgo de pobreza (AROP, por sus siglas en inglés), sufren privación material grave (SMD, por sus siglas en inglés) o viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados, es decir, con intensidad laboral muy baja (VLWI, por sus siglas en inglés), o sufren una combinación de todas estas situaciones.

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

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

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

¹⁴ Las estadísticas sobre la renta EU-SILC se refieren al ejercicio anterior, con la salvedad de Irlanda (renta de los 12 meses previos al estudio).

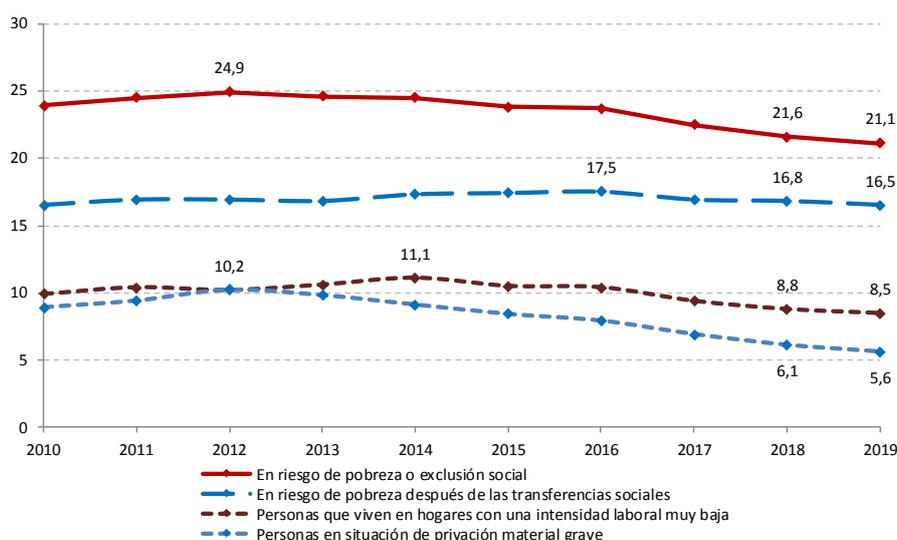
¹⁵ Los datos de EU-SILC se refieren, en la mayoría de los Estados miembros, a los ingresos registrados el año anterior (esto es, los ingresos de 2018 se utilizan para las SILC de 2019). Eurostat publicó indicadores adelantados para los ingresos de 2019 (es decir, indicadores EU-SILC publicados en 2020), pero no lo ha hecho todavía para 2020. Véanse la nota metodológica y los resultados de Eurostat en: <https://europa.eu/qv46uJ>

relativos a los ingresos de 2020 (que reflejarían el impacto de la crisis). Los cambios en 2020 son bastante difíciles de prever, también porque es probable que la crisis afecte a las rentas medias. Los resultados de las simulaciones¹⁶ muestran que, gracias a las medidas estratégicas adoptadas en respuesta a la crisis, es posible que la tasa de riesgo de pobreza aumente solo 0,1 puntos porcentuales por término medio en la UE. No obstante, la tasa de riesgo de pobreza estimada (es decir, la tasa calculada sobre la base de un umbral de pobreza fijado en un año de referencia) aumentaría 1,7 puntos porcentuales, lo que reflejaría la importante caída prevista de los niveles de renta frente a un umbral de pobreza fijo¹⁷.

La fuerte caída del número de personas que padecían privación material grave antes de la pandemia contribuyó al aumento de la convergencia social. Más de 2 millones de personas abandonaron la situación de privación material grave en 2019, lo que redujo el número total a 24,4 millones, es decir, el 5,6 % de la población de la UE. Este descenso supuso una mejora significativa por séptimo año consecutivo y se vio impulsado por los buenos resultados de los Estados miembros que presentaban la privación material grave más elevada (véase el apartado 3.4), lo que contribuyó a mantener la convergencia social al alza (aunque el ritmo de 2019 fue más lento que el de años anteriores).

Gráfico 6: El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social estaba disminuyendo antes de la COVID-19, pero el porcentaje de personas en riesgo de pobreza se mantuvo estable, en términos generales.

Porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social y sus subindicadores (2010-2019)



Fuente: Eurostat, indicadores t2020_50, t2020_51, t2020_52 y t2020_53. Los datos se refieren a los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete a partir de febrero de 2020.

Al mismo tiempo, los buenos resultados del mercado laboral previos a la pandemia han contribuido a reducir aún más el número de personas que viven en hogares con (casi)

¹⁶ Véanse Almeida *et al.*: *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown* [«La renta de los hogares y el efecto atenuante de las políticas fiscales durante el confinamiento general», documento en inglés], Documentos de trabajo del JRC sobre fiscalidad y reformas estructurales n.º 06/2020, 2020, disponible en <https://europa.eu/Vj39hX>; y el informe de políticas adjunto disponible en <https://europa.eu/JU66Gc>

¹⁷ En este caso, en lugar de utilizar el umbral de pobreza estimado para 2020, el umbral de pobreza se ancla en el valor de las simulaciones de base de Euromod de 2019.

todos sus miembros desempleados. En 2019, el número de personas que vivían en hogares con intensidad laboral muy baja disminuyó en más de 1 millón, esto es, el 8,5 % de la población total, de modo que continuó el descenso respecto del máximo de 2014. Dado que la perturbación provocada por la COVID-19 ha afectado más, relativamente, a los trabajadores con empleos menos estables (véase el apartado 3.3), este indicador podría empeorar considerablemente en 2020.

Aunque el riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó considerablemente en 2019, siguió siendo elevado en el caso de los niños. Entre 2018 y 2019, el número de niños (menores de 18 años) en riesgo de pobreza o exclusión social en la Europa de los Veintisiete se redujo en 674 000, es decir, un 3,6 %. Como consecuencia de ello, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social correspondiente fue del 22,5 % en el caso de los niños, frente al 23,4 % de 2018. Esta tasa sigue siendo elevada si se compara con la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de la población en edad de trabajar (de 18 a 64 años), situada en el 21,5 %, y la de las personas de mayor edad (65 años o más), del 18,6 %.

El riesgo de pobreza de los ocupados disminuyó ligeramente en 2019, pero se mantuvo en un nivel alto, y el nivel de pobreza fue elevado para las personas que vivían en hogares con una intensidad de trabajo muy baja. En 2019, el porcentaje de los ocupados en riesgo de pobreza disminuyó 0,3 puntos porcentuales, hasta el 9 %, muy por debajo del máximo del 9,8 % alcanzado en 2016, pero todavía 0,5 puntos porcentuales por encima del mínimo alcanzado en 2010. Las personas que trabajan a tiempo parcial y aquellas que tienen contratos temporales siguen estando más expuestas a este riesgo, con unas tasas de pobreza de los ocupados del 15,1 % y el 16,2 %, respectivamente (véanse también los apartados 3.1.1 y 3.4.1). Al mismo tiempo, la brecha en el diferencial relativo mediano de pobreza de ingresos¹⁸, que mide a qué distancia del umbral de pobreza se encuentran las personas en riesgo de pobreza (es decir, la gravedad de la situación), fue del 24,4 % en 2019, cifras que apenas varían respecto de 2018. Los Estados miembros muestran dinámicas diferentes (véase el apartado 3.4.1 para más detalles). A nivel agregado, la brecha de la pobreza de la población en edad de trabajar (de 18 a 64 años) que vivía en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados¹⁹ se mantuvo estable, en el 36,2 %, en 2019, lo que podría significar que las prestaciones son escasas e inadecuadas.

En 2019, la desigualdad de ingresos siguió siendo elevada y la convergencia se desaceleró. Por término medio, los niveles de renta del 20 % de los hogares más ricos de los Estados miembros eran 5 veces superiores a los del 20 % de los hogares más pobres. Los datos sugieren que, en la última década, el aumento general de la desigualdad de ingresos se ha visto impulsado por un aumento de las desigualdades en el extremo inferior de la distribución (véase el apartado 3.4). El carácter limitado de las mejoras, especialmente en los países con los niveles más elevados de desigualdad, apunta a una ralentización del ritmo de convergencia. La proporción de la renta de los hogares situados en el 40 % inferior de la

¹⁸ La mediana relativa de la brecha de riesgo de pobreza se calcula como la diferencia entre la mediana equivalente del total de ingresos netos de las personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza y el umbral de riesgo de pobreza, expresada como porcentaje del umbral de riesgo de pobreza (punto de corte: 60 % de la renta mediana nacional equivalente).

¹⁹ El indicador se calcula como la distancia entre la mediana equivalente del total de ingresos netos de las personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza y con intensidad laboral muy baja y el propio umbral de riesgo de pobreza, expresada como porcentaje del umbral de riesgo de pobreza. Este umbral se fija en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional de todas las personas de un país, y no de la UE en su conjunto.

distribución de la renta fue aumentando hasta 2019, en consonancia con las mejoras moderadas experimentadas por otros indicadores de la desigualdad de ingresos. La media de la Europa de los Veintisiete alcanzó el 21,4 % en 2019, frente al 21,2 % de 2018 y 2017 (y el mínimo del 20,9 % de 2014 y 2015). Habida cuenta de la naturaleza a largo plazo de estas cuestiones, es importante desarrollar una comprensión profunda de las posibles maneras de avanzar mediante análisis de prospectiva sistémica, así como reforzar la resiliencia de la UE.

2. INSTANTÁNEAS DEL CUADRO DE INDICADORES SOCIALES

El pilar europeo de derechos sociales fue proclamado de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, y establece veinte principios y derechos para apoyar la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, unas condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión social. Fue diseñado para ser una brújula en el proceso de convergencia entre los Estados miembros hacia unas mejores condiciones socioeconómicas. La aplicación del pilar europeo de derechos sociales es una prioridad, especialmente en la actual situación de crisis. La Comisión presentará un ambicioso plan de acción en el primer trimestre de 2021 para garantizar su plena aplicación. El plan de acción será el instrumento clave de esta Comisión para contribuir a la recuperación socioeconómica y la resiliencia a medio y largo plazo, con vistas a aumentar la justicia social de las transiciones digital y ecológica.

El pilar europeo de derechos sociales se acompaña de un cuadro de indicadores sociales que sirve para realizar un seguimiento de los resultados y registrar las tendencias en todos los Estados miembros²⁰. El cuadro ofrece varios indicadores (principales y secundarios) con los que examinar los resultados sociales y en materia de empleo de los Estados miembros en tres grandes dimensiones, establecidas en el contexto del pilar: i) igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, ii) mercados laborales dinámicos y condiciones de trabajo justas y iii) asistencia pública / protección social e inclusión social. Desde la edición de 2018, el Informe Conjunto sobre el Empleo incluye el cuadro de indicadores sociales, cuyos resultados relativos a los indicadores principales se resumen en el presente capítulo. Este análisis se sitúa en el amplio contexto de reforma que se presenta en el capítulo 3.

2.1 Explicación del cuadro de indicadores

El cuadro de indicadores sociales es una herramienta fundamental para realizar el seguimiento de los ámbitos social y del empleo, y la convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo. En particular, contribuye a la supervisión de la situación de los Estados miembros en las dimensiones mensurables del pilar, complementando las herramientas de seguimiento existentes, en particular el indicador de resultados en materia de empleo y el indicador de rendimiento de la protección social²¹. El cuadro de indicadores sociales incluye catorce indicadores principales que evalúan las tendencias sociales y en materia de empleo de forma general:

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

²⁰ SWD(2017) 200 final, que acompaña a la Comunicación COM(2017) 250 final, de 26 de abril de 2017.

²¹ El indicador de resultados en materia de empleo (IRE) y el indicador de rendimiento de la protección social (IRPS) son informes anuales elaborados, respectivamente, por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social. Estos indicadores detectan las tendencias a vigilar y los principales desafíos sociales y en materia de empleo en los Estados miembros y supervisan los avances de cara a alcanzar los objetivos en materia de empleo y reducción de la pobreza de Europa 2020.

- *Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas:*
 - Tasa de empleo, 20-64 años
 - Tasa de desempleo, 15-74 años
 - Tasa de desempleo de larga duración, 15-74 años
 - Renta bruta disponible de los hogares en términos reales, per cápita²²
 - Ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio²³
- *Asistencia pública / protección social e inclusión social:*
 - Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza²⁴
 - Niños menores de 3 años de edad en guarderías oficiales
 - Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas²⁵
 - Porcentaje de la población con competencias digitales generales básicas o por encima de las básicas.

Los indicadores principales se analizan utilizando una metodología común que ha sido acordada por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social (véanse los detalles en el anexo 3). Dicha metodología evalúa la situación y los progresos de los Estados miembros analizando los niveles y las variaciones anuales²⁶ de cada uno de los indicadores principales incluidos en el cuadro de indicadores sociales. Los niveles y las variaciones se clasifican según su distancia a las correspondientes medias (no ponderadas) de la UE. Los resultados de los Estados miembros con respecto a los niveles y las variaciones se combinan a continuación (utilizando una matriz predefinida) de forma que cada Estado miembro se asigna a una de las siete categorías («países con los mejores resultados», «mejores que la media», «buenos, pero requieren vigilancia», «en la media / neutro», «débiles pero en mejoría», «en observación» y «situaciones críticas»). Partiendo de esta base, en el cuadro 1 se ofrece un resumen de los valores del cuadro de indicadores según las últimas cifras disponibles para

²² A petición del Comité de Protección Social, este indicador se mide utilizando «renta sin ajustar» (es decir, sin incluir las transferencias sociales en especie) y eliminando las referencias al uso de unidades de estándares de poder adquisitivo (EPA).

²³ Los niveles de este indicador se expresan en estándares de poder adquisitivo (EPA), mientras que las variaciones se expresan en la moneda nacional en términos reales. Con el fin de suavizar las fluctuaciones a corto plazo, se utilizan medias de tres años tanto para los niveles como para las variaciones. Este indicador debe leerse e interpretarse en combinación con otros indicadores, como la tasa de pobreza de los ocupados, la ratio entre el quinto y el primer decil de la distribución salarial (D5/D1) y otros indicadores pertinentes como el IRE o el IRPS y el MEC.

²⁴ Se mide como la diferencia, en la población total, entre la proporción de personas en riesgo de pobreza (de ingresos) antes y después de las transferencias sociales.

²⁵ Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas por el usuario se refieren a la evaluación subjetiva de la persona sobre si necesita un examen o tratamiento médico para un tipo específico de atención sanitaria, pero que no lo ha recibido o no lo ha solicitado por las tres razones siguientes: «motivos económicos», «lista de espera» y «distancia demasiado grande». Los cuidados médicos se refieren a los servicios de atención sanitaria (examen o tratamiento médico, a excepción de los cuidados dentales) facilitados por médicos o profesiones equivalentes, o bajo la supervisión directa de estos, con arreglo a los sistemas sanitarios nacionales (definición de Eurostat). Los problemas que mencionan las personas para obtener asistencia sanitaria cuando se encuentran enfermas pueden reflejar barreras a la atención sanitaria.

²⁶ Con la excepción de la renta bruta disponible de los hogares, que se mide como índice (2008 = 100, reflejando así una variación en comparación con los niveles previos a la crisis) y las variaciones en el último año; y los «ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio», para los que se utilizan medias de tres años, de acuerdo con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social.

cada indicador. En el capítulo 3 se presenta un análisis detallado de los catorce indicadores, incluidas las tendencias a largo plazo y los indicadores adicionales, cuando proceda.

Los resultados del cuadro de indicadores sociales ayudan a detectar los desafíos sociales y en materia de empleo en los Estados miembros. En el contexto del Semestre Europeo, los datos del cuadro de indicadores sociales se han utilizado periódicamente en los informes por país como base para el análisis de los retos específicos de cada país. A nivel de los Estados miembros, esos datos también fueron útiles para la preparación de los programas nacionales de reformas y los programas de estabilidad y convergencia. Junto con otros análisis incluidos en el indicador de resultados en materia de empleo y el indicador de rendimiento de la protección social, estos datos han constituido una base analítica para las subsiguientes propuestas de recomendaciones específicas por país elaboradas por la Comisión, cuando así procedió. Durante este proceso, se realiza una lectura cuidadosa y no mecánica de la tabla, y se tienen en cuenta otros elementos, de índole tanto cualitativa como cuantitativa.

El cuadro de indicadores sociales respaldará la preparación de los planes nacionales de reformas y los planes de recuperación y resiliencia, principales documentos de referencia en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Tal como se indica en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021²⁷, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia acarreará cambios en el ciclo del Semestre Europeo de 2021. Habida cuenta de las complementariedades con el Semestre Europeo, se insta a los Estados miembros a presentar su programa nacional de reformas y su plan de recuperación y resiliencia en un único documento integrado. Además, tal como se destaca en las orientaciones sobre los planes de recuperación y resiliencia destinadas a los Estados miembros²⁸, se invita a estos a que expliquen a grandes rasgos cómo garantizan la coherencia de los planes con el pilar europeo de derechos sociales y cómo estos contribuyen de forma efectiva a su aplicación. Por otro lado, se les insta a que presenten un resumen del impacto económico y social global del plan (junto con una evaluación de las perspectivas macroeconómicas), utilizando los indicadores pertinentes, incluidos los del cuadro de indicadores sociales. Para los Estados miembros que presenten sus planes en 2021, la Comisión adjuntará a las propuestas de actos de ejecución del Consejo documentos analíticos que evalúen el contenido de dichos planes²⁹.

El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2021 incorpora una dimensión regional al cuadro de indicadores sociales. La evolución de los indicadores a nivel nacional puede ocultar diferencias importantes a nivel regional (no obstante, en muchos Estados miembros, ciertas decisiones sobre medidas estratégicas y financiación se toman a este nivel). En este sentido, el Informe Conjunto sobre el Empleo presenta, por segundo año, datos relativos a la situación regional, sobre la base del cuadro de indicadores sociales. En particular, en el anexo 4 se presenta una serie de mapas que muestran los desgloses regionales por Estado miembro en relación con algunos de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales³⁰. Además, el análisis del capítulo 3 expone, cuando procede, los resultados a nivel

²⁷ COM(2020) 575 final.

²⁸ SWD(2020) 205 final.

²⁹ Estos documentos sustituirán a los informes por país en 2021. Además, la Comisión no propondrá recomendaciones específicas por país en 2021 para esos Estados, aunque sí emitirá recomendaciones sobre la situación presupuestaria, según lo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

³⁰ Para los que están disponibles datos de nivel regional (NUTS 2) [tasa de abandono escolar prematuro, brecha de género en el empleo, tasa de ninis, tasa de empleo, tasa de desempleo, tasa de desempleo de larga duración, tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, impacto de las transferencias sociales (excluidas las

regional de los Estados miembros en los que existen grandes disparidades³¹ entre regiones NUTS 2. Los datos y los resultados permiten comprender mejor los resultados de las diferentes regiones de un país en lo que respecta a algunas dimensiones clave del pilar, y contribuyen a supervisar la convergencia dentro de los países, a evaluar el impacto de las políticas regionales y a determinar la elaboración de políticas regionales.

2.2 Datos del cuadro de indicadores sociales

El cuadro de indicadores sociales refleja las condiciones de empleo tras la crisis de la COVID-19, pero las condiciones sociales y de capacidades corresponden a la situación previa a la pandemia, por motivos de disponibilidad de los datos. Desde que se presentó el cuadro de indicadores, la evaluación de la situación de los Estados miembros en cuanto a sus indicadores principales (mediante la metodología descrita en el apartado anterior) se ha basado en los últimos datos anuales disponibles, tanto en lo que respecta a los niveles como a las variaciones. En la coyuntura actual, este enfoque implicaría examinar los datos de 2019 (y los cambios con respecto a 2018) para la mayoría de los indicadores. Sin embargo, el uso de datos anuales no permitiría observar la evolución más reciente del mercado laboral en el contexto de crisis, ni su inversión respecto de las tendencias pasadas (anteriores a la pandemia). En este contexto, el grupo sobre indicadores del Comité de Empleo acordó renunciar temporalmente al uso de las cifras anuales para evaluar el cuadro de indicadores sociales y, en su lugar, utilizar las últimas cifras trimestrales en relación con los siguientes cinco indicadores principales del mercado laboral³², indicadores para los que estas cifras sí están disponibles (sobre la base de la encuesta de población activa):

- Tasa de empleo, 20-64 años
- Brecha de género en el empleo, 20-64 años
- Tasa de desempleo, 15-74 años
- Tasa de desempleo de larga duración, 15-74 años
- Jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (tasa de ninis), 15-24 años

Los indicadores principales apuntan a un cierto deterioro de las condiciones del mercado laboral en el primer semestre de 2020. En la Europa de los Veintisiete³³, de los cinco indicadores del mercado laboral mencionados anteriormente, las tasas de empleo y de ninis empeoraron en el segundo trimestre de 2020 en comparación con el mismo trimestre de 2019, mientras que la tasa de desempleo se mantuvo estable; por el contrario, la brecha de género en el empleo y la tasa de desempleo de larga duración mostraron cierta mejora (más detalles sobre las tendencias recientes en el capítulo 1).

pensiones) en la reducción de la pobreza, necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas y ratio de distribución de la renta por quintiles].

³¹ Sobre la base del coeficiente de variación ponderado por población.

³² Para estos cinco indicadores, los valores del segundo trimestre de 2020 (desestacionalizados) se utilizan como «niveles» de los indicadores, y las diferencias entre el segundo trimestre de 2020 y el de 2019 (desestacionalizadas), como «variaciones». Los diagramas de dispersión y los cuadros de datos anuales pertinentes de 2019 se presentan en el anexo a título informativo.

³³ Este dato se refiere a medias ponderadas de la UE, excepto en el caso del indicador «ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio», para el que se utiliza la media no ponderada.

Los indicadores sociales y de capacidades, para los que solo se dispone de datos previos a la COVID-19, siguieron mejorando en 2019³⁴. Los nueve indicadores principales restantes muestran una tendencia positiva o globalmente estable sobre una base anual (es decir, en 2019 o 2018, según la disponibilidad de datos). En particular, se observó una mejora, por término medio, de los indicadores de pobreza y desigualdad y de los indicadores relacionados (esto es, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, la ratio de distribución de la renta por quintiles, la renta bruta disponible de los hogares per cápita, y los ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y con un salario medio), así como de los indicadores relativos a la educación, las guarderías y las competencias (personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, participación de los niños menores de 3 años de edad en guarderías, y porcentaje de la población con competencias digitales generales básicas o por encima de las básicas). Por lo que respecta al impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza y las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas, la tendencia fue generalmente estable.

Tal como ponen de relieve los diagramas de dispersión del capítulo 3, se observa una tendencia divergente entre los Estados miembros en la mayoría de los indicadores del mercado laboral (excepto en la tasa de desempleo de larga duración). Esto significa que, de media, los Estados miembros que experimentaron un mayor deterioro en el segundo trimestre de 2020 respecto del mismo trimestre de 2019 fueron aquellos con una peor situación inicial. No obstante, en términos generales, los demás indicadores principales mostraron cierto grado de convergencia (en algunos casos, la tendencia no está claramente definida).

Casi todos los Estados miembros se enfrentan a dificultades en relación con un indicador principal, como mínimo. Si se consideran las tres clasificaciones más problemáticas (es decir, «situaciones críticas», «en observación» y «débiles pero en mejoría»), todos los Estados miembros reciben algunas de estas calificaciones al menos una vez, con la excepción de Alemania. Si se considera la clasificación de «situaciones críticas» únicamente (es decir, los indicadores cuyo nivel es mucho peor que la media, y que no han mejorado suficientemente rápido o han empeorado durante el último año), se han marcado 15 Estados miembros, 1 más que en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020³⁵. Austria, Hungría y Portugal se incorporaron a este grupo de países (los 2 últimos se reincorporaron, después de haberlo abandonado el año anterior), mientras que Estonia y Lituania lo abandonaron. En los 14 ámbitos evaluados, se han detectado un total de 116 casos de «situaciones críticas», «en observación» o «débiles pero en mejoría», es decir, cerca del 33 % del total de evaluaciones (1 punto porcentual más que en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020). De ellos, 41 son «situaciones críticas» (equivalente al 11,1 % del total de las evaluaciones), frente a los 40 registrados en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019 (equivalente al 10,3 % del total de las evaluaciones).

Al igual que en años anteriores, la situación de los Estados miembros y la gravedad de las dificultades a las que se enfrentan varían considerablemente, y esto refleja también el impacto de la crisis por lo que respecta a los indicadores del mercado laboral. Rumanía y

³⁴ La fecha límite para la extracción de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales es el 28 de octubre de 2020.

³⁵ Las cifras no son directamente comparables, ya que, en el informe de 2020, el ejercicio se llevó a cabo sobre la Europa de los Veintiocho y, en el actual, sobre la Europa de los Veintisiete; la composición de los países afecta al cálculo de los valores medios y las desviaciones estándar. El Reino Unido no estaba en «situación crítica» en el informe de 2020.

España reciben evaluaciones de «situaciones críticas», «en observación» o «débiles pero en mejoría» en relación con 10 o más indicadores, seguidos de Bulgaria y Grecia, con 9 dificultades cada uno (véase el cuadro 1). De estos países, Bulgaria, Rumanía y España presentan el mayor número de «situaciones críticas» (6 cada uno), seguidos de Grecia (4). Sin embargo, Grecia, Rumanía y España también presentan una serie de evaluaciones positivas (registradas antes del inicio de la pandemia): Grecia se encuentra entre los «países con mejores resultados» en materia de abandono escolar prematuro y «mejores que la media» en cuanto a la desigualdad de ingresos y al nivel de competencias digitales de los ciudadanos; España está entre los «países con los mejores resultados» en el indicador sobre inscripción en guarderías y «mejores que la media» en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas. Rumanía es uno de los «países con mejores resultados» en cuanto al crecimiento per cápita de la renta disponible de los hogares. Por lo que se refiere al número total de dificultades, a estos países les siguen Italia (7 dificultades), y Chipre, Hungría y Letonia (6 dificultades cada uno)³⁶. Por el contrario, Chequia y los Países Bajos son los «países con mejores resultados» o «mejores que la media» en 10 indicadores principales, seguidos por Dinamarca y Suecia (9 indicadores cada uno) y Alemania (8 indicadores).

³⁶ Cabe señalar que Italia contabilizó más de 10 dificultades en el ejercicio del Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020. En el momento de la elaboración del presente documento, faltan los datos correspondientes a Italia para 4 indicadores principales, y los correspondientes a Letonia para 1 indicador principal.

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

	Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral					Mercados laborales dinámicos y condiciones de trabajo justas					Asistencia pública / protección social e inclusión social			
	Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación	Brecha de género en el empleo	Ratio de distribución de la renta por quintiles	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social	Tasa de ninis	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Tasa de desempleo de larga duración	Crecimiento de la RBDH per cápita	Ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero con un salario medio	Impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza	Niños menores de 3 años de edad en guarderías oficiales	Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas	Nivel de competencias digitales de ciudadanos
Año	2019	T2-2020	2019	2019	T2-2020	T2-2020	T2-2020	T2-2020	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Paises con los mejores resultados	EL, HR, IE, LT, SI	FI, LT, LV	BE, CZ, SI	FI, SI	CZ, NL, SE	CZ, DE, NL, SE	CZ, PL		EE, HU, LT, RO	DE, IE, LU, NL	AT, DK, FI, SI	BE, DK, ES, NL, LU		DE, DK, FI, NL
Mejores que la media	CZ, EE, FI, PL, PT, SE	AT, DE, DK, FR, LU, PT, SE, SI	AT, DK, EL, FI, MT, NL	AT, CY, DE, DK, HR, NL, PL, SK	DK, EE, LU, LV, MT, PL, SI	DK, EE, FI, LT, LV, MT, PL	BE, DE, FR, HU, IE, IT, MT, NL, PT	CZ, DK, EE, FR, HU, NL, PL, PT	CZ, SE, SK	BE, CY, FI, FR, SE	BE, CZ, FR, LT, SE	MT, PT, SE, SI	AT, CZ, DE, ES, LT, LU, MT, NL	AT, CZ, EE, EL, IE
En la media	AT, BE, DE, DK, FR, LV, NL, SK	BE, BG, EE, ES, HR, IE, NL, SK	DE, EE, HR, HU, LU, PL, PT	BE, HU, LU, PT	BE, FI, HU, LT, PT, SK	CY, FR, HU, LU, PT, SI, SK	AT, BG, CY, DK, FI, HR, LU, RO, SI, SK	AT, BE, BG, CY, FI, HR, IE, LV, RO, SE, SI	DE, DK, HR, FI, LV, PT, SI	EL, MT	CY, DE, NL, PL	EE, CY, DE, LV, FI	BE, BG, CY, HR, HU, PL, PT, SE, SI	BE, ES, FR, LT, PT, SI, SK
Buenos, pero requieren vigilancia				CZ, FR				MT		AT				LU
Débiles pero en mejoría	IT, RO	EL	LT	EL, LT	RO	HR		EL, ES, IT		BG, HU, LT, LV, PL, RO	LV	LT	EE, LV	
En observación	CY, HU, LU	CY, CZ	CY, ES, SE	EE, ES, MT, SE	AT, EL, FR, HR, IE	AT, BE, BG, IE, RO	EE, LT, LV, SE	LT, LU, SK	BE, IE, FR, NL	CZ, EE, ES, HR, IT, PT, SI	EE, HR, HU, LU, MT	AT, BG, EL	DK, FI, RO	CY, HU, P
Situaciones críticas	BG, ES, MT	HU, IT, MT, PL, RO	BG, RO	BG, LV, RO	BG, CY, ES, IT	EL, ES, IT	EL, ES		AT, CY, ES, IT	SK	BG, EL, ES, PT, RO	CZ, HR, HU, PL, RO	EL	BG, LV, R

Nota: actualizado el 28 de octubre de 2020. No se dispone de la ratio de distribución de la renta por quintiles relativa a IE, FR, IT, LV ni SK. No se dispone de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social relativa a IE ni IT. No se dispone de las tasas de ninis ni de desempleo de larga duración relativas a DE. No se dispone de los datos sobre el crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita para BG, EL, LU, MT ni PL. Los datos sobre los ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio no son fiables (y no se han notificado) para DK. No se dispone de los datos sobre el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza para IE, IT ni SK. No se dispone de los datos sobre las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas para IE, FR, IT ni SK. No se dispone de los datos sobre la participación de los niños menores de 3 años en guarderías para FR, IE, IT ni SK. No se dispone de los datos sobre el nivel de competencias digitales de los ciudadanos para IT (falta el 2017). En los anexos 1 y 2 se informa sobre las interrupciones en las series y otras clasificaciones estadísticas.

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

Este apartado ofrece una visión general de los últimos indicadores clave en materia social y de empleo y de las medidas adoptadas por los Estados miembros en aquellos ámbitos prioritarios detectados por las orientaciones para las políticas de empleo de la UE, adoptadas por el Consejo en 2020³⁷. Se basa en los programas nacionales de reformas de 2020 de los Estados miembros y en fuentes de la Comisión Europea³⁸. Salvo indicación en contrario, el informe solo presenta las medidas políticas aplicadas después de junio de 2019. Se puede encontrar un análisis en profundidad de la evolución reciente del mercado laboral en el informe *Labour Market and Wage Developments. Annual Review 2020* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios. Revisión anual de 2020», documento en inglés]³⁹ y en *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés]⁴⁰.

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

Este apartado analiza la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 5, que recomienda a los Estados miembros crear condiciones que fomenten la demanda de mano de obra y la creación de puestos de trabajo. En primer lugar, presenta un resumen de las tasas de empleo y desempleo por Estado miembro, complementando así el análisis a escala de la UE reseñado en el capítulo 1. A continuación, examina la evolución de las tendencias del trabajo autónomo, la dinámica salarial, los salarios mínimos y la cuña fiscal. En el apartado 3.1.2 se informa sobre las medidas políticas aplicadas por los Estados miembros en estos ámbitos, con una atención especial a las respuestas estratégicas destinadas a preservar el empleo y fomentar la creación de puestos de trabajo en el contexto de la pandemia.

3.1.1. Indicadores clave

El número de personas empleadas cayó en el segundo trimestre de 2020, como consecuencia del impacto de la crisis de la COVID-19. Durante 2019, el empleo total aumentó o se mantuvo estable en todos los Estados miembros en comparación con 2018 (excepto en Polonia y Rumanía, donde descendió ligeramente). El crecimiento del empleo se desaceleró o se tornó negativo en varios Estados miembros en el primer trimestre de 2020 (con una media intertrimestral del -0,2 % en la UE). Posteriormente, todos los Estados miembros (excepto Malta) registraron un descenso en el segundo trimestre (la media de la UE fue del -2,7 %). Si se toma como referencia el máximo de empleo alcanzado en el cuarto trimestre de 2019, esta caída superó los 6 millones de personas. Los mayores descensos se registraron en España (-8,4 %, lo que corresponde a 1,7 millones de personas), Irlanda (-6,1 %), y Estonia y Hungría (-5,6 %). El crecimiento del empleo fue inferior al -2 % en otros 13

³⁷ DO L 344 de 19.10.2020, p. 22.

³⁸ Incluida la base de datos LABREF, disponible en <https://europa.eu/!NR68Bw>

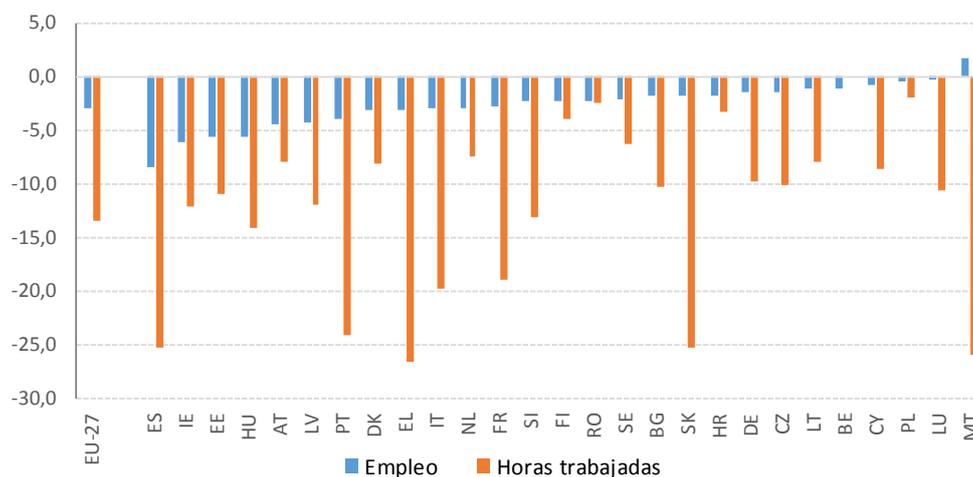
³⁹ Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible próximamente.

⁴⁰ Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020. Disponible en: <https://europa.eu/!MM76mf>

Estados miembros (gráfico 7). Por el contrario, la caída fue más moderada en Chipre (-0,9 %), Polonia (-0,4 %) y Luxemburgo (-0,3 %). Malta fue el único país que registró un aumento del empleo, del 1,7 %.

Gráfico 7: Descenso sustancial del empleo en toda la UE

Variación porcentual del empleo total y de las horas trabajadas entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020

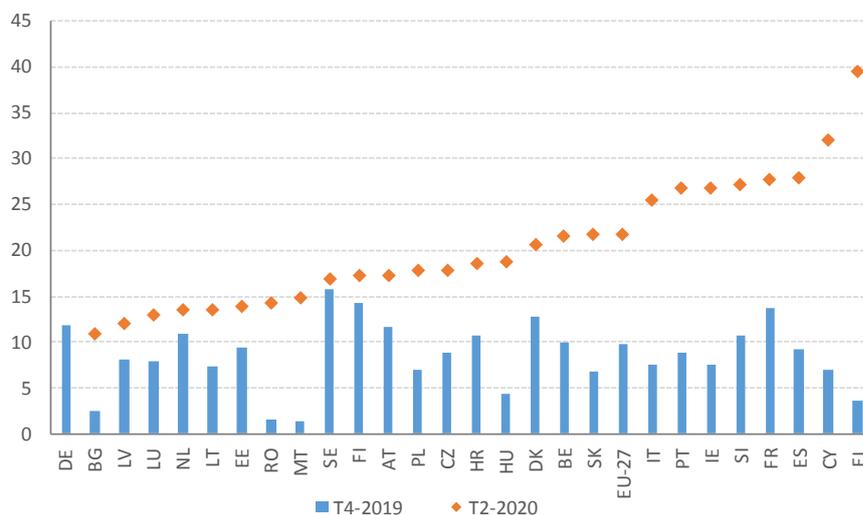


Fuente: Eurostat, cuentas nacionales.

Nota: datos desestacionalizados y con ajuste de calendario, y solo desestacionalizados en el caso de CZ, EL, FR, MT, PL, PT y SK (empleo) y de MT y SK (horas trabajadas). No se dispone de datos sobre las horas trabajadas para BE.

Gráfico 8: Las ausencias del trabajo aumentaron bruscamente en toda la UE

Ausencias del trabajo como porcentaje del empleo total (20-64 años)



Fuente: Eurostat, EPA. Nota: datos desestacionalizados. No se dispone de los datos relativos a DE para el T2-2020.

Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo contribuyeron a contener la destrucción de empleo. Desde el inicio de la crisis, los Estados miembros han aplicado ampliamente regímenes de reducción del tiempo de trabajo u otros regímenes de

mantenimiento del empleo, o han reforzado los ya existentes, con el objetivo de limitar la pérdida de puestos de trabajo, evitar la dispersión del capital humano a nivel de empresa y mantener la demanda agregada en una fase de considerable recesión económica. Al mismo tiempo, los empleadores también han ajustado por cuenta propia su demanda de mano de obra a fin de garantizar la sostenibilidad de sus operaciones. Como ya se ha mostrado en el apartado 1 y se pone de manifiesto en el gráfico 7, la reducción de las horas trabajadas ha sido sustancialmente mayor que la del empleo (– 13,5 % frente al – 2,9 % en la UE en el segundo trimestre de 2020 en comparación con el cuarto trimestre de 2019), lo que puede atribuirse en gran medida al funcionamiento de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo. Entre países, las mayores discrepancias entre ambos indicadores⁴¹ se observaron en Luxemburgo, Eslovaquia, Chipre, Grecia, Chequia, Alemania, Francia e Italia. Al mismo tiempo, como se observa en el gráfico 8, el número de trabajadores ausentes del trabajo (expresado como porcentaje del empleo total) aumentó bruscamente, con un incremento de 12,1 puntos porcentuales en el caso de la UE (desde el 9,7 % en el cuarto trimestre de 2019, tras una tendencia estable en la última década, hasta el 21,8 % en el segundo trimestre de 2020). Los despidos temporales representaron por sí solos casi la mitad de todas las ausencias (un aumento repentino del 0,2 % en el cuarto trimestre de 2019 al 10,3 % en el segundo trimestre de 2020). Los mayores aumentos en el porcentaje de ausencias se registraron en Grecia (+ 35,9 puntos porcentuales), Chipre (+ 25 puntos porcentuales), Irlanda (+ 19 puntos porcentuales), España (+ 18,7 puntos porcentuales), e Italia y Portugal (+ 18 puntos porcentuales).

El recurso a los regímenes de reducción del tiempo de trabajo ha alcanzado niveles sin precedentes durante la crisis de la COVID-19 en todos los países (los datos al respecto están disponibles públicamente)⁴². El uso de la reducción del tiempo de trabajo se extendió sobre todo en el sector de los servicios (principalmente, hoteles y restaurantes) y en el comercio al por menor. El recurso a esta opción fue comparativamente menor en los Estados miembros con regímenes de reciente creación. Esto puede haberse debido, en parte, al diseño de sus regímenes, a una adaptación lenta de los nuevos procedimientos administrativos, o a retrasos en la ejecución. En algunos de los regímenes recientemente establecidos (por ejemplo, en Bulgaria, Chequia, Croacia y Hungría), el requisito de que las empresas debían compartir parte de los costes podría haber reducido el recurso a esta opción. En Polonia, la aceptación inicial se redujo por el requisito de mantener el empleo tras la expiración de la ayuda.

El descenso limitado de la tasa de empleo global oculta grandes diferencias entre los Estados miembros. A lo largo de 2019, la tasa de empleo (grupo de edad de 20 a 64 años) aumentó por término medio y en todos los Estados miembros (salvo en Suecia, donde disminuyó ligeramente, aunque desde el nivel más alto de toda la UE). Como se muestra en el apartado 1, en el segundo trimestre de 2020 la tasa de empleo disminuyó 1,3 puntos porcentuales, desde el máximo del 73,3 % alcanzado en el segundo trimestre de 2019 hasta el 72 % (un nivel similar al del primer trimestre de 2018). Como ya se ha mencionado, el modesto descenso global puede atribuirse a las medidas extraordinarias adoptadas en el contexto de la crisis. No obstante, la situación oculta una heterogeneidad importante entre los Estados miembros. Como se muestra en el gráfico 9, España registró la mayor caída (de 3,8 puntos porcentuales), seguida de Bulgaria (3,2 puntos porcentuales), Austria (2,4 puntos

⁴¹ Teniendo en cuenta la proporción entre el descenso de las horas trabajadas y la caída del empleo.

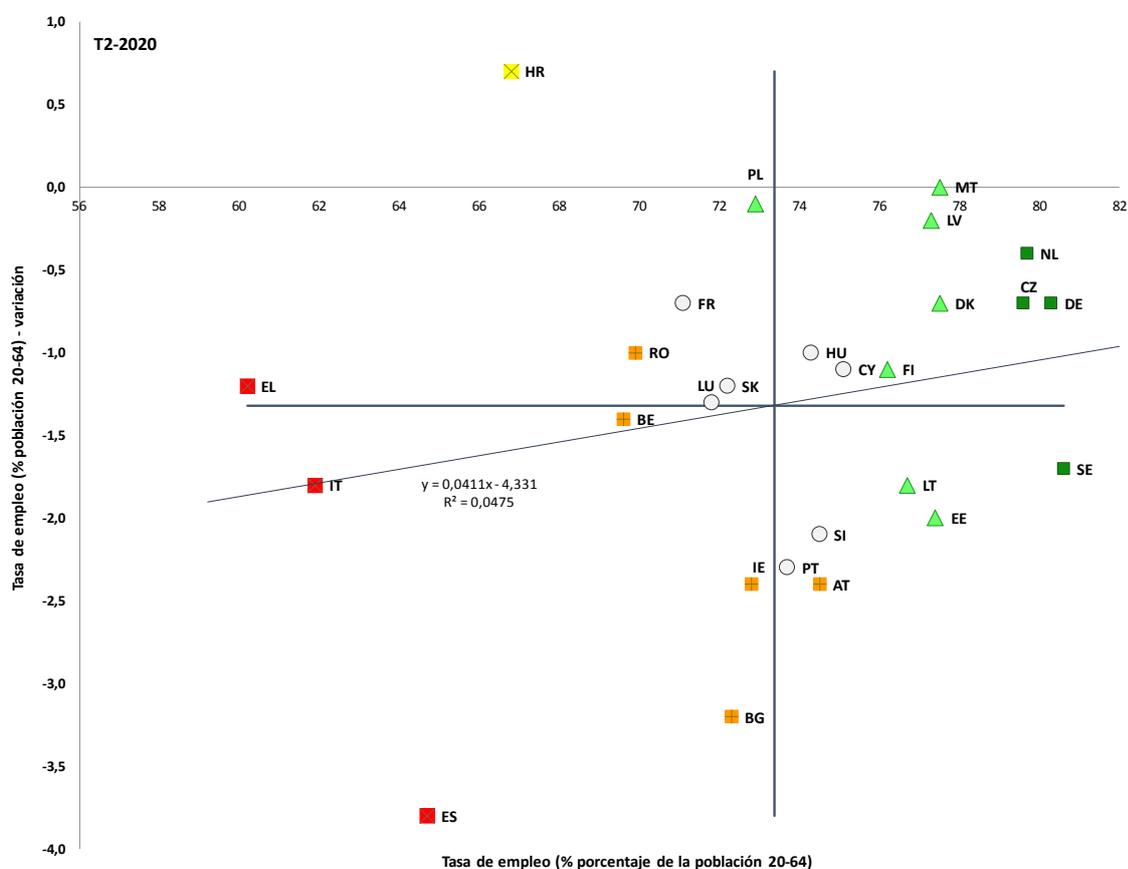
⁴² Para más detalles, véase *Labour Market and Wage Developments. Annual Review 2020* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios. Revisión anual de 2020», documento en inglés] (disponible próximamente).

porcentuales) e Irlanda (2,4 puntos porcentuales). Por el contrario, Croacia registró un aumento (0,7 puntos porcentuales), mientras que las tasas de Malta, Letonia y Polonia se mantuvieron estables o decrecieron ligeramente.

Según la evaluación basada en la metodología de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales, la situación no ha cambiado significativamente en comparación con años anteriores: Grecia, Italia y España siguen en la categoría de «situaciones críticas» (con tasas cercanas o inferiores al 65 %), mientras que Suecia, Alemania, Chequia y los Países Bajos son los «países con los mejores resultados» (con tasas cercanas o superiores al 80 %). Entre ambos extremos, la repentina caída de las tasas de empleo de Bulgaria, Irlanda y Austria explica que hayan pasado a considerarse países «en observación» (aunque sus niveles respectivos siguen estando próximos a la media). Bélgica y Rumanía, con una tasa de empleo inferior al 70 % durante el último año, también están «en observación». Croacia, que todavía presenta una baja tasa de empleo, del 66,8 % en el segundo trimestre de 2020, entra en la categoría de países «débiles pero en mejoría», debido al reciente aumento que ha experimentado (a pesar de la crisis). La pendiente positiva de la línea de regresión sugiere que los Estados miembros están experimentando tendencias divergentes (es decir, las tasas de empleo han disminuido más rápidamente en los países que partían de un nivel más bajo). Queda por ver si estas tendencias se mantienen a lo largo del tiempo, como ocurrió durante la crisis financiera. Varios Estados miembros presentan disparidades regionales significativas en las tasas de empleo (véase el anexo 4).

Gráfico 9: La tasa de empleo disminuyó en casi todos los Estados miembros

Tasa de empleo (20-64 años) y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)

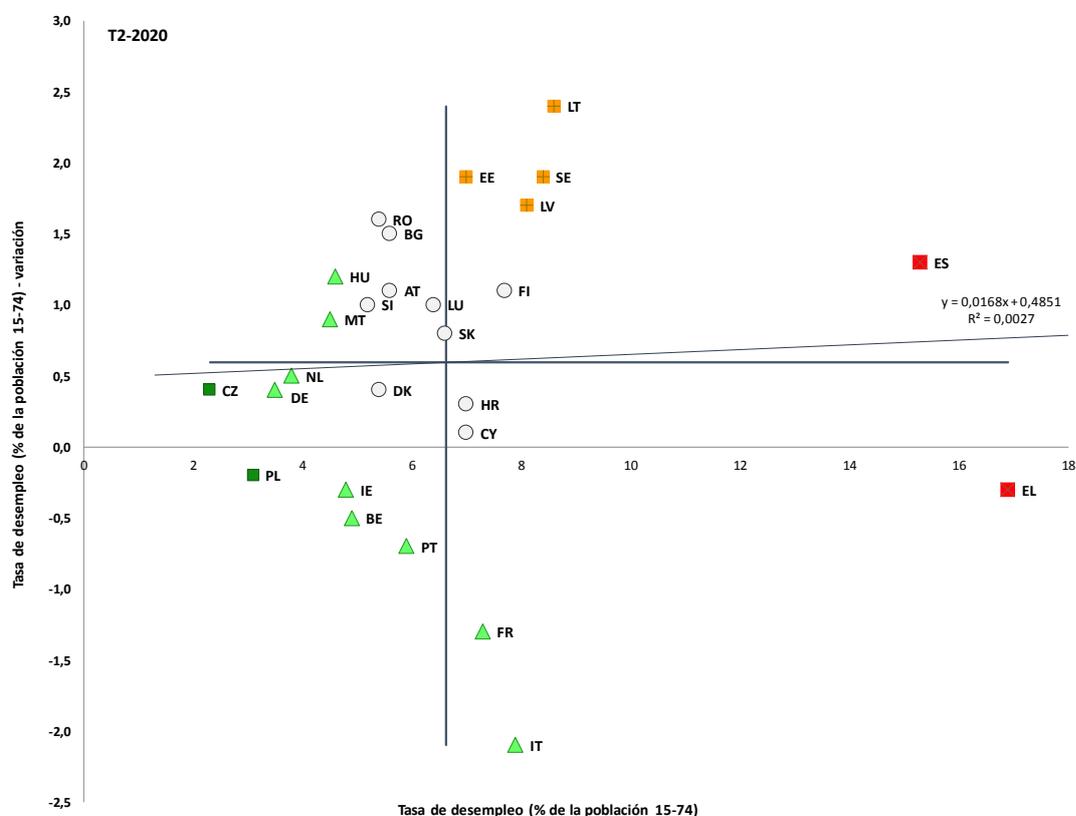


Fuente: Eurostat, EPA. Período: niveles del T2-2020 y variaciones anuales en relación con el T2-2019. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

Hasta la fecha, el aumento del desempleo ha sido moderado en la mayoría de los Estados miembros. Como se muestra en el apartado 1, la tasa media de desempleo de la UE aumentó hasta el 7,5 % en septiembre de 2020, es decir, solo 1 punto porcentual en comparación con el nivel más bajo previo a la crisis, registrado en febrero de 2020. Esto se debe a una disminución continua en la mayoría de los Estados miembros en 2019. El carácter moderado del aumento puede ser consecuencia del funcionamiento de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, aunque la inactividad también podría explicarlo, en parte (en varios Estados miembros, una proporción considerable de trabajadores abandonaron la búsqueda activa de empleo, especialmente durante las fases de confinamiento). El gráfico 10, que muestra el nivel de la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2020 y el cambio respecto del mismo trimestre de 2019, indica que este moderado aumento medio se debe a tendencias nacionales muy diferentes. De hecho, en 20 de los 27 Estados miembros la tasa de desempleo creció durante este período, con aumentos cercanos o superiores a 2 puntos porcentuales en Lituania, Letonia, Estonia y Suecia (todos ellos calificados como países «en observación» según la metodología del cuadro de indicadores sociales). Por el contrario, la tasa de desempleo disminuyó en Italia, Francia, Portugal, Bélgica, Irlanda, Polonia y Grecia (en el caso de Italia, más de 2 puntos porcentuales). La tasa de actividad decreciente (descensos de 3,1 puntos porcentuales en Irlanda y Portugal, 2,9 puntos porcentuales en Italia, 2,1 puntos porcentuales en Francia, 1,7 puntos porcentuales en Bélgica y 1,5 puntos porcentuales en Grecia) puede ayudar a explicar este comportamiento. Las cifras mensuales de septiembre de 2020 apuntan a un aumento real del desempleo respecto de un año antes en todos estos países, excepto en Bélgica y Francia. En términos comparativos, España y Grecia siguen en la categoría de «situaciones críticas» (con tasas de desempleo superiores al 15 %), mientras que Chequia y Polonia son «países con los mejores resultados» (con tasas de desempleo inferiores al 4 %). Sigue habiendo grandes disparidades a nivel regional (véase el anexo 4): algunas regiones de Grecia, Italia y España registran tasas de desempleo superiores al 20 %.

Gráfico 10: El desempleo ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros, aunque el aumento global es moderado

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



Fuente: Eurostat, EPA. Período: niveles del T2-2020 y variaciones anuales en relación con el T2-2019. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

De media, el trabajo autónomo se vio menos afectado por la crisis que el empleo total, aunque presenta una mayor heterogeneidad entre los Estados miembros. Entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, el número de trabajadores autónomos disminuyó un 1,8 % (530 000 personas), frente al 2,9 % del empleo total (cifras de las cuentas nacionales, desestacionalizadas⁴³). Aunque se trata de una caída considerable, la comparación con el empleo total sugiere que un gran porcentaje de los trabajadores autónomos consiguieron mantener su actividad a pesar del colapso de la actividad económica, o bien reduciendo (temporalmente) el tamaño de sus empresas, o bien optando por el teletrabajo. Sin embargo, los trabajadores autónomos son una de las categorías que corren mayor riesgo si la recesión se prolonga, en particular debido al acceso limitado a los regímenes de protección social en muchos Estados miembros. Entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, el trabajo autónomo disminuyó más rápidamente que el empleo total en solo 7 Estados miembros (Bulgaria, Alemania, Estonia, Malta, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia). En general, la mayor caída se registró en Rumanía (– 10,5 %), seguida de Estonia (– 6 %), Irlanda (– 5,7 %) y España (– 4,6 %). Cabe destacar que el número de trabajadores autónomos

⁴³ Las cifras de la EPA de Eurostat (grupo de edad de 15 a 64 años, cifras no desestacionalizadas) apuntan a una caída del 1,5 % en el mismo período.

aumentó en 11 Estados miembros durante la crisis y que los mayores aumentos se registraron en Letonia, Polonia y Luxemburgo.

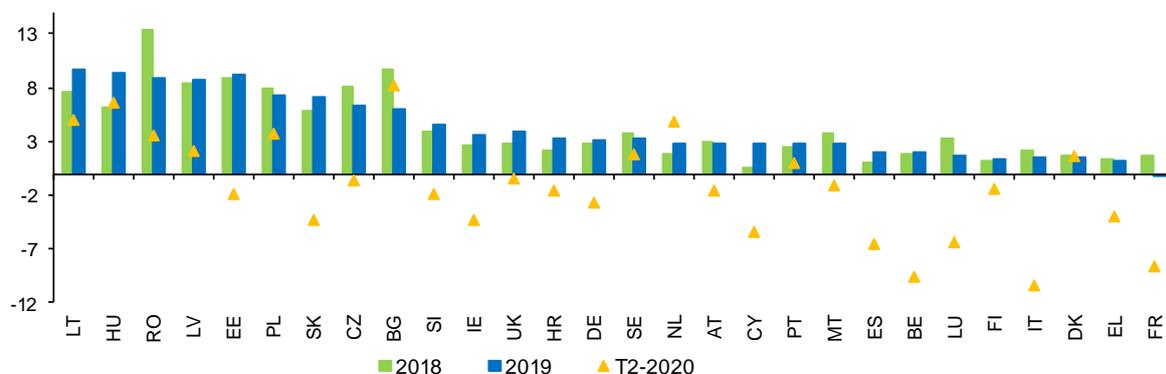
En los últimos años, el trabajo autónomo ha disminuido lentamente como porcentaje del empleo total. En general, el porcentaje de los trabajadores autónomos en el empleo total se ha ido reduciendo lentamente, del 14,3 % en 2008 al 13,4 % en 2019⁴⁴. Esta disminución fue especialmente evidente durante la fase de expansión económica entre 2013 y 2019, pues la creación de empleo aumentó de manera proporcionalmente mayor entre los empleados. Tal como se muestra detalladamente en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020, esta disminución a lo largo del tiempo oculta un cambio continuo en la composición del trabajo autónomo, que va desplazándose desde las actividades tradicionales hacia los servicios y los sectores de mayor valor añadido, en particular desde la agricultura y la ganadería, el comercio y el transporte hacia las actividades de información y comunicación, las actividades profesionales, científicas y técnicas, y las actividades sanitarias y de servicios sociales. Este cambio estructural va acompañado de un aumento más rápido del nivel medio de estudios entre los trabajadores autónomos que entre los empleados: el porcentaje de trabajadores autónomos con titulación de educación superior aumentó del 26 % en 2008 al 36,1 % en 2019, frente a un aumento más limitado (del 26,1 % al 34,5 %) entre los empleados. Es probable que la crisis acelere este cambio hacia el sector de los servicios y fomente un mayor nivel educativo entre los trabajadores autónomos, ya que los trabajadores poco cualificados de los sectores tradicionales (en los que no se puede trabajar digitalmente) están entre los más afectados.

El crecimiento de los salarios nominales se aceleró en 2019, para después reaccionar a la recesión económica. En la Europa de los Veintisiete, el crecimiento medio de la remuneración nominal de los empleados superó el 3 % y llegó incluso a superar el 4 % en los Estados bálticos, Europa central y oriental e Irlanda (gráfico 11). En el caso de Hungría, Lituania e Irlanda, los cambios en 2019 superaron en gran medida los del año anterior, mientras que en Rumanía, Bulgaria, Estonia y Chequia la elevada tendencia de crecimiento registró signos de desaceleración. Los salarios también experimentaron una desaceleración en Suecia, y especialmente en Italia y Francia (en este último país, se mantuvieron al mismo nivel de 2018). En 2020, cuando varios Estados miembros entraron en recesión, el aumento de la remuneración por empleado empezó a reducirse en la mayoría de ellos. Esta respuesta refleja, principalmente, la insuficiencia de las horas trabajadas (y, a menudo, de los costes salariales derivados) asociada al uso generalizado de regímenes de reducción del tiempo de trabajo. Las pérdidas salariales varían considerablemente en función del diseño de los regímenes nacionales, el porcentaje de empleados afectados y la intensidad de la disminución de las horas trabajadas. Ya en el segundo trimestre de 2020, un gran número de Estados miembros (18) registraban cambios negativos (interanuales), y Francia, Bélgica e Italia experimentaban pérdidas sustanciales (del -8,5 %, -9,5 % y -10,3 %, respectivamente). En algunos de los Estados miembros restantes, la evolución positiva fue superior al 3,5 %, como en Rumanía, los Países Bajos y Polonia, o especialmente significativa, como en Bulgaria (+8,3 %), Hungría (+6,6 %) y Lituania (+5,1 %). Además, como las empresas que reducen las horas trabajadas intentan ahorrar costes laborales, la remuneración por empleado también se ha visto afectada por la congelación de los componentes variables de los salarios o el aplazamiento de las renovaciones de los contratos laborales.

⁴⁴ Datos de Eurostat sobre la EPA, grupo de edad 15-64.

Gráfico 11: El crecimiento de los salarios nominales pasó a ser negativo durante la crisis en la mayoría de los Estados miembros

Remuneración nominal por empleado, 2018-2019 y T2-2020, variación porcentual anual



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

Fuente: Comisión Europea, base de datos AMECO.

Si bien la remuneración por empleado descendió, la reducción de las horas trabajadas provocó un aumento de los salarios por hora. Aunque, en realidad, los salarios por hora en algunos países (Chipre, Chequia, Croacia, Polonia y Rumanía) disminuyeron en el segundo trimestre de 2020 (valor intertrimestral), en general superaron la remuneración por empleado. En 7 países, la diferencia fue superior a 10 puntos porcentuales, y los valores más altos correspondieron a Francia y Portugal (14 % y 19,6 %, respectivamente).

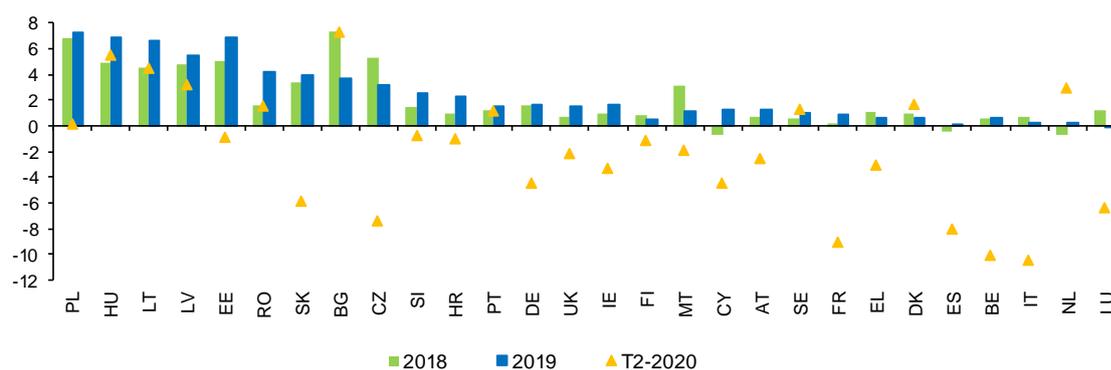
Los salarios reales aumentaron en casi todos los Estados miembros en 2019, para luego descender en el primer semestre de 2020⁴⁵. En términos reales (deflactado por la inflación de los precios de consumo), el crecimiento de los salarios reales en 2019 fue especialmente intenso (superior al 5 %) en Europa central y oriental (Polonia, Hungría, Rumanía y Eslovaquia) y en los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). La sólida dinámica de los salarios reales en los países en los que el PIB per cápita se aproxima a la media de la UE dio lugar, por tanto, a una disminución de la dispersión de los salarios reales en la UE. Nueve países registraron aumentos inferiores al 1 %, entre ellos Suecia, Francia y Grecia, y en Italia y los Países Bajos los aumentos fueron casi insignificantes (véase el gráfico 12). Luxemburgo registró un crecimiento negativo de los salarios reales. En el segundo trimestre de 2020 se registró una mayor heterogeneidad en la dinámica de los salarios reales. En varios Estados miembros, los salarios reales agregados están disminuyendo considerablemente, especialmente en Chequia, España, Francia, Bélgica e Italia; en estos dos últimos países, los

⁴⁵ Desde el punto de vista de los trabajadores, el indicador más pertinente de los salarios es el de los sueldos y salarios brutos, esto es, el que excluye las cotizaciones pagadas por los empleadores.

salarios reales cayeron más del 10 %. Esta reducción se explica al menos en parte por el impacto de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, en función del diseño de las medidas nacionales (se ha comprobado que, en los países en los que las prestaciones se pagan directamente a los empleados y se registran como transferencias sociales, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo conducen a una disminución de los costes salariales)⁴⁶. En otros lugares, la evolución positiva siguió la tendencia más reciente, especialmente en Lituania, Letonia, Hungría y Bulgaria.

Gráfico 12: En 2019, se produjo un fuerte crecimiento de los salarios reales en los Estados miembros orientales y en los Estados bálticos

Salarios reales por empleado, 2018, 2019 y T2-2020, variación porcentual anual



(1) Sueldos y salarios reales brutos por empleado; deflactor: consumo privado. (2) Los países están clasificados en orden decreciente según el crecimiento de los salarios reales en 2019. Fuente: Comisión Europea, base de datos AMECO.

Tras caer después de la crisis financiera anterior, la participación salarial media aumentó moderadamente en 2018 y 2019. En 2019, la participación salarial en la Europa de los Veintisiete ascendió al 55,4 % (desde un nivel mínimo del 55 % entre 2015 y 2017), con aumentos superiores a 1 punto porcentual en Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania y Letonia. Al mismo tiempo, la participación salarial disminuyó en 7 países y lo hizo en, como mínimo, 1 punto porcentual en Francia, Rumanía y Bulgaria. Durante el período 2013-2019, la participación salarial aumentó en los Estados miembros cuyos niveles iniciales eran comparativamente bajos, especialmente en Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia, lo que supuso cierto grado de convergencia. Entre los países más grandes de la UE, la participación salarial solo aumentó en Alemania (1,7 puntos porcentuales) y disminuyó ligeramente en Italia (-0,3 puntos porcentuales), mientras que Francia, España y los Países Bajos registraron contracciones superiores a 1 punto porcentual.

Durante los 3 últimos años, el crecimiento de los ingresos netos siguió siendo más rápido en Europa central y oriental, lo que contribuyó a la convergencia de los niveles de renta del trabajo. La distribución de los países en el gráfico 13, que toma como referencia a un trabajador soltero sin hijos con un salario medio durante un período de 3 años (2016-2019), permite apreciar claramente esta tendencia⁴⁷. La convergencia al alza del nivel de vida está en

⁴⁶ Dias da Silva *et al*: «Short-time work schemes and their effects on wages and disposable income» [«Regímenes de reducción del tiempo de trabajo y sus efectos en los salarios y la renta disponible», documento en inglés], *Boletín Económico del BCE*, número 4, 2020.

⁴⁷ Los niveles de ingresos netos se miden en estándares de poder adquisitivo (EPA) para posibilitar una comparación significativa entre Estados miembros. Las variaciones se miden en moneda nacional y en términos

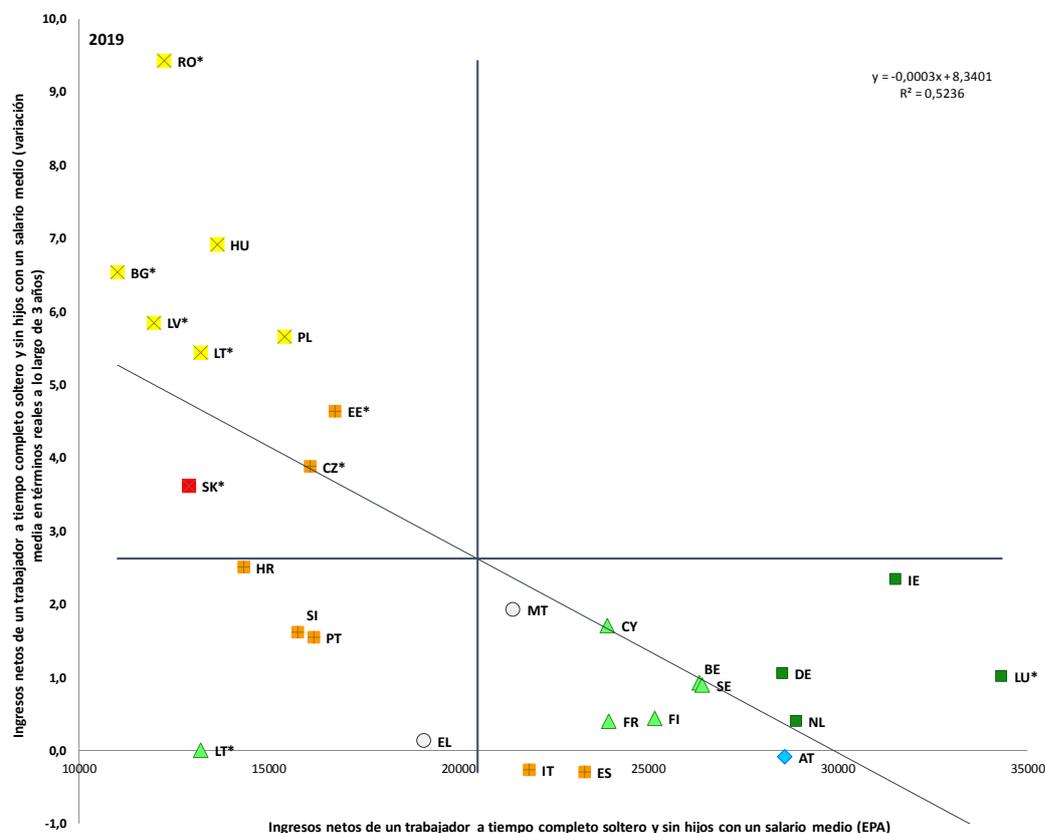
consonancia con los objetivos del pilar europeo de derechos sociales. En el extremo inferior de la distribución de los ingresos netos, Bulgaria, Rumanía, Letonia, Lituania, Hungría y Polonia, países en que los ingresos netos en estándares de poder adquisitivo se sitúan por debajo o alrededor de los 15 000 EUR, presentaron un aumento medio superior al 5 % en los 3 últimos años, por lo que entran en la categoría de «débiles pero en mejoría»⁴⁸. . Otros países con niveles igualmente bajos no experimentaron un crecimiento tan rápido y fueron clasificados como «en observación» (Croacia, Eslovenia, Portugal, Chequia y Estonia) o «situaciones críticas» (Eslovaquia). Entre los «países con mejores resultados», Alemania, Países Bajos, Irlanda y Luxemburgo presentan unos ingresos netos en estándares de poder adquisitivo cercanos o superiores a 30 000 EUR. En esos Estados miembros, los ingresos netos han crecido más rápidamente que en países con niveles similares. En los últimos 3 años, España, Grecia e Italia, con unos niveles de ingresos netos cercanos a la media, registraron una evolución negativa o un estancamiento (en línea con sus elevadas tasas de desempleo). Es importante señalar que los países que experimentan un crecimiento de los ingresos netos superior a la media también muestran un rápido aumento de los costes laborales unitarios, cuyas implicaciones a largo plazo para la competitividad deberán vigilarse.

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

⁴⁸ Curiosamente, varios de estos países presentan también grandes desigualdades salariales, tal como muestra la ratio entre el quinto y el primer decil de la distribución salarial (D5/D1). Según la OCDE, los países de la UE que presentaron las mayores ratios entre el D5 y el D1 en 2017 fueron Rumanía (2,9), Letonia (2,6), Lituania (2,5) y Bulgaria (2,5). En el otro extremo de la escala, las ratios más bajas se registraron en Finlandia (1,8), Eslovaquia (1,8) y Chequia (1,7).

Gráfico 13: Los ingresos netos han aumentado rápidamente en Europa central y oriental, reforzando así la convergencia al alza

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



Fuente: base de datos sobre fiscalidad y prestaciones (cálculos propios). Período: niveles de 2019 (media de 3 años) y variaciones medias anuales 2016-2019. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Se marcan con un asterisco aquellos Estados miembros donde los costes laborales unitarios nominales (CLUn) superaron el umbral establecido por el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM). El indicador PDM del cuadro de indicadores sociales es la variación porcentual de los CLUn a lo largo de un período de tres años. El umbral es del 9 % para los países de la zona del euro y del 12 % para los demás países. No se muestran los datos relativos a DK, pues no son fiables.

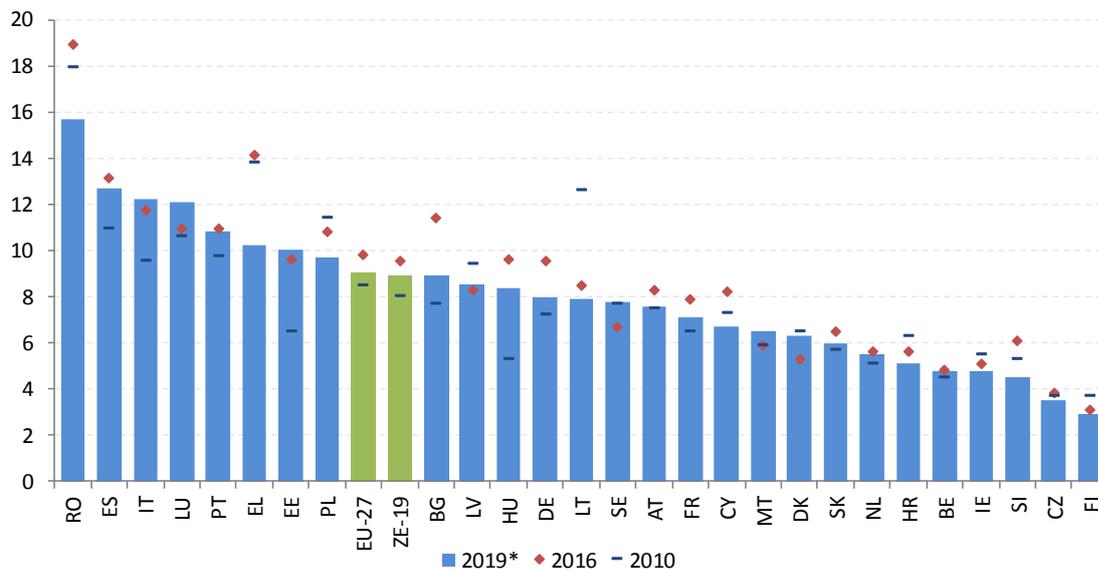
Un empleo no siempre garantiza una vida digna. En los últimos años, la situación de los trabajadores con salarios bajos se ha deteriorado en muchos países. La pobreza de los ocupados ha aumentado en la última década, pasando del 8,5 % en 2007 al 9,8 % en 2016 en la Europa de los Veintisiete, para después descender al 9 % en 2019⁴⁹. Las tendencias estructurales que remodelan los mercados laborales, como la digitalización y el aumento de las formas de trabajo atípicas, están provocando una mayor polarización del empleo, una disminución del empleo en ocupaciones con retribuciones medias y, al mismo tiempo, un

⁴⁹ Los datos se refieren a la UE en su conjunto, con el Reino Unido pero sin Croacia, el único dato agregado comparable entre 2007 y 2016. En la media de los 27 Estados miembros actuales (es decir, incluida Croacia y excluido el Reino Unido), la pobreza de los ocupados aumentó del 8,5 % en 2010 (los datos más antiguos disponibles) al 9,3 % en 2018. La pobreza de los ocupados es la proporción de personas que trabajan y tienen una renta disponible equivalente inferior al umbral de riesgo de pobreza, que se fija en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional (tras las transferencias sociales).

aumento de las ocupaciones con retribuciones bajas y altas⁵⁰. Los trabajadores con contratos temporales se enfrentan a un mayor riesgo de sufrir pobreza de los ocupados que los que tienen contratos indefinidos (16,3 % frente a 5,7 %); al igual que ocurre con los trabajadores poco cualificados en comparación con los altamente cualificados (19,3 % frente a 4,5 %). Además, los trabajadores nacidos fuera de la UE tienen muchas más probabilidades (20,9 %) de sufrir pobreza de los ocupados que los autóctonos (7,9 %). El gráfico 14 muestra que más del 10 % de los trabajadores de Rumanía, España, Italia, Luxemburgo, Portugal y Grecia están en riesgo de pobreza. En este grupo, España, Italia, Luxemburgo y Portugal han visto cómo su tasa de pobreza de los ocupados ha aumentado en comparación con 2010.

Gráfico 14: En la última década, la pobreza de los ocupados ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros.

Tasa de riesgo de pobreza de los ocupados, comparación plurianual



Fuente: Eurostat, SILC.

Nota: no se dispone de datos de 2019 (en su lugar, se muestran los de 2018) para FR, IE, IT ni SK.

Las mujeres, los jóvenes y los trabajadores poco cualificados, así como aquellos con trabajos atípicos, tienen una mayor probabilidad de ganar el salario mínimo que otros trabajadores⁵¹. En particular, los trabajadores jóvenes tienen 3 veces más probabilidades de ganar el salario mínimo que los adultos, mientras que las mujeres tienen casi el doble de probabilidades. Del mismo modo, el trabajo temporal aumenta 3 veces la probabilidad de ganar el salario mínimo, mientras que el trabajo a tiempo parcial lo aumenta 2 veces. No obstante, el perceptor «típico» del salario mínimo en la mayoría de los Estados miembros es mayor de 25 años, ha completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria y vive en pareja. Esto se debe a que la proporción de trabajadores jóvenes, poco cualificados y que son

⁵⁰ Comisión Europea (2019): *Labour Market and Wage Developments in Europe* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa. Revisión anual de 2019», documento en inglés], de 2019, de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

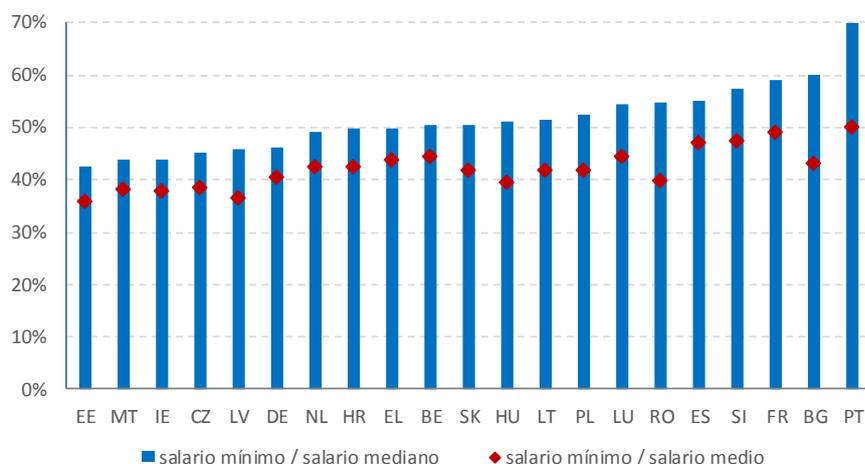
⁵¹ Para más detalles, véase la evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, SWD(2020) 245 final.

progenitores únicos es relativamente pequeña en la mano de obra general, lo que reduce sus posibilidades de ganar el salario mínimo, que serían en teoría mayores.

En muchos casos, a pesar de los recientes aumentos del salario mínimo en muchos Estados miembros⁵², los salarios mínimos legales siguen siendo bajos en comparación con otros salarios de la economía. En casi todos los Estados miembros, el salario mínimo legal es inferior al 60 % del salario mediano y al 50 % del salario medio. En 2019, solo el salario mínimo legal de Portugal alcanzó ambos valores, mientras que el de Bulgaria alcanzó el 60 % del salario mediano. Por otro lado, en ese mismo año, 9 países de la UE presentaron un salario mínimo inferior al 50 % del salario mediano (Estonia, Malta, Irlanda, Chequia, Letonia, Alemania, los Países Bajos, Croacia y Grecia; véase el gráfico 15). También en 2019, 7 países (Estonia, Malta, Irlanda, Chequia, Letonia, Hungría y Rumanía) tenían salarios mínimos inferiores al 40 % del salario medio. Hay también casos en los que el salario mínimo no fue suficiente para proteger a los trabajadores frente al riesgo de pobreza. La cobertura de los salarios mínimos presenta lagunas en varios Estados miembros. En los países con un salario mínimo legal, existen categorías específicas de trabajadores que no están protegidas por el salario mínimo porque se les aplican exenciones. En los países en los que los salarios se fijan exclusivamente mediante la negociación colectiva, existen lagunas en la cobertura de los trabajadores que no están cubiertos por convenios colectivos.

Gráfico 15: En casi todos los Estados miembros, el salario mínimo legal es inferior al 60 % del salario mediano y al 50 % del salario medio

Salarios mínimos expresados como porcentajes del salario medio bruto y del salario mediano bruto que perciben los trabajadores a tiempo completo, 2019



Fuente: cálculos de la Comisión basados en datos de Eurostat.

Nota: solo se muestran los datos relativos a los Estados miembros con un salario mínimo legal.

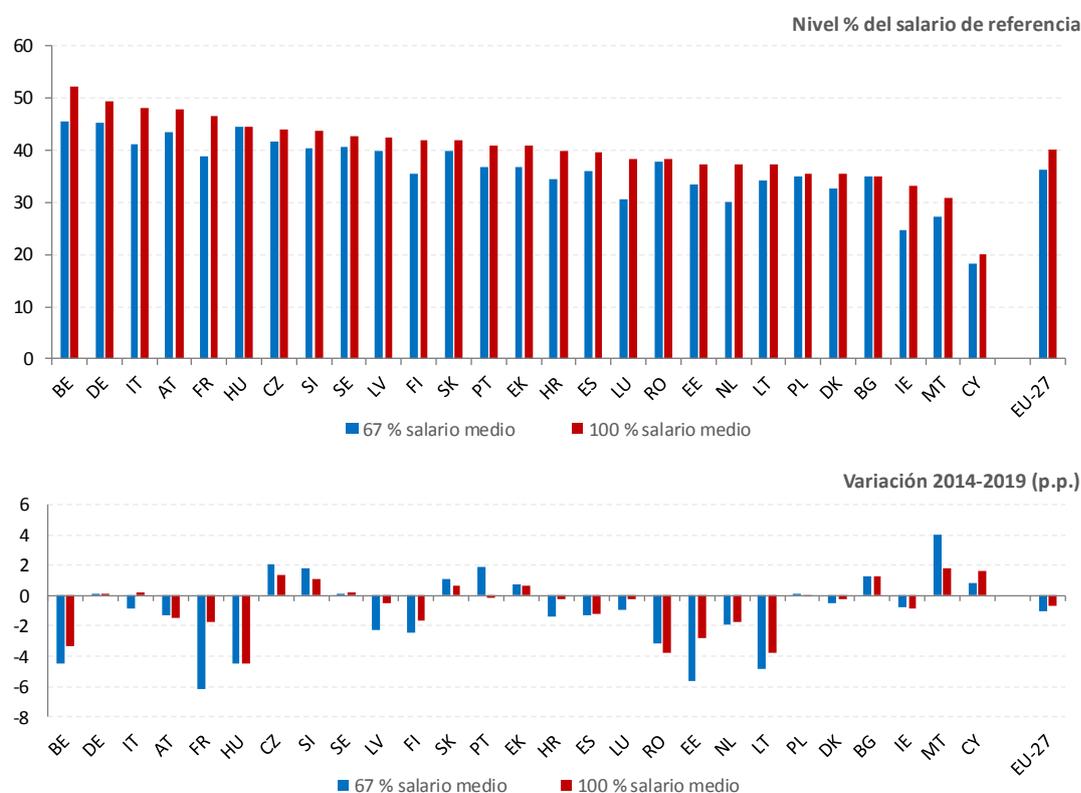
Por esta razón, el 28 de octubre de 2020, la Comisión propuso una Directiva de la UE para garantizar que los trabajadores de la Unión estén amparados por salarios mínimos adecuados que les permitan vivir dignamente dondequiera que trabajen. La propuesta de la Comisión pretende promover la negociación colectiva salarial en todos los Estados miembros. Los países con salarios mínimos legales deben establecer las condiciones para que estos salarios tengan la cuantía adecuada. Estas condiciones incluyen unos criterios claros y

⁵² Véase el apartado 3.1.2 para más detalles.

estables para fijar el salario mínimo, unos valores de referencia indicativos que sirvan de orientación a la hora de evaluar su adecuación y unas actualizaciones periódicas cuando corresponda. También se pide a estos Estados miembros que garanticen el uso proporcionado y justificado de las variaciones y deducciones del salario mínimo legal y la participación efectiva de los interlocutores sociales en la fijación y actualización de dicho salario. Al mismo tiempo, la propuesta está concebida de tal manera que tenga en cuenta los efectos en el empleo y la competitividad. Así pues, proporciona suficiente flexibilidad para tener en cuenta la evolución social y económica, incluidas las tendencias de la productividad y el empleo. Por último, la propuesta prevé una mejor aplicación y supervisión de la protección que ofrezca el salario mínimo en cada país. De conformidad con el artículo 154, apartado 3, del TFUE, se ha llevado a cabo una consulta a los interlocutores sociales en dos fases.

Gráfico 16: A pesar de haberse producido una disminución general, la cuña fiscal sobre el trabajo sigue siendo elevada en varios Estados miembros

Cuña fiscal sobre el trabajo en los salarios bajos y medios, nivel y variación 2014-2019



Fuente: base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, Comisión Europea / OCDE.

Nota: los datos corresponden a trabajadores solteros sin hijos.

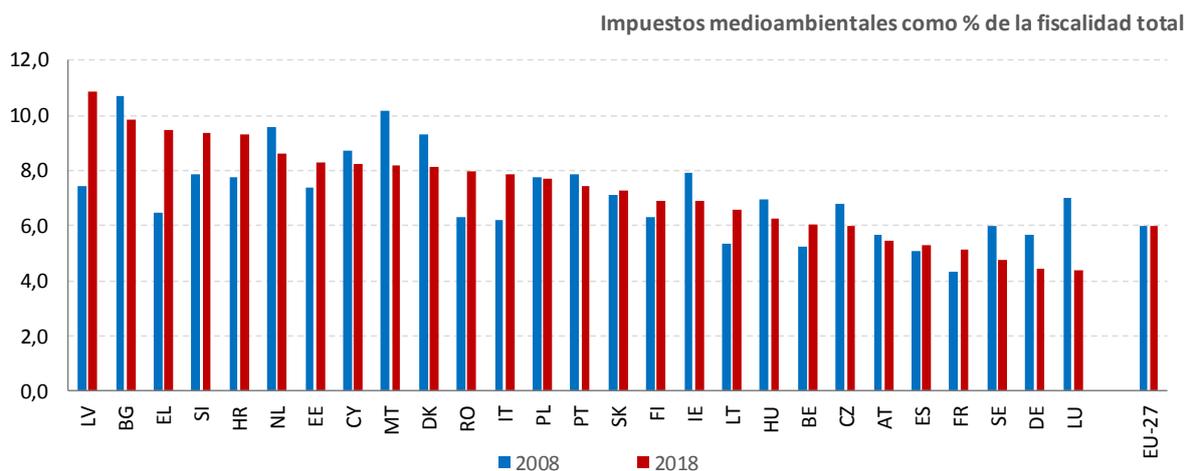
La presión fiscal media sobre el trabajo en la Europa de los Veintisiete sigue una ligera tendencia a la baja, con cambios relativamente pequeños en la mayoría de los Estados miembros. En 2019, la reducción más significativa de la cuña fiscal para los trabajadores solteros que ganaban el salario medio tuvo lugar en Lituania (- 3,4 puntos porcentuales), mientras que las reducciones en otros países fueron más limitadas (menos de 1 punto porcentual). Los mayores aumentos se registraron en Chipre (1,2 puntos porcentuales) y Estonia (1,1 puntos porcentuales). Las diferencias entre los Estados miembros siguen siendo grandes (véase el gráfico 16), con una cuña fiscal que oscila entre el 20 %, aproximadamente, en Chipre y más del 45 % en Bélgica, Alemania, Italia, Austria y Francia. Del mismo modo,

la cuña fiscal para los trabajadores con ingresos bajos (aquellos que ganan el 67 % del salario medio) varía significativamente de un Estado miembro a otro. Desde una perspectiva a más largo plazo, la cuña fiscal ha disminuido tanto en el salario medio como en el de los trabajadores con ingresos bajos; la reducción en estos últimos ha sido más pronunciada, por término medio. Entre 2014 y 2019, la cuña fiscal media no ponderada en la UE disminuyó 0,7 puntos porcentuales (y 1,1 puntos porcentuales en el caso de los trabajadores con ingresos bajos). Lituania, Hungría, Rumanía, Bélgica y Estonia registraron importantes disminuciones en ambos grupos de ingresos (aunque los de Bélgica siguen estando entre los más altos), mientras que Francia, Letonia y Finlandia también registraron reducciones sustanciales en el caso de los trabajadores con ingresos bajos. El aumento más significativo en ambos niveles salariales se registró en Malta, aunque su cuña fiscal sigue siendo relativamente baja.

En una serie de Estados miembros existe margen para desplazar la presión fiscal del trabajo hacia otras fuentes menos perjudiciales para el crecimiento y más favorables para los objetivos medioambientales. Los impuestos medioambientales (es decir, los impuestos sobre la energía, el transporte, la contaminación y los recursos) supusieron cerca del 6 % de los ingresos fiscales totales en la Europa de los Veintisiete en 2018, con una proporción que osciló entre el 10,9 % en Letonia y el 4,4 % en Luxemburgo (gráfico 17). Los impuestos sobre la energía constituyeron la mayor contribución: alrededor del 77 % de los ingresos procedentes de los ingresos fiscales medioambientales en la Europa de los Veintisiete en 2018. En el conjunto de la Europa de los Veintisiete, la proporción de los impuestos medioambientales en los ingresos fiscales totales se mantuvo relativamente estable entre 2008 y 2018. Los cambios fueron más pronunciados a nivel nacional, con los mayores aumentos registrados en Letonia y Grecia y las mayores disminuciones, en Luxemburgo. Sin embargo, cabe señalar que el porcentaje de la fiscalidad medioambiental no permite, por sí solo, concluir si el sistema fiscal de un Estado miembro está bien diseñado para apoyar objetivos medioambientales⁵³.

Gráfico 17: Por término medio, el porcentaje de impuestos medioambientales no ha aumentado en la UE en la última década

Impuestos medioambientales como % de la fiscalidad total, 2008-2018



Fuente: Comisión Europea, DG Fiscalidad y Unión Aduanera, sobre la base de los datos de Eurostat.

⁵³ El mismo nivel de fiscalidad medioambiental puede derivarse de un tipo impositivo bajo sobre una base imponible amplia (es decir, un alto nivel de actividad contaminante) o de un tipo impositivo elevado sobre una base imponible reducida.

Si no se diseñan correctamente, los impuestos medioambientales pueden tener efectos distributivos adversos al imponer una carga comparativamente más elevada a los hogares con ingresos bajos. Por tanto, los mecanismos de compensación deben garantizar un reciclado adecuado de los ingresos en bienes públicos, como el transporte público, para ofrecer alternativas. En el contexto de la acción por el clima, destinada a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (de conformidad con los objetivos y niveles de ambición reforzados propuestos en el Plan del Objetivo Climático y el proyecto de Ley Europea del Clima), se prevé que los precios del carbono y los costes de la energía aumenten, en particular mediante impuestos sobre el carbono y posibles ampliaciones del régimen de comercio de derechos de emisión. Desde el punto de vista del consumidor, las repercusiones de ambas medidas son similares. Los datos muestran que, en proporción a la renta disponible, los hogares con ingresos más bajos son quienes soportan la mayor carga de los impuestos sobre los combustibles y otros productos energéticos⁵⁴. La evaluación de impacto adjunta al Plan del Objetivo Climático para 2030⁵⁵ también muestra que los hogares con ingresos bajos destinan un gasto proporcional más elevado a la electricidad, el gas y los combustibles sólidos. Por lo tanto, desde el punto de vista de la equidad, se requieren instrumentos fiscales compensatorios para mitigar tales impactos regresivos. Además, la dificultad para costear los productos energéticos puede exacerbar la pobreza energética⁵⁶. Con el fin de garantizar el acceso a los servicios esenciales, uno de los principios del pilar europeo de derechos sociales, puede estudiarse la posibilidad de prestar apoyo a través de otros instrumentos fiscales específicos.

Se ha demostrado que la reducción compensatoria de los impuestos sobre el trabajo genera ganancias en términos de empleo y de crecimiento económico. La reducción de los impuestos sobre el trabajo mejora los incentivos al trabajo en general, en particular para los trabajadores con salarios bajos y otros grupos específicos, como los trabajadores jóvenes y de mayor edad. Una medida compensatoria que acompañe a la subida de los precios del carbono podría ser una manera de aumentar los incentivos de los empleadores para que mantengan la mano de obra a pesar del aumento de los costes de producción (impulsando así la demanda de mano de obra). Además, la reducción de los impuestos sobre el trabajo puede utilizarse para aumentar el salario neto de los trabajadores (a unos costes laborales determinados), incentivándolos a participar activamente en el mercado laboral (impulsando así la oferta de mano de obra). Más recientemente, la evaluación de impacto antes mencionada, que acompaña al Plan del Objetivo Climático para 2030, ha mostrado los efectos positivos en el crecimiento y el empleo que puede tener el «reciclado de los ingresos» del carbono en forma de reducción de los impuestos sobre la renta o sobre el trabajo⁵⁷.

Los ingresos procedentes de la fiscalidad medioambiental pueden utilizarse para servir de apoyo a todas las rentas. El reciclado de los ingresos sobre una base de equidad se ha

⁵⁴ Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020. Disponible en: <https://europa.eu/!MM76mf>

⁵⁵ SWD(2020) 178 final, p. 115.

⁵⁶ Recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética [C(2020) 9600 final] y documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto que incluye las Orientaciones de la Unión sobre la pobreza energética [SWD(2020) 960 final].

⁵⁷ Véanse resultados similares en *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés].

llevado a cabo, por ejemplo, en forma de transferencias a tanto alzado o de subvenciones de «dividendos de carbono», de modo que también puedan beneficiarse los hogares sin rentas del trabajo. El informe *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], basado en un ejercicio de modelización, presenta el ejemplo de una reforma fiscal neutra desde el punto de vista de los ingresos, que consistiría en un impuesto sobre la energía y una prestación a tanto alzado concedida a todos los hogares. Está demostrado que una transferencia de ese tipo puede amortiguar el efecto negativo del impuesto tanto en la pobreza como en la desigualdad. Esto se debe a que la prestación, aunque se concede de forma generalizada, proporciona un apoyo relativamente mayor a los hogares más pobres que a los hogares más ricos⁵⁸.

3.1.2. Medidas adoptadas por los Estados miembros

Tras el brote de COVID-19, todos los Estados miembros recurrieron a regímenes de reducción del tiempo de trabajo para mitigar las consecuencias de la perturbación económica en el mercado laboral. Debido a la pandemia, las empresas de toda la UE se han visto obligadas a reducir o suspender su actividad con motivo de las perturbaciones en las cadenas de suministro, la aplicación de medidas estrictas de contención y la consiguiente caída de la demanda de una amplia gama de productos y servicios. En respuesta a estos cambios, todos los Estados miembros de la UE han reforzado los regímenes de reducción del tiempo de trabajo existentes o han introducido otros nuevos con el objetivo de preservar el empleo durante la fase más aguda de la emergencia sanitaria. La Unión Europea está respaldando estos esfuerzos con el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE).

Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo son programas públicos destinados a evitar la destrucción excesiva de puestos de trabajo durante las recesiones. Permiten a las empresas con dificultades económicas reducir temporalmente las horas de trabajo de sus empleados, quienes, a su vez, reciben complementos a la renta por las horas no trabajadas. El principal objetivo de estos regímenes es proteger a los trabajadores y conseguir la adecuación entre la demanda y la oferta de trabajo, limitando de esta manera las consecuencias a largo plazo de una perturbación transitoria. Por lo general, se utilizan en caso de acontecimientos externos que obstaculizan las actividades empresariales (por ejemplo, accidentes técnicos, malas condiciones meteorológicas que afectan a las obras de construcción o a la agricultura y la ganadería, o causas de fuerza mayor) y en caso de crisis empresariales transitorias (por ejemplo, una reducción del volumen de negocios o una disminución del volumen de pedidos que se prevén temporales). Una característica clave es que la relación laboral se mantenga durante el período de reducción del tiempo de trabajo, incluso en los casos en que la jornada laboral se reduzca a cero (es decir, cuando se llegue a una suspensión total del trabajo).

Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo pueden ser beneficiosos para los empleadores, los trabajadores y para la economía en general. Permiten a las empresas ajustar sus costes laborales cuando la actividad económica disminuye, preservando los puestos de trabajo y el capital humano y evitando al mismo tiempo incurrir en largos y costosos procedimientos de despido, así como en costes de recontractación una vez que se

⁵⁸ *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], capítulo 3, apartado 4.2.

recupera el pleno nivel de actividad. Desde el punto de vista de los trabajadores, estos regímenes proporcionan ingresos de sustitución (parciales) y, al mismo tiempo, evitan los despidos, permitiendo así que la carga del ajuste se distribuya de forma más equitativa entre los empleados. Al limitar la pérdida de puestos de trabajo, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo reducen la volatilidad del empleo y de los ingresos y mejoran la resiliencia del mercado laboral, aliviando la carga que pesa sobre los sistemas de prestaciones por desempleo y reduciendo la probabilidad del desempleo de larga duración.

Antes del inicio de la pandemia de COVID-19, los 17 Estados miembros de la UE contaban con un régimen o un marco de apoyo a la reducción del tiempo de trabajo. Sin embargo, la forma en que se establecieron y gestionaron estos sistemas fueron considerablemente distintas, por ejemplo a través de regímenes específicos, del sistema de prestaciones por desempleo o de políticas activas del mercado de trabajo.

Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria y Portugal tenían regímenes específicos y consolidados antes de la crisis. En estos países, las empresas presentan una solicitud a las autoridades responsables de la gestión del régimen. Una vez concedida la autorización, la empresa puede ajustar las horas de trabajo de sus empleados, pagándoles el salario normal por la cantidad de horas trabajadas y una indemnización por las horas no trabajadas (generalmente inferior al salario normal). A continuación, la empresa recibe el reembolso (total o parcial) a través del régimen público de reducción del tiempo de trabajo⁵⁹. Suecia introdujo en su legislación un régimen similar en 2014, que se «activaría» en caso de recesión económica grave y profunda. Bulgaria estableció el marco jurídico tras la crisis de 2009, pero su régimen estaba «inactivo», pues no había recibido financiación en los años previos a la crisis de la COVID-19. Hungría también disponía de un régimen permanente de reducción del tiempo de trabajo, que era relativamente pequeño y solo se utilizó y financió de forma intermitente antes de la COVID-19.

En Dinamarca, Irlanda, los Países Bajos, España y Finlandia, las ayudas a la reducción del tiempo de trabajo solían concederse (antes de la crisis) a través del sistema de prestaciones por desempleo. En estos sistemas, las empresas tienen la posibilidad de reducir temporalmente el tiempo de trabajo de sus empleados (en algunos casos, como en Finlandia, también pueden despedir temporalmente a los trabajadores y seguir manteniendo la relación laboral). A su vez, los trabajadores afectados pueden registrarse como demandantes de empleo y pedir prestaciones por desempleo por un importe proporcional a los días no trabajados (las denominadas «prestaciones por desempleo parciales»). Los requisitos para recibir tales prestaciones por desempleo parciales se establecen de forma individual para cada trabajador y son los mismos que en el caso de las prestaciones por desempleo normales («completas»). En particular (con algunas excepciones, por ejemplo, España), los trabajadores pueden solicitar la prestación por desempleo parcial si han cotizado lo necesario y si cumplen los requisitos estándar en materia de búsqueda de empleo y de disponibilidad para trabajar (esto es, que deben aceptar las posibles ofertas de empleo a tiempo completo que reciban).

En Croacia y Eslovaquia, la ayuda a la reducción del tiempo de trabajo se ha gestionado como una forma de política activa del mercado de trabajo. Inicialmente, estos regímenes contaban con un presupuesto limitado, cubrían un número reducido de empresas y trabajadores e incluían requisitos de conservación del empleo (la obligación de los

⁵⁹ Bélgica es una excepción, ya que los trabajadores reciben la indemnización directamente de la agencia federal responsable del pago de las prestaciones por desempleo.

empleadores de mantener los niveles de empleo durante un período determinado tras la recepción de la ayuda). Estos regímenes se reforzaron considerablemente como respuesta a la crisis de la COVID-19, con asignaciones presupuestarias considerables y un amplio abanico de empresas y trabajadores cubiertos.

Tras el brote de COVID-19, todos los Estados miembros han adaptado sus regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo con el fin de facilitar su uso y ampliar el alcance de los posibles beneficiarios. Entre otros aspectos, simplificaron los procedimientos administrativos necesarios para autorizar una ayuda a la reducción del tiempo de trabajo, por ejemplo, acortando los plazos de notificación, introduciendo una nueva justificación de «emergencia por motivo de la COVID-19» (considerada automáticamente una causa de fuerza mayor), suavizando los requisitos de consulta previa a los representantes de los trabajadores o acortando el plazo para solicitar prestaciones. También ampliaron la cobertura de los regímenes a empresas y sectores que antes no podían optar a ellos. Por ejemplo, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal y Finlandia han modificado las normas de sus regímenes de reducción del tiempo de trabajo para simplificar los procedimientos, facilitar el acceso o ampliar su cobertura (por ejemplo, incluir a los trabajadores autónomos y también a aquellos que acaban de ser contratados). España y Finlandia racionalizaron los procedimientos administrativos y flexibilizaron sustancialmente los criterios para poder acogerse a estos regímenes, a fin de permitir que todos los empleados recibieran ayudas a la reducción del tiempo de trabajo, independientemente del tiempo que llevaran cotizado, y sin perjuicio de los derechos que hubieran adquirido en concepto de prestaciones por desempleo normales. Algunos Estados miembros eliminaron los costes para los empleadores. Dados el carácter excepcional de la crisis y la incertidumbre sobre cuánto durará, también ha aumentado la duración del recurso a la reducción del tiempo de trabajo. Además, algunos Estados miembros (entre ellos, Bélgica y Francia) han aumentado temporalmente el nivel de la indemnización concedida a los trabajadores por las horas no trabajadas. Por su parte, Francia también estableció excepciones a las normas comunes para aquellos sectores específicos que se han visto más afectados por las medidas de emergencia relacionadas con la COVID-19 (como la aviación o el turismo).

Algunos Estados miembros optaron por introducir nuevos programas destinados específicamente a preservar los niveles de empleo en las empresas afectadas por la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos introdujeron nuevos regímenes (de reducción del tiempo de trabajo) de emergencia en los que la ayuda se canaliza directamente a través del empleador, y no a través del sistema de prestaciones por desempleo. Por ejemplo, en los Países Bajos, el anterior régimen de reducción del tiempo de trabajo fue sustituido por un régimen más generoso. Los empleadores que prevén una pérdida de ingresos (de al menos el 20 %) pueden solicitar una subvención que cubra un máximo del 90 % de los costes laborales durante un período de 3 meses, siempre que no despidan a trabajadores.

Todos los Estados miembros que no disponían de regímenes de reducción del tiempo de trabajo enfocaron en ese sentido las medidas de emergencia adoptadas para evitar despidos. Esto conllevó la concesión de una ayuda temporal a los trabajadores empleados por empresas cuya actividad se suspendió o se redujo sustancialmente. En particular, algunos países (por ejemplo, Malta, Grecia, Lituania y Rumanía), en los que la legislación ya permitía a los empleadores reducir el tiempo de trabajo o suspender los contratos de sus empleados en casos debidamente justificados, introdujeron ayudas públicas para financiar los complementos a la renta de los trabajadores afectados. Por ejemplo, desde junio de 2020, el régimen SYNERGASIA de Grecia permite reducir hasta el 50 % el tiempo de trabajo semanal de los trabajadores a tiempo completo a las empresas que experimenten una disminución de su volumen de negocios de al menos un 20 %. El Estado cubre el 60 % del salario neto de los trabajadores y el 100 % de las cotizaciones a la seguridad social correspondientes a las horas no trabajadas.

Aunque, a corto plazo, la reducción del tiempo de trabajo es adecuada para combatir las consecuencias inmediatas de una perturbación económica externa, su uso prolongado puede obstaculizar un cambio estructural. La conservación de los puestos de trabajo existentes ha sido la principal preocupación en el mercado laboral desde el inicio de la crisis de la COVID-19. Conforme la pandemia se alarga en el tiempo, el impacto económico de la crisis en la estructura de la demanda y en la actividad de las empresas se hace cada vez más evidente y, por ende, se agudiza la necesidad de un cambio estructural. Cuanto más dure la crisis, mayor será la probabilidad de que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo subvencionen puestos de trabajo en empresas que ya no sean viables. Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo también pueden limitar la probabilidad de que las personas sin un empleo estable encuentren trabajo, por lo que pueden ralentizar el crecimiento del empleo durante la recuperación. Por lo tanto, en cuanto se detecten signos de recuperación económica, podrían promoverse iniciativas destinadas a fomentar el cambio estructural y la reasignación de trabajadores entre sectores (por ejemplo, mediante incentivos a la contratación bien diseñados y medidas de reciclaje profesional), adaptándolas a la situación económica particular de cada país.

Algunos Estados miembros ya han empezado a rebajar los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas de emergencia, mientras que otros los han adaptado o prorrogado. Por ejemplo, en Dinamarca y Estonia las medidas de emergencia adoptadas en respuesta a la pandemia expiraron durante el verano y, en el momento de la elaboración del presente documento, no se han renovado. Otros Estados miembros han empezado a limitar el acceso a los regímenes de emergencia a las empresas que siguen padeciendo las consecuencias directas de las restricciones relacionadas con la crisis sanitaria (por ejemplo, Bélgica, Grecia y Chipre). Por último, algunos Estados miembros ya han prorrogado la validez de algunas medidas de emergencia hasta finales de 2020 (por ejemplo, Francia, Italia y Grecia) o hasta 2021 (por ejemplo, Alemania, Malta, Suecia, Chipre y España).

Varios Estados miembros han adoptado medidas para aumentar la retención de los trabajadores y apoyar la demanda de mano de obra mediante incentivos a la contratación⁶⁰. Por ejemplo, Grecia ha impulsado sus actuales regímenes de subvenciones a la contratación gestionados por el servicio público de empleo mediante la creación de nuevas

⁶⁰ Este párrafo se refiere a las subvenciones generales a la contratación. Los apartados 3.2 y 3.3 ofrecen más detalles sobre las medidas dirigidas a grupos específicos o adoptadas de manera más general como parte de las políticas activas del mercado de trabajo.

plazas, una duración ampliada (hasta 2 años) y un aumento del porcentaje de subvención (75 % de los costes salariales con un límite de 750 EUR). Además, en octubre se puso en marcha un nuevo régimen para incentivar la creación de 100 000 puestos de trabajo en el sector privado mediante la cobertura de las cotizaciones a la seguridad social por parte del Estado durante 6 meses. En Croacia, se ha ampliado un régimen temporal de apoyo salarial (equivalente al 50 % del salario mínimo) para apoyar a los trabajadores afectados por las restricciones sanitarias, la mayoría de ellos trabajadores con contratos temporales en el sector del turismo y los servicios. En Rumanía se adoptaron una serie de medidas (además de los regímenes de bonificaciones a la contratación ya existentes) para hacer frente a las dificultades más recientes del mercado laboral, incluidas las ayudas a los trabajadores jóvenes y de mayor edad y a los trabajadores autónomos. La región belga de Flandes ha revisado sus incentivos a la contratación de desempleados de larga duración, mientras que Valonia está evaluando su marco general de incentivos a la contratación a fin de mejorar su eficacia. En mayo de 2020, Hungría adoptó un plan de acción para preservar los puestos de trabajo y crear otros nuevos en sectores calificados de prioritarios, como la asistencia sanitaria, la construcción, la agricultura y la ganadería, el transporte y el turismo. Esta última medida cuenta con un presupuesto total de 674 000 millones HUF (1 850 millones EUR) para el período 2020-2022, a través, entre otras cosas, de regímenes de subsidios salariales y otras disposiciones destinadas a flexibilizar el trabajo. España ha introducido incentivos a la contratación dirigidos a los trabajadores del sector turístico de las Islas Baleares y Canarias que se han visto negativamente afectados. En Letonia, se ha establecido un nuevo subsidio salarial de 3 meses hasta finales de 2020. El empleador recibirá el equivalente a, como máximo, el 50 % del salario mensual del empleado (límite de 430 EUR al mes) a condición de que mantenga el contrato del trabajador durante, como mínimo, 3 meses tras la finalización de la subvención. Chipre tiene la intención de aplicar, a partir de finales de octubre, sistemas de subvenciones para fomentar la contratación de desempleados, de antiguos reclusos y de jóvenes. Como parte de una amplia reforma, Finlandia pretende simplificar el actual sistema de contratación y de subvenciones salariales para fomentar su utilización por parte de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas. En particular, se han elaborado planes para reducir la carga administrativa de los empleadores y acelerar el proceso de pago. Estos planes estarán estrechamente relacionados con la determinación de las futuras necesidades del empleado en materia de capacidades.

En comparación con el año anterior, en 2020 los salarios mínimos legales aumentaron en la mayoría de los Estados miembros⁶¹. En algunos de ellos, crecieron sustancialmente (por ejemplo, un 17 % en Polonia, un 12 % en Eslovaquia y un 11 % en Chequia). El salario mínimo en Rumanía aumentó un 7 %, lo que supone cerca del 40 % del salario medio del país. En Bélgica, el salario mínimo legal no sufrió variaciones (aparte de la indexación), ya que los interlocutores sociales no pudieron llegar a un acuerdo. En España, el último incremento del salario mínimo (de un 5,5 %, tras un aumento del 22,3 % en 2019) se ha negociado y acordado con los interlocutores sociales, algo que no ocurrió con el anterior. El salario mínimo de Letonia aumentará un 16 % a partir de enero de 2021, con arreglo a una decisión del Gobierno. En Alemania, la Comisión de Salario Mínimo propuso un aumento del 10 % del salario mínimo en 4 etapas durante los próximos 2 años. Alemania está revisando actualmente su sistema de fijación del salario mínimo a la luz de la experiencia adquirida con la introducción de un salario mínimo legal. Algunos Gobiernos (como los de Polonia y España) han anunciado o están estudiando planes para aumentar los salarios

⁶¹ Véase el informe de Eurofound titulado «Salarios mínimos en 2020: informe anual», de 2020. Disponible en: <https://europa.eu/!hR69mk>

mínimos legales al 60 % de los salarios medios o medianos. Eslovaquia adoptó en 2019 un nuevo mecanismo para fijar el salario mínimo nacional, que establece que si los interlocutores sociales no acuerdan un nivel para el año siguiente en el plazo establecido (15 de julio de cada año), dicho salario se fijará automáticamente en el 60 % del salario bruto nominal medio del año anterior. El nuevo mecanismo debería haberse aplicado por primera vez en relación con el salario mínimo de 2021, pero otra enmienda aprobada por el Parlamento en octubre de 2020 prevé un aumento específico para 2021 (inferior al que arrojaría el cálculo anterior) y reduce la fórmula automática al 57 % del salario bruto nominal medio de los 2 últimos años. Muchos países están debatiendo un nuevo aumento sustancial de los salarios mínimos más allá de 2020, en parte en relación con un objetivo relativo, en parte en términos absolutos.

En el último año los cambios de las normas y marcos de fijación de salarios fueron limitados. Una excepción la constituye Grecia, donde en octubre de 2019 se introdujo la posibilidad de desvincularse de los convenios sectoriales, en particular para las empresas que se enfrenten a problemas económicos (quiebra, reestructuración, liquidación o préstamos dudosos) o que operen en zonas con elevadas tasas de desempleo, empresas emergentes y empresas de la economía social. Además, la prórroga de los convenios sectoriales ya no es automática, sino que depende de la decisión del ministro de Trabajo tras la solicitud explícita presentada por una de las partes firmantes. Esta solicitud debe ir acompañada de un análisis del impacto estimado sobre la economía y el mercado laboral, además del criterio de representatividad existente (50 % de la mano de obra ya cubierta por el convenio). Se crea un registro público para las asociaciones patronales y otro para los sindicatos, con el fin de verificar su representatividad para celebrar convenios colectivos. Queda por ver cómo afectarán estos cambios a la negociación colectiva en la práctica. En el contexto de la respuesta a la COVID-19, algunas medidas de fijación de salarios adoptadas en la UE (negociadas colectivamente o a iniciativa del Gobierno) se centraron en los profesionales sanitarios y asimilados. Varios Estados miembros, entre ellos Bulgaria, Letonia y Lituania, introdujeron medidas para complementar temporalmente los salarios del personal sanitario o de otras categorías de trabajadores que participaban directamente en la lucha contra la pandemia. Recientemente se han celebrado convenios colectivos relacionados con el sector sanitario, por ejemplo en Austria, Bélgica (a nivel federal), Francia y Alemania (para los enfermeros).

La mayoría de las medidas adoptadas en los últimos meses en el ámbito de la fiscalidad del trabajo se diseñaron como respuesta a la pandemia de COVID-19. Un análisis de la respuesta fiscal inicial de los Estados miembros al brote pone de manifiesto que su objetivo era evitar un fuerte aumento del desempleo y aliviar la presión sobre las empresas. Los Estados miembros protegieron los flujos de caja de las empresas y las medidas más comunes en ese sentido fueron los aplazamientos de impuestos; esos aplazamientos se han introducido para las siguientes categorías de impuestos: impuesto sobre sociedades, impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, IVA y cotizaciones a la seguridad social. Algunos Estados miembros también han introducido desgravaciones fiscales más amplias, en particular descuentos sobre los impuestos o las cotizaciones sociales por pagos a tiempo, recortes fiscales para las empresas gravemente afectadas, suspensiones temporales de determinados impuestos y cotizaciones a la seguridad social, y créditos fiscales.

Muchos Estados miembros diseñaron medidas fiscales, de carácter específico y temporal, destinadas a proteger a los trabajadores, sectores de la economía o categorías de población frágiles. Por ejemplo, Bélgica ha introducido la posibilidad de aplazar el pago de las cotizaciones a la seguridad social de 2020. Los trabajadores autónomos también pueden beneficiarse de una reducción o supresión de las cotizaciones a la seguridad social, en función

de ciertas condiciones específicas. En España, los autónomos pueden aplazar el pago de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social durante 6 meses en caso de que su actividad se vea suspendida por la declaración del estado de alarma. Polonia aplicó una exención temporal (o una reducción, según el tamaño de la empresa) de las cotizaciones a la seguridad social para las pequeñas empresas y las cooperativas sociales. Portugal introdujo una exención parcial del pago de las cotizaciones a la seguridad social por parte de los empleadores por un período máximo de 3 meses en relación con aquellos trabajadores cubiertos por medidas de ayuda de carácter extraordinario. Eslovaquia prorrogó el plazo para los pagos obligatorios de empleadores y trabajadores autónomos a los fondos de la seguridad social. Este marco ha permitido aplazar tales pagos a aquellos empleadores y trabajadores autónomos que paguen cotizaciones obligatorias a los fondos de salud y pensiones y cuyos ingresos procedentes de las actividades económicas hayan disminuido al menos un 40 %. En Finlandia, a fin de ayudar a los empleadores del sector privado a mantener el mayor número posible de puestos de trabajo, las cotizaciones a la seguridad social por parte de los empleadores se redujeron 2,6 puntos porcentuales entre mayo y diciembre de 2020. Para cubrir los costes adicionales, las contribuciones aumentarán 0,4 puntos porcentuales entre 2022 y 2025. Esta medida se diseñó en coordinación con los interlocutores sociales. Además, el Estado cofinancia durante 3 meses (con posibilidad de prórroga) parte de las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores que hayan registrado una disminución de su volumen de negocios.

En otros casos, se adoptaron medidas más estables o permanentes, con el fin de reducir la carga fiscal sobre el trabajo, con posibles efectos beneficiosos sobre la oferta y la demanda de mano de obra. Por ejemplo, Grecia redujo las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores a tiempo completo en 0,9 puntos porcentuales a partir de junio de 2020, y el Gobierno ha anunciado otra reducción, esta vez de 3 puntos porcentuales, en 2021. En Polonia, además de una exención fiscal para los trabajadores jóvenes, en octubre de 2019 el primer tipo del impuesto sobre la renta se redujo del 18 % al 17 %. También se incrementaron los costes fiscalmente deducibles para los trabajadores. Lituania aumentó el impuesto sobre la renta mínima de 350 a 400 EUR/mes, con efectos a partir de julio de 2020. Italia redujo la carga fiscal para los trabajadores por cuenta ajena: para los ingresos de hasta 28 000 EUR anuales, se concede un subsidio de 600 EUR durante los 6 últimos meses de 2020, que ascenderá a 1 200 EUR a partir de 2021. Los subsidios previstos para los ingresos más elevados, de hasta 40 000 EUR, son de un importe menor. Esta medida sustituye a un descuento anterior (el «bonus Renzi») que se aplicaba a los ingresos comprendidos entre 8 000 y 26 600 EUR. En Flandes (Bélgica), a partir de 2021, una «prima de empleo» aumentará en al menos 50 EUR al mes los salarios netos de los trabajadores cuyo salario mensual bruto no supere los 1 700 EUR. La prima se irá reduciendo gradualmente hasta llegar a cero en el caso de las personas con un salario mensual bruto de 2 500 EUR. Se espera que esta medida aborde las trampas del desempleo y la inactividad.

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

Este apartado trata de la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 6, que recomienda a los Estados miembros crear condiciones que fomenten la oferta de mano de obra, las capacidades y las competencias. El apartado 3.2.2 informa sobre las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros en esos ámbitos de actuación.

3.2.1. Indicadores clave

En los últimos diez años, el porcentaje de abandono prematuro de la educación y la formación⁶² ha disminuido significativamente a escala de la UE, pero la crisis de la COVID-19 pone de relieve la necesidad de continuar trabajando en ello. En 2019, el abandono escolar prematuro se situó en el 10,2 %, solo 0,2 puntos porcentuales por encima del objetivo principal de la Estrategia Europa 2020, tras una mejora considerable (de casi 4 puntos porcentuales) desde 2009. Los avances a escala de la UE fueron impulsados principalmente por una serie de Estados miembros que registraron mejoras muy significativas: Portugal (– 20,3 puntos porcentuales), España (– 13,6 puntos porcentuales), Grecia (– 10,1 puntos porcentuales) y Malta (– 8,5 puntos porcentuales)⁶³. Solo Eslovaquia y Chequia experimentaron un aumento de sus tasas de abandono escolar prematuro durante la última década (+ 3,4 y + 1,3 puntos porcentuales, respectivamente) (gráfico 18 y gráfico 19). No obstante, no se han registrado mejoras importantes a escala de la UE en los últimos 4 años, sino que, de media, la proporción de abandono escolar prematuro se ha mantenido estable. Para algunos Estados miembros que obtienen una puntuación deficiente en este sentido en el cuadro de indicadores sociales — especialmente España, Malta, Rumanía, Bulgaria e Italia —, el abandono escolar prematuro sigue siendo una dificultad clave, y las mejoras registradas respecto del año anterior han sido escasas. Varios países muestran grandes disparidades regionales en las tasas de abandono escolar prematuro (véase el anexo 4). Los períodos prolongados de cierre de los centros educativos a raíz de la crisis de la COVID-19 podrían provocar un aumento del abandono escolar prematuro, lo que requeriría seguir trabajando para hacer frente a este desafío.

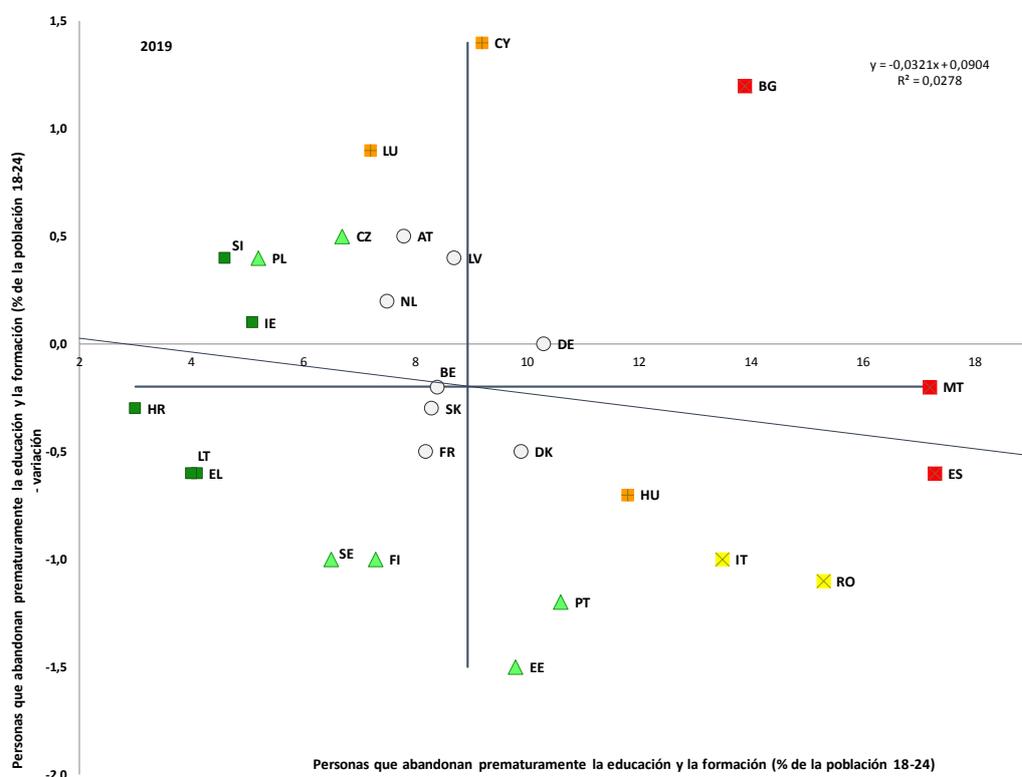
El abandono escolar prematuro afecta sobre todo a los jóvenes que necesitan apoyo adicional para seguir estudiando. En 2019, el número de hombres jóvenes que abandonó prematuramente (11,9 %) fue, de media en la UE, superior al de las mujeres jóvenes (8,4 %). Solo Rumanía y Chequia muestran un panorama diferente (en Rumanía, abandonaron el 14,9 % de los niños, frente al 15,8 % de las niñas; en Chequia, el 6,6 % de los niños frente al 6,8 % de las niñas). En general, el entorno socioeconómico de los estudiantes tiene un fuerte impacto en el abandono escolar prematuro, y la educación parental desempeña un papel clave. El origen migrante también es un factor importante, ya que, por término medio en la UE, la población autóctona presenta porcentajes significativamente inferiores de abandono prematuro (8,9 %) que los nacidos en otro país de la UE (21,4 %) y los nacidos fuera de la UE (22,5 %). En 4 Estados miembros (Italia, Malta, España y Grecia), más del 25 % de los jóvenes nacidos fuera de la UE abandonaron prematuramente los estudios en 2019.

⁶² El porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación se define como el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años de edad con un nivel educativo de primer ciclo de enseñanza secundaria, como máximo (es decir, niveles CINE 0-2) y que no continúan la educación ni la formación durante las cuatro semanas anteriores a la Encuesta de Población Activa (EPA) de la UE.

⁶³ Los Estados miembros recurrieron a diversas intervenciones, incluida la ayuda con cargo a los fondos de la UE, a fin de lograr estas mejoras. El estudio de la Comisión, de 2019, sobre la evaluación de la aplicación de la Recomendación del Consejo de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro presenta un análisis al respecto.

Gráfico 18: Las tasas de abandono escolar prematuro difieren considerablemente entre los Estados miembros

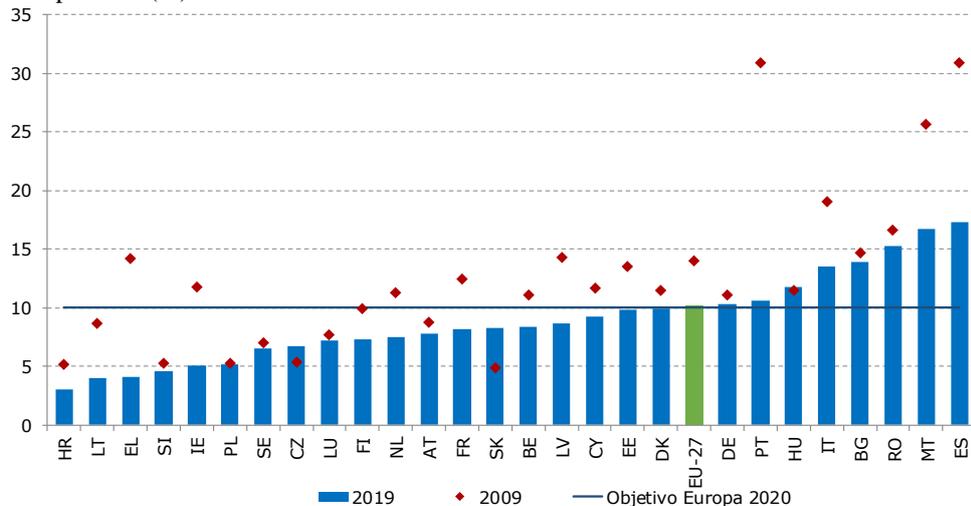
Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (% de población de 18 a 24 años) y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea [edat lfse 14]. Período: niveles de 2019 y variaciones anuales en relación con 2018. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Los datos correspondientes a HR no son fiables. Existen interrupciones en las series para NL.

Gráfico 19: Casi se ha alcanzado el objetivo de Europa 2020 en relación con el abandono escolar prematuro

Personas que abandonaron prematuramente la educación y la formación en 2009, en 2019 y Objetivo Europa 2020 (%)



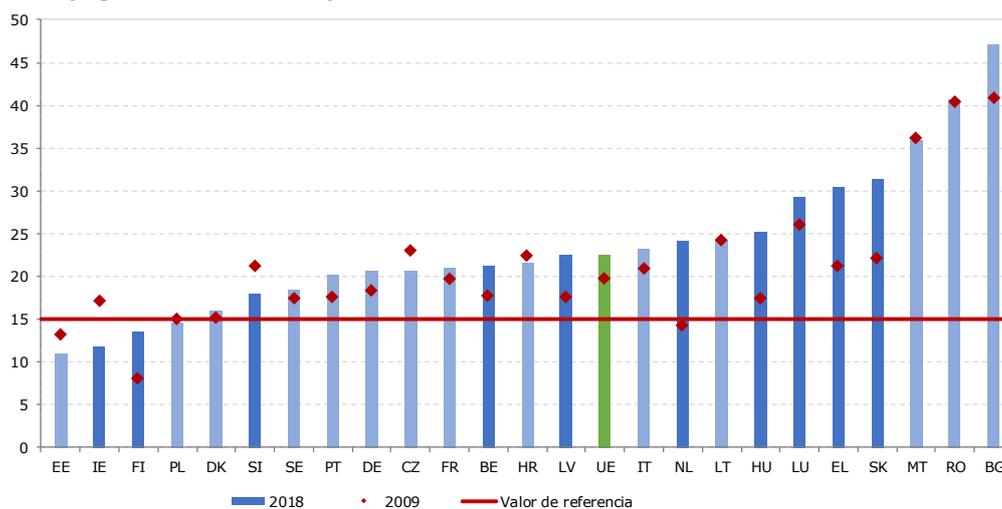
Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea [edat lfse 14].

Nota: Todos los países: interrupción en la serie cronológica en 2014 (paso de CINE 1997 a CINE 2011). Los datos correspondientes a HR en 2019 no son fiables.

En el conjunto de la UE, más de 1 de cada 5 alumnos no alcanza el nivel mínimo de competencia en lectura, matemáticas y ciencias, y los avances logrados a lo largo del tiempo son muy limitados. El valor de referencia del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) sobre la reducción (a menos del 15 % en la UE para 2020) de la tasa de alumnos con bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias entre los jóvenes de 15 años no se ha alcanzado en ninguno de los tres ámbitos analizados por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE. En 2018, en la Europa de los Veintisiete, el 22,5 % de los alumnos se consideraron alumnos con bajo rendimiento en lectura, el 22,9 %, en matemáticas y el 22,3 %, en ciencias. Desde 2009, el porcentaje de la UE ha empeorado tanto en ciencias como en lectura, y se ha mantenido estable en matemáticas (véase el gráfico 20⁶⁴). Las diferencias de género en el bajo rendimiento fueron bastante pequeñas en matemáticas y ciencias, pero importantes en lectura (la tasa de bajo rendimiento se situó en el 17,4 % en el caso de las chicas, en comparación con el 27,3 % de los chicos). Para fomentar la adopción de medidas en relación con esta cuestión fundamental, la Comunicación relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación relanza el compromiso de la UE en su conjunto de conseguir que el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias sea inferior al 15 % de aquí a 2030⁶⁵.

Gráfico 20: El rendimiento en lectura muestra una gran variación entre los distintos Estados miembros de la UE

Variación a largo plazo de la tasa de bajo rendimiento en lectura, 2009-2018 (%)



Fuente: PISA 2018, OCDE. Nota: Nota: las barras verticales más oscuras indican cambios estadísticamente significativos entre 2009 y 2018. No se dispone de los datos relativos a AT, CY y ES.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve el desafío de las diferencias en materia de capacidades y educación, lo que hace aún más apremiante el establecimiento de respuestas estratégicas adecuadas. La crisis de la COVID-19, y la aceleración que ha provocado en cuanto a la digitalización del aprendizaje, podría ampliar la persistente y sólida correlación entre el entorno socioeconómico y los resultados educativos. El análisis

⁶⁴ El desafío se presenta con más detalle en el Monitor de la Educación y la Formación de 2019, p. 60. Disponible en: <https://europa.eu/GK66PF>

⁶⁵ Comunicación de la Comisión relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025, COM(2020) 625 final.

preliminar⁶⁶ sugiere que los confinamientos tuvieron un efecto desproporcionadamente negativo en los alumnos vulnerables o en los que viven en regiones menos desarrolladas. Por ejemplo, el aprendizaje a distancia presupone que todo niño tiene, al menos, un ordenador o tableta con conexión rápida a internet, que tiene las capacidades para usarlo y que cuenta con el apoyo adecuado de sus progenitores para ello. Pero en el caso de los alumnos que viven en zonas o pertenecen a familias más pobres, esto no siempre es así. En la UE, en 2018, el 3,9 % de los hogares no podían permitirse un ordenador. En el caso de los hogares con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana equivalente, la cifra fue del 12,8 %, y del 8 % en el caso de los hogares de los nacidos fuera de la UE⁶⁷. Esto puede ser aún más grave en el caso de los alumnos solicitantes de asilo y refugiados, que suelen tener dificultades para acceder a la educación. Los efectos reales de la crisis en los resultados del aprendizaje no pueden evaluarse todavía, pero deberán ser objeto de una supervisión estrecha en los próximos años.

La participación en la educación infantil y atención a la infancia ha aumentado de forma constante en la última década, pero la de los niños de entornos socioeconómicos más desfavorecidos sigue siendo menor. En 2009, el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) estableció el objetivo de que, para 2020, al menos el 95 % de los niños con edades comprendidas entre los 4 años y la edad de escolarización obligatoria debía participar en la educación infantil y atención a la infancia⁶⁸. En 2018, la Europa de los Veintisiete casi alcanzó este objetivo, con una media del 94,8 % (un aumento de 4,5 puntos porcentuales desde 2009). En 2018, Francia, Dinamarca e Irlanda facilitaron el acceso universal a la educación infantil y atención a la infancia de ese grupo de edad. Además, en los últimos 10 años se han registrado mejoras considerables en Irlanda (+ 26,4 puntos porcentuales), Polonia (+ 22,1 puntos porcentuales) y Finlandia (+ 17,4 puntos porcentuales). Por el contrario, las tasas de participación se han deteriorado ligeramente en Italia (- 4,9 puntos porcentuales), Estonia (- 3,3 puntos porcentuales), los Países Bajos (- 2,6 puntos porcentuales), Bulgaria (- 1,8 puntos porcentuales), Rumanía (- 1,7 puntos porcentuales), Bélgica (- 0,8 puntos porcentuales) y España (- 0,4 puntos porcentuales). A pesar de este panorama, por lo general positivo, siguen existiendo importantes desafíos en materia de inclusión e igualdad. El análisis de los datos de las encuestas muestra que las tasas de asistencia en la educación infantil y atención a la infancia son considerablemente más bajas en el caso de los niños de entornos socioeconómicos más desfavorecidos o de grupos desfavorecidos desde el punto de vista social⁶⁹. Es probable que estas desigualdades ocurridas de manera tan temprana se reflejen después en unos peores resultados y niveles educativos, así como en unas peores perspectivas del mercado laboral.

⁶⁶ Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], p. 32.

⁶⁷ Monitor de la Educación y la Formación de 2020, de la Comisión Europea, basado en la encuesta EU-SILC de Eurostat «Persons who cannot afford a computer» (Personas que no pueden permitirse un ordenador), código de datos en línea: [ilc_mdou03].

⁶⁸ Conclusiones del Consejo, de 12 de mayo de 2009, sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»). El Espacio Europeo de Educación ha fijado ahora el objetivo de que, de aquí a 2030, al menos el 98 % de los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria participen en la educación infantil y atención a la infancia.

⁶⁹ Flisi, S. y Blasko, Zs.: *A note on early childhood education and care participation by socio-economic background* [«Informe sobre la participación en la educación infantil y atención a la infancia en función del entorno socioeconómico», documento en inglés], 2019.

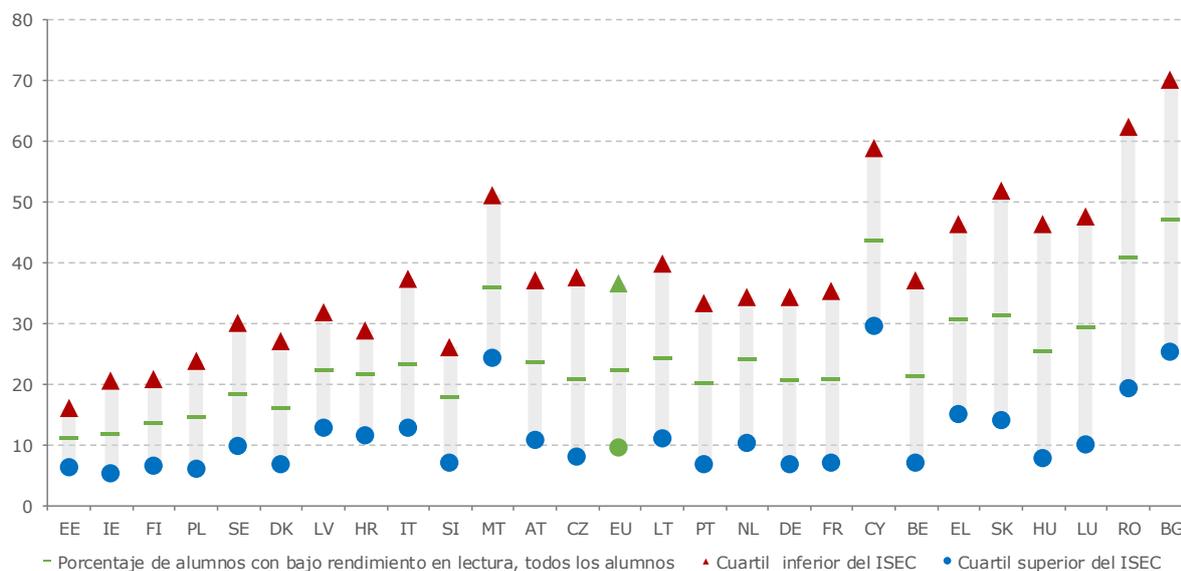
El entorno socioeconómico y el origen migrante siguen siendo factores relevantes que permiten predecir los resultados educativos, y, en muchos Estados miembros, existen grandes diferencias entre los resultados de las zonas urbanas y las rurales. El gráfico 21 muestra que, en todos los Estados miembros, la proporción de alumnos con bajo rendimiento en lectura es mucho mayor en la categoría inferior del índice del estatus social, económico y cultural (ISEC)⁷⁰ que en la categoría superior. Bulgaria (44,9 puntos porcentuales), Rumanía (43,1 puntos porcentuales), Hungría (38,6 puntos porcentuales), Eslovaquia (37,8 puntos porcentuales) y Luxemburgo (37,5 puntos porcentuales) presentan las mayores diferencias de resultados entre los alumnos de los cuartiles superior e inferior. No obstante, otros países como Estonia, Finlandia, Irlanda, Polonia, Croacia y Letonia han podido reducir el impacto del entorno socioeconómico en los resultados educativos. Por otra parte, los Estados miembros con un porcentaje reducido de alumnos con bajo rendimiento en lectura tienden a tener también una menor divergencia entre las categorías superior e inferior del índice ISEC. Esto apunta a que unos buenos sistemas educativos pueden promover al mismo tiempo la calidad y la equidad. En 2018, en muchos Estados miembros de la UE, la proporción de alumnos con bajo rendimiento en lectura entre los alumnos de origen migrante seguía siendo muy superior a la proporción entre los alumnos de origen no migrante⁷¹. Las barreras lingüísticas parecen desempeñar un papel esencial en este sentido, lo que pone de relieve la importancia de la formación lingüística. Por último, la diferencia en el rendimiento en lectura entre los alumnos que acuden a escuelas en ciudades y en zonas rurales es estadísticamente significativa y bastante considerable en muchos Estados miembros. En Hungría, Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia y Portugal esa diferencia llegó incluso a superar los 100 puntos en el informe PISA, lo que corresponde aproximadamente a 2 o 3 años de escolarización.

⁷⁰ La OCDE mide el índice ISEC teniendo en cuenta múltiples variables relacionadas con el entorno familiar de los alumnos, a saber: nivel de estudios de los progenitores, profesión de los progenitores, nivel de recursos domésticos, y número de libros y recursos educativos disponibles en el hogar.

⁷¹ Para evitar cálculos basados en muestras muy pequeñas, el presente Informe muestra únicamente los resultados relativos a los Estados miembros de la UE en los que el porcentaje de alumnos de origen migrante es, al menos, del 5 %.

Gráfico 21: El entorno socioeconómico de los estudiantes afecta a sus competencias en lectura

Alumnos con bajo rendimiento en lectura (%) por estatus económico, social y cultural, 2018



Fuente: PISA 2018, OCDE. Nota: los países se clasifican en orden ascendente en función de las diferencias entre las cifras de bajo rendimiento de los cuartiles inferior y superior del índice socioeconómico. No se dispone de los datos relativos a ES.

La inclusión de los gitanos en la educación es un reto que podría ser más relevante a raíz de la crisis de la COVID-19. Esto se debe a varios factores, como la segregación escolar, la enseñanza no inclusiva, los obstáculos inducidos por la pobreza extrema o la segregación en la vivienda y la falta de acceso al aprendizaje a distancia. A pesar de los esfuerzos por aumentar la participación y reducir el abandono escolar en la edad de escolarización obligatoria, los jóvenes gitanos (de 20 a 24 años) que completan el segundo ciclo de enseñanza secundaria son menos de un tercio⁷², mientras que la brecha en la participación en la educación infantil (desde los 3 años hasta la edad de escolarización obligatoria) en relación con la población general es especialmente elevada, de 53 puntos porcentuales. Aunque disminuyó entre 2011 y 2016, el abandono escolar prematuro de los gitanos sigue siendo muy superior al de la población general (68 % frente al 10,2 %). El porcentaje de jóvenes gitanos que ni estudian ni trabajan aumentó entre 2011 y 2016, pasando del 56 % al 62 %⁷³. Durante el confinamiento motivado por la COVID-19, un gran número de niños gitanos tuvieron dificultades para poder participar en el aprendizaje a distancia, y las conclusiones iniciales sugieren una brecha cada vez mayor respecto de la población general⁷⁴. Con frecuencia, el

⁷² Anexo 2 del documento SWD(2020) 530 final, que acompaña a la Comunicación titulada «Una Unión de la Igualdad: Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos», COM(2020) 620 final, sobre la base de FRA, EU-MIDIS II 2016, FRA, RTS 2019, Eurostat [edat_ifse_03] 2019 (Población general).

⁷³ La encuesta de 2019 sobre los gitanos y los grupos itinerantes en Bélgica, Francia, Irlanda, los Países Bajos y Suecia arrojó resultados similares. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA): [Roma and travellers in six countries](#) [«Gitanos y grupos itinerantes en seis países», documento en inglés], de 2020.

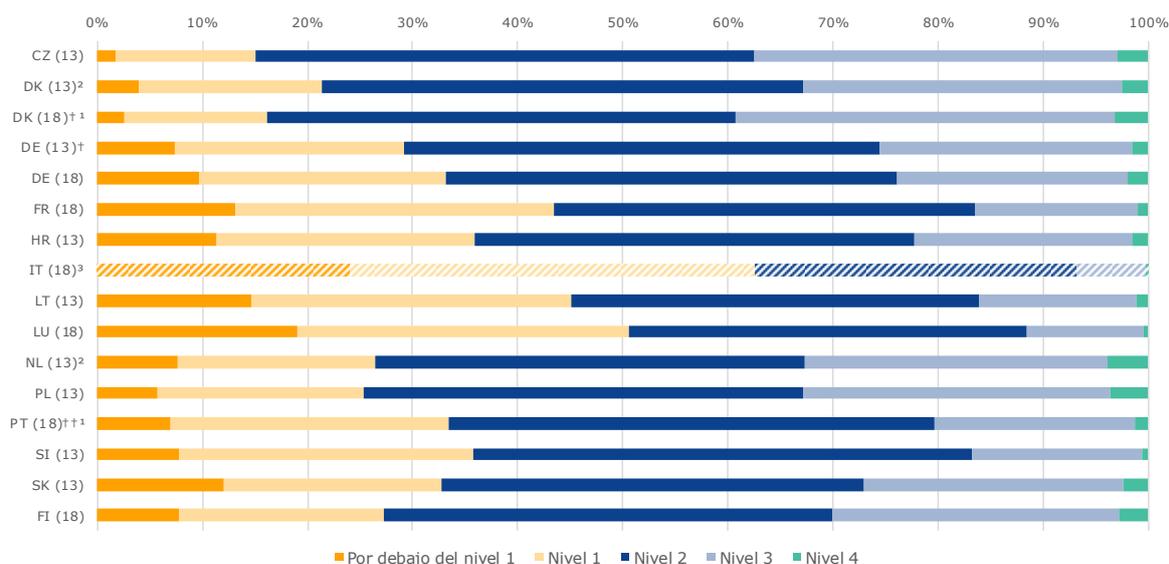
⁷⁴ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA): [Coronavirus pandemic in the EU – impact on Roma and Travellers - Bulletin #5](#) [«Pandemia de coronavirus en la UE. Impacto en los gitanos y grupos itinerantes. Boletín n.º 5», documento en inglés], 2020.

aprendizaje a distancia no es accesible ni asequible para los niños gitanos y de grupos itinerantes en riesgo de pobreza que carecen de equipos informáticos adecuados, de acceso a internet o incluso de acceso a electricidad en sus hogares, campamentos o asentamientos irregulares⁷⁵.

El elevado abandono escolar prematuro y el número reducido de titulados en educación superior entre las personas con discapacidad afectan negativamente a su nivel de empleo. En la Europa de los Veintisiete, en 2018⁷⁶, el abandono escolar prematuro de los jóvenes (de 18 a 24 años) con discapacidad fue del 20,3 %, frente al 9,8 % de las personas sin discapacidad (una diferencia de unos 10,5 puntos porcentuales). Las diferencias más pequeñas se registraron en Dinamarca (0,4 puntos porcentuales) y Eslovenia (2,8 puntos porcentuales), mientras que la brecha fue relativamente elevada en Malta (19,4 puntos porcentuales), Croacia (18,2 puntos porcentuales), Alemania (17,3 puntos porcentuales) y Rumanía (15,5 puntos porcentuales). Al mismo tiempo, solo el 29,4 % de las personas con discapacidad completó una educación superior o equivalente, frente al 43,8 % en el caso de las personas sin discapacidad. Las diferencias más pequeñas se registraron en Italia (4,3 puntos porcentuales), Eslovenia (4,4 puntos porcentuales) y Portugal (4,5 puntos porcentuales), y las más altas, en Suecia (27,9 puntos porcentuales), Alemania (27,2 puntos porcentuales), Bulgaria (25,8 puntos porcentuales) e Irlanda (21,8 puntos porcentuales).

Gráfico 22: Muchos alumnos siguen sin tener las capacidades digitales básicas

Distribución de las puntuaciones de alfabetización informática y en materia de información entre los distintos niveles de la escala de rendimiento, 2018 y 2013



Fuente: IEA, ICILS 2018 e ICILS 2013. Los alumnos por debajo del nivel 2 solo pueden demostrar un conocimiento funcional de los ordenadores como herramientas y una comprensión básica de las consecuencias que entraña el hecho de que múltiples usuarios accedan a los ordenadores. † Solo cumplió los requisitos para que sus tasas de participación fueran incluidas en el muestreo cuando se tuvieron en cuenta los centros sustitutos. †† Cumplió, en su mayoría, los requisitos para que sus tasas de participación fueran incluidas en el muestreo cuando se tuvieron en cuenta los centros sustitutos. ¹ La población definida a nivel nacional cubre entre el 90 % y el 95 % de la población objetivo nacional. ² No alcanzó la tasa de participación necesaria para ser incluido en la

⁷⁵ Comisión Europea: [Overview of the impact of coronavirus measures on marginalised Roma communities in the EU](#) [«Resumen del impacto de las medidas del coronavirus en las comunidades gitanas marginadas de la UE», documento en inglés], abril de 2020.

⁷⁶ Los datos proceden de EU-SILC 2018 y han sido analizados por European Disability Expertise (EDE).

muestra.³ El estudio se llevó a cabo al inicio del curso escolar. Por lo tanto, los resultados no son comparables a los de los demás Estados miembros.

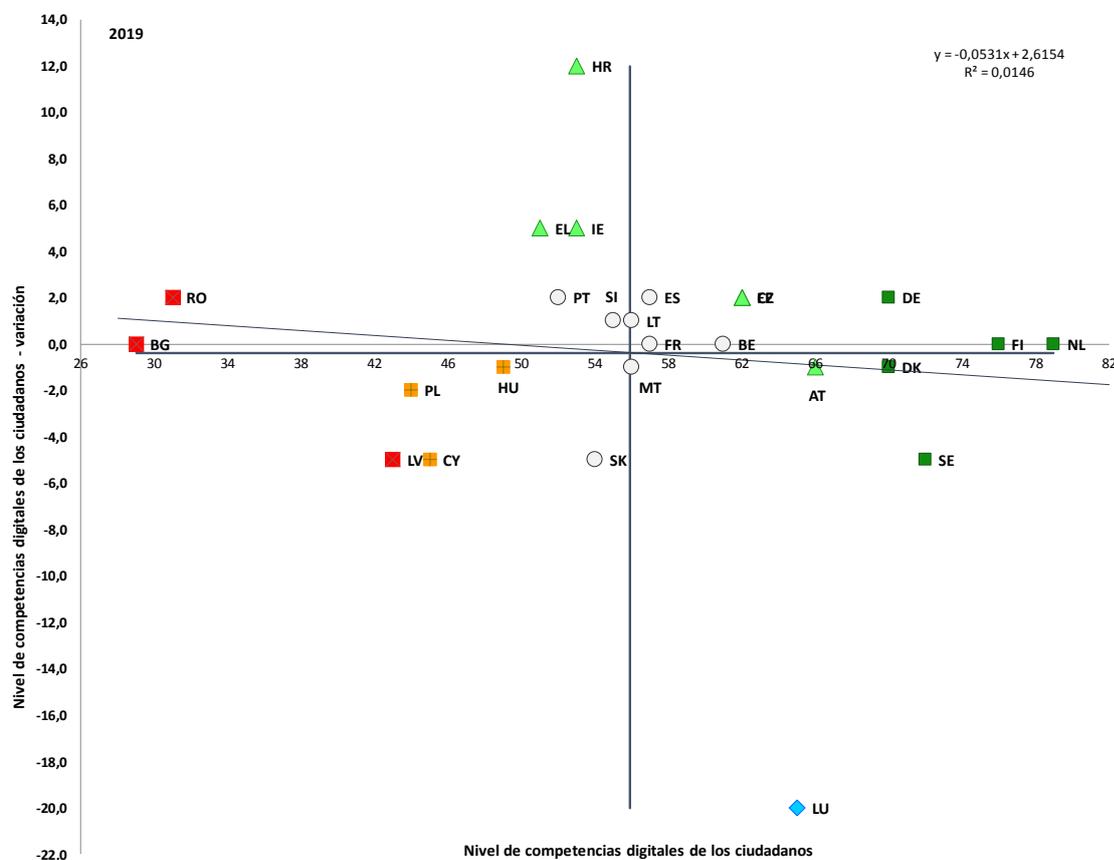
Los alumnos del siglo XXI son «nativos digitales», pero siguen sin tener capacidades digitales. El estudio internacional de alfabetización informática y en materia de información (ICILS)⁷⁷, que evalúa la capacidad de los alumnos de octavo curso (13 y 14 años) para utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), sugiere que muchos alumnos no son capaces de comprender ni realizar ni siquiera las operaciones más básicas de las TIC. El gráfico 22 muestra que el porcentaje de alumnos que no alcanzaron el nivel 2 de la escala de rendimiento en alfabetización informática y en materia de información superó el 30 % en 9 de los 14 Estados miembros que participaron en los ICILS de 2013 y 2018. En 2018, el 62,7 % de los alumnos italianos no superaron el umbral de bajo rendimiento. Tampoco lo hicieron el 50,6 % de los alumnos en Luxemburgo, el 43,5 % en Francia, el 33,5 % en Portugal, el 33,2 % en Alemania y el 27,3 % en Finlandia. Las chicas muestran mejores resultados en alfabetización informática y en materia de información y en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM)⁷⁸. Por término medio, los alumnos de entornos socioeconómicos más desfavorecidos o de origen migrante obtienen peores resultados en alfabetización informática y en materia de información que los alumnos de familias más favorecidas o no migrantes. La Comunicación relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación ha propuesto ahora el objetivo de conseguir que el porcentaje de alumnos de octavo curso con bajo rendimiento en alfabetización informática y en materia de información sea inferior al 15 % de aquí a 2030.

⁷⁷ El ICILS mide los resultados de los alumnos mediante una evaluación informatizada en dos ámbitos de competencias digitales: alfabetización informática y en materia de información y pensamiento computacional. Hasta la fecha, se han completado dos ciclos, en 2013 y 2018, en los que participaron un total de 14 Estados miembros, 9 en el primer ciclo y 7 en el segundo ciclo (solo Dinamarca y Alemania participaron en ambos). Los resultados del ICILS se presentan en Fraillon, J.; Ainley, J.; Schulz, W.; Friedman, T., y Duckworth, D.: *Preparing for Life in a Digital World: IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 International Report* [«Prepararse para vivir en un mundo digital. Informe del estudio internacional sobre alfabetización informática y en materia de información de la IEA», documento en inglés], International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Ámsterdam, 2019; y Fraillon, J.; Ainley, J.; Schulz, W.; Friedman, T., y Gebhardt, E.: *Preparing for Life in a Digital Age: the IEA International Computer and Information Literacy Study International Report* [«Prepararse para vivir en la era digital. Informe del estudio internacional sobre alfabetización informática y en materia de información de la IAE», documento en inglés], Springer, Cham, 2014.

⁷⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea que acompaña a la Comunicación titulada «Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027). Adaptar la educación y la formación a la era digital», de 2020.

Gráfico 23: Las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a las capacidades digitales básicas son significativas

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



Fuente: Eurostat, código de datos en línea [[TEPSR_SP410](#)]. Período: niveles de 2019 y variaciones en relación con 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupción en la serie para Chequia, Italia, Letonia y Luxemburgo en 2019. No se dispone de datos relativos a 2017 (2019: 42 %).

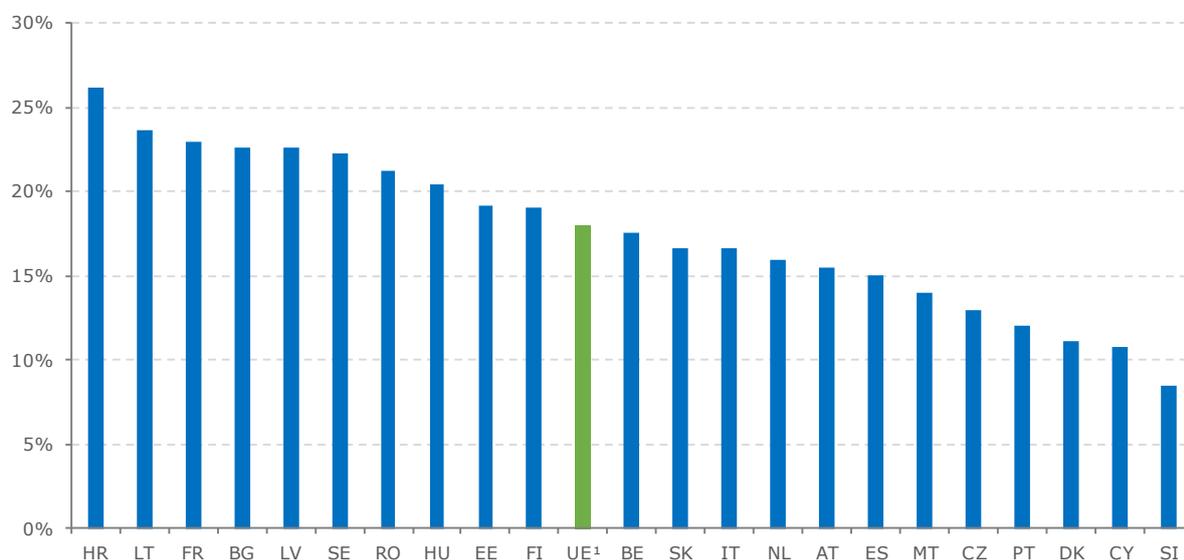
La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve los insuficientes niveles de capacidades digitales de los adultos y las grandes diferencias entre países. Las medidas de confinamiento adoptadas en la mayoría de los Estados miembros en el primer semestre de 2020 subrayaron la importancia de las capacidades digitales para la continuidad de la actividad, la educación y la formación, la asistencia sanitaria, así como para una interacción social ordinaria. El bajo nivel de capacidades digitales limita la innovación y la plena participación en la sociedad. Los avances son muy lentos: en 2019 en la Europa de los Veintisiete, por término medio, el 56 % de la población de entre 16 y 74 años tenía al menos capacidades digitales básicas (1 punto porcentual más que en 2017⁷⁹), aunque 4 personas de cada 10 seguían careciendo de ellas (gráfico 23). A nivel de la UE, los hombres tienen unas capacidades digitales ligeramente superiores a las de las mujeres (58 % frente a 54 %, respectivamente, en 2019), pero la brecha se ha reducido 2 puntos porcentuales desde 2015. Desde 2015, solo Chequia, Irlanda, Grecia, Lituania, los Países Bajos y Rumanía lograron

⁷⁹ No se dispone de datos relativos a 2018.

mejoras de 5 puntos porcentuales o más. Existe una gran divergencia en la UE: en 5 países (en orden ascendente: Dinamarca, Alemania, Suecia, Finlandia y los Países Bajos), el porcentaje se situó entre el 70 y el 80 %, pero en 7 países se mantuvo por debajo del 50 % (por debajo del 40 % en Bulgaria y Rumanía). Los aspectos sociodemográficos son cruciales en este sentido, ya que menos de una cuarta parte de las personas mayores (de 65 a 74 años) tiene capacidades digitales básicas, mientras que, en el caso de los jóvenes (de 16 a 24 años), son 8 de cada 10; este porcentaje es del 32 % en el caso de las personas con un bajo nivel educativo, frente al 84 % en el caso de las personas cuyo nivel educativo es alto. Las iniciativas recientes de la UE tienen por objeto aumentar las capacidades digitales básicas de los adultos y los jóvenes en la UE: la Agenda de Capacidades fija un objetivo del 70 % para los adultos de aquí a 2025, y el Espacio Europeo de Educación, un objetivo del 85 % para los jóvenes de 14 años de aquí a 2030.

Gráfico 24: Cerca de 1 de cada 5 profesores señala una gran necesidad de formación en destrezas TIC

Porcentaje de profesores que declaran tener una gran necesidad de desarrollo profesional en destrezas TIC para usarlas en la enseñanza



Fuente: OCDE, base de datos TALIS 2018. Nota: los resultados se basan en respuestas de profesores de primer ciclo de secundaria. No se dispone de datos relativos a DE, EL, PL, LU ni IE.

¹ Media ponderada de la UE basada en los 22 Estados miembros participantes en TALIS 2018.

La transición hacia el aprendizaje en línea y a distancia desencadenada por la crisis de la COVID-19 plantea nuevos retos a la profesión docente. Los profesores deben poseer las competencias necesarias para aprovechar el potencial de las tecnologías digitales a fin de mejorar la enseñanza y el aprendizaje y preparar a sus alumnos para vivir en una sociedad digital⁸⁰. Según el estudio TALIS de 2018, el porcentaje de profesores de primer ciclo de enseñanza secundaria que se sentían bien preparados o muy bien preparados para utilizar las TIC en la enseñanza era considerablemente distinto de un Estado miembro a otro. En Rumanía (69,5 %), Eslovenia (67 %), Hungría (65,7 %) y Chipre (61,8 %), la proporción de profesores que se sienten suficientemente preparados para utilizar las TIC en la enseñanza es mayor que en Austria (19,9 %) o Finlandia (21,5 %). Cuando se les preguntó por su necesidad de recibir formación en TIC, el 18 % de los profesores de toda la UE señalaron, por término

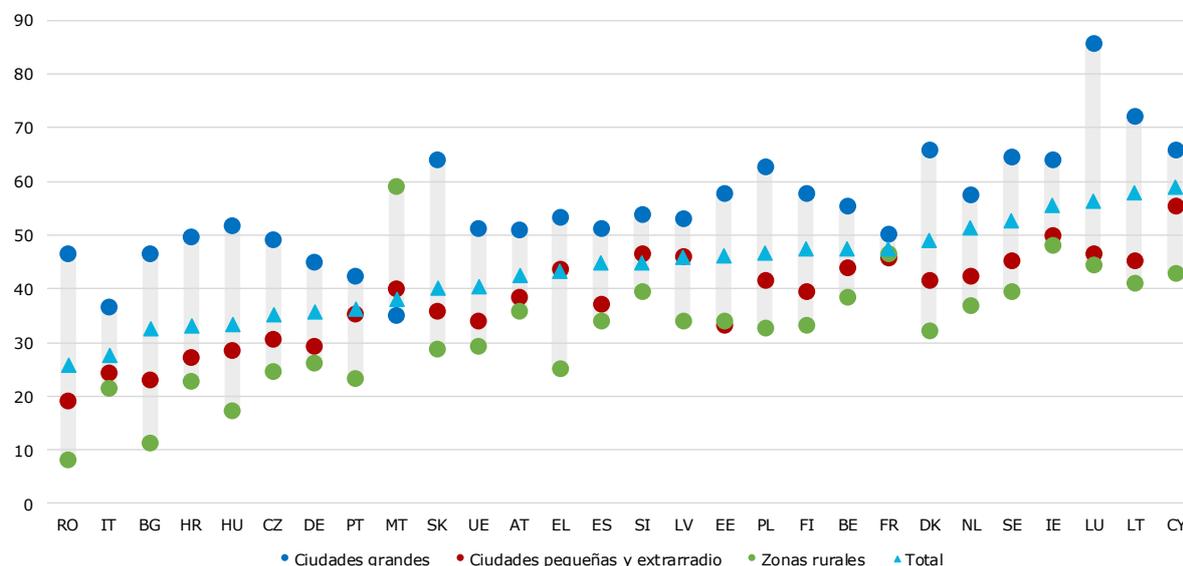
⁸⁰ Redecker, C.: *European Framework for the Digital Competence of Educators: DigCompEdu* [«Marco europeo para las competencias digitales de los educadores: DigCompEdu», documento en inglés], 2017.

medio, que tenían «una gran necesidad». En 2018, las mayores necesidades se registraron en Croacia (26,2 %), Lituania (23,6 %) y Francia (22,9 %), mientras que, en Eslovenia, quienes señalaron «una gran necesidad» de recibir formación en destrezas TIC fueron menos de 1 de cada 10 profesores (gráfico 24).

El conjunto de la UE ha cumplido su objetivo principal para 2020 de alcanzar un 40 % de titulados en educación superior, pero siguen existiendo grandes disparidades entre los Estados miembros y los distintos grupos de población⁸¹. En 2019, el 40,3 % de las personas de entre 30 y 34 años tenían un título de educación superior en la UE. Los avances han sido especialmente significativos en Eslovaquia (+ 22,5 puntos porcentuales), Austria (+ 19 puntos porcentuales), Chequia (+ 17,6 puntos porcentuales), Lituania (+ 17,4 puntos porcentuales) y Grecia (+ 16,5 puntos porcentuales). Los Estados miembros con los niveles más altos de titulados en educación superior entre los jóvenes de entre 30 y 34 años son Chipre (58,8 %), Lituania (57,8 %), Luxemburgo (56,2 %) e Irlanda (55,4 %), mientras que Rumanía (25,8 %), Italia (27,6 %), Bulgaria (32,5 %) y Croacia (33,1 %) presentan los niveles más bajos. En la UE, la brecha entre el mundo urbano y el rural en cuanto a titulados en educación superior fue de 22,1 puntos porcentuales. Las mayores diferencias se registraron en Luxemburgo (41,2 puntos porcentuales), Rumanía (38,4 puntos porcentuales), Eslovaquia (35,5 puntos porcentuales) y Bulgaria (35,4 puntos porcentuales) (gráfico 25). En la UE persisten, por término medio, disparidades considerables en cuanto a las tasas de este nivel educativo entre mujeres y hombres (45,6 % frente a 35,1 %). En 2018, solo el 29,4 % de las personas con discapacidad (grupo de edad 30-34) completaron estudios superiores o equivalentes, frente al 43,8 % de las personas sin discapacidad.

Gráfico 25: Disparidades sustanciales en el número de titulados en educación superior entre las zonas rurales y las ciudades

Diferencia en el número de titulados en educación superior entre zonas urbanas y rurales, por país, 2019 (%)



Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa de la UE. Código de datos en línea: [\[edat_lfs_9913\]](#). Nota: el indicador se refiere al porcentaje de la población total con edades comprendidas entre 30 y 34 años que ha completado con éxito la educación superior (CINE 5-8).

⁸¹ El Espacio Europeo de Educación ha propuesto como objetivo que el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años que hayan terminado la educación superior sea, al menos, el 50 % de aquí a 2030.

El gasto público en educación se ha mantenido relativamente constante a nivel de la UE en los últimos 5 años, aunque las necesidades de inversión están aumentando. En 2018, los Estados miembros invirtieron el 4,6 % del PIB total en educación y formación, y el porcentaje medio de la UE en gasto público en educación se situó en el 9,9 %. No obstante, existen diferencias significativas entre los Estados miembros, y algunos países tienen dificultades a la hora de garantizar los recursos adecuados para cubrir sus necesidades de inversión en educación y formación. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) calcula que el déficit de inversiones en infraestructuras educativas de la Europa de los Veintisiete hasta 2030 será aproximadamente de 8 000 millones EUR al año⁸². Al mismo tiempo, el uso pedagógico de las tecnologías digitales depende también de la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los recursos de TIC⁸³. En mayor o menor medida, la escasez de recursos afecta a las escuelas de los distintos países de la UE. TALIS 2018 informa de que, por término medio, el 35,9 % de los profesores de primer ciclo de educación secundaria de la UE consideran que invertir en TIC es muy importante. En Chipre (66,3 %) y Hungría (56,3 %), más del 50 % de los profesores lo consideran prioritario. Un estudio reciente sobre los profesores subrayó la importancia relativa de los equipos de TIC y destacó que los profesores consideran que los obstáculos en cuanto a equipos son los que afectan al uso de las tecnologías digitales de manera más negativa⁸⁴.

Antes de la crisis de la COVID-19, la brecha entre la oferta y la demanda de capacidades se había ido reduciendo en toda la UE. Esta tendencia se vio impulsada principalmente por la disminución de la proporción de personas poco cualificadas y el aumento general de los niveles educativos⁸⁵. El aumento de las tasas de empleo de las personas con cualificaciones bajas y medias, asociado a un contexto macroeconómico favorable, también ha contribuido a esta tendencia. Sin embargo, varios países siguen registrando grandes diferencias en las tasas de empleo en función del nivel de estudios. En 2019, por término medio en la Europa de los Veintisiete, la tasa de empleo fue del 55,7 % para las personas que no habían completado un nivel equivalente al de segundo ciclo de enseñanza secundaria, del 73,4 % para las personas con cualificaciones de nivel medio, y del 84,8 % para las personas altamente cualificadas (gráfico 26). En función de las tendencias y políticas sectoriales destinadas a preservar el empleo y prevenir o combatir el desempleo durante la actual crisis de la COVID-19, la disminución de la inadecuación macroeconómica de las capacidades podrá ralentizarse o incluso invertirse en algunos países.

⁸² Banco Europeo de Inversiones (BEI): *Investment Report 2018/2019 – Retooling Europe’s Economy* [«Informe de inversión 2018/2019. Modernizar la economía europea», documento en inglés], 2018.

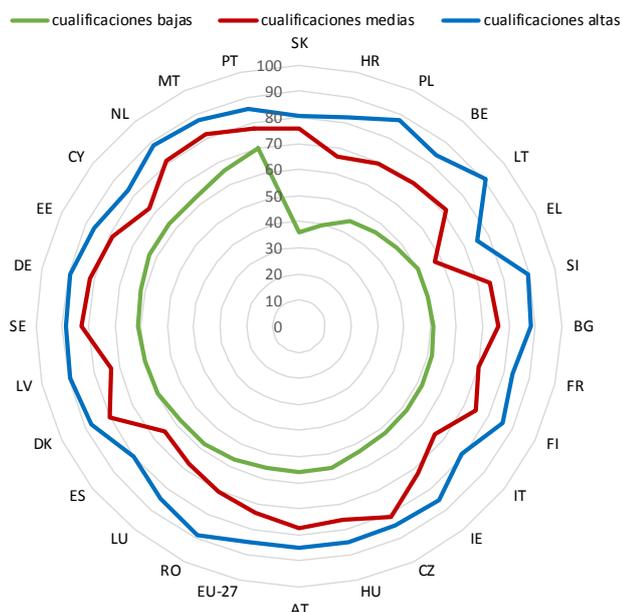
⁸³ OCDE: [PISA 2021 ICT Framework](#) [«Marco de las TIC. PISA 2021», documento en inglés], abril de 2019, página 6.

⁸⁴ Comisión Europea: [2nd Survey of Schools: ICT in Education. Objective 1: Benchmark progress in ICT in schools](#) [«Segunda encuesta escolar sobre las TIC en la educación. Objetivo 1: evaluación comparativa de los avances en materia de TIC en las escuelas», documento en inglés], 2019.

⁸⁵ El análisis presentado en este párrafo y en los siguientes se basa en una actualización del marco de evaluación comparativa de la UE sobre las capacidades y el aprendizaje de los adultos.

Gráfico 26: La educación superior está relacionada con unas tasas de empleo más elevadas en todos los Estados miembros.

Tasas de empleo por nivel de estudios, grupo de edad 20-64 (2019)

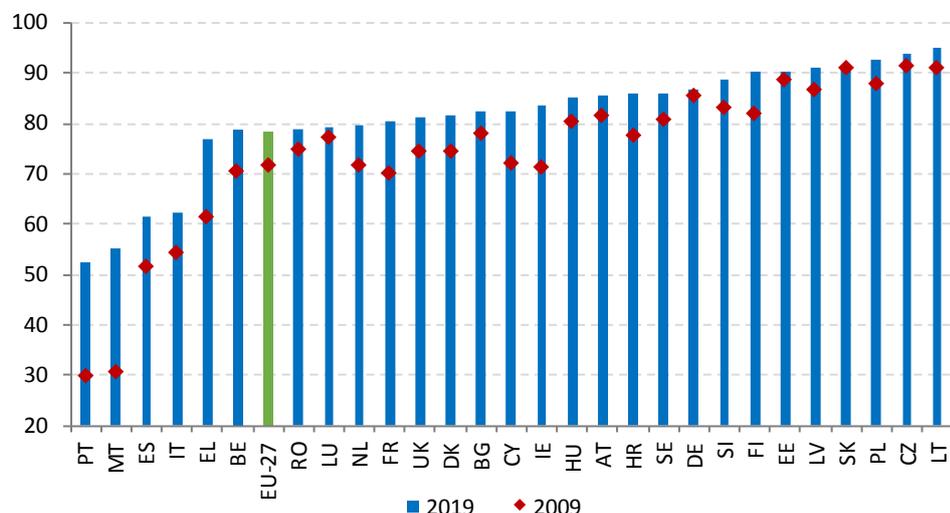


Fuente: Eurostat, código de datos en línea [[lfsa_ergaed](#)]. Nota: interrupción en la serie cronológica de NL.

Desde 2009, el nivel educativo de la población adulta ha ido aumentando en toda la UE. El análisis realizado en el marco de evaluación comparativa de la UE sobre las capacidades y el aprendizaje de los adultos puso de manifiesto que, en 2019, más de dos tercios de la población de la UE (78,7 %) en el grupo de edad de 25 a 64 años había completado al menos el segundo ciclo de educación secundaria. Esto supone una mejora en comparación con el valor de 2009, del 72 % (gráfico 27). Aunque, entre 2009 y 2019, se registraron aumentos en ambos géneros, los avances fueron mucho más acusados en el caso de las mujeres: en el grupo de personas con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años, las mujeres presentaban una desventaja de 1,8 puntos porcentuales en 2009, que pasó a ser una ventaja de 1 punto porcentual en 2019. Los Estados miembros con el mayor porcentaje de población titulada en segundo ciclo de enseñanza secundaria son Lituania, Chequia, Polonia y Eslovaquia. Por el contrario, Portugal, Malta, España e Italia se encuentran entre los países con mayores porcentajes de personas poco cualificadas, a pesar de que varios de ellos, en particular Malta y Portugal, experimentaron una notable mejora durante la última década. Este aumento de las capacidades se ha visto acompañado por un incremento de la demanda de cualificaciones medias y altas, lo que se refleja en unas mayores tasas de empleo de los adultos que poseen tales cualificaciones.

Gráfico 27: En 2019, más de dos tercios de los adultos habían completado, al menos, el segundo ciclo de enseñanza secundaria

Población que ha completado al menos el segundo ciclo de enseñanza secundaria, grupo de edad 25-64 (2009 y 2019)

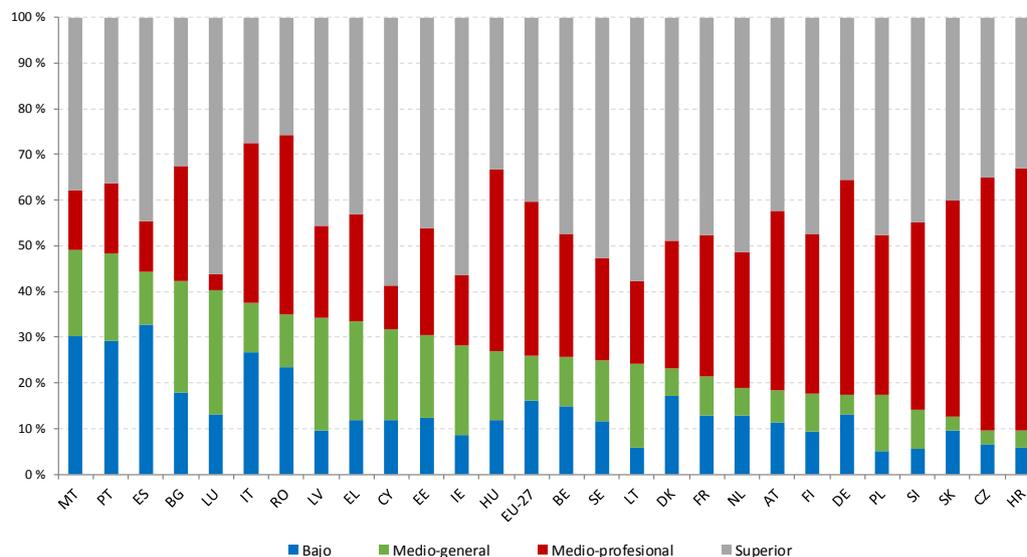


Fuente: Eurostat, código de datos en línea [[edat_lfs_9903](#)]. Nota: interrupción en la serie cronológica de EL, CY y LU en 2009; BG, DE, HR, NL, PL, RO y UK en 2010; CZ, MT, NL, PT, SK y UK en 2011; FR y NL en 2013; todos los países en 2014; LU en 2015; DK en 2016; BE e IE en 2017 y NL en 2019.

Sin embargo, más de una cuarta parte de los adultos jóvenes (de 30 a 34 años) solo tienen una cualificación baja o una cualificación general de segundo ciclo de enseñanza secundaria. Esto significa que, a pesar de que cursaron estudios de formación profesional (EFP) o educación superior, no adquirieron capacidades pertinentes para el mercado laboral (gráfico 28). Existen grandes diferencias entre los Estados miembros: entre el 40 % y el 50 % de los adultos jóvenes (de 30 a 34 años) pertenecen a esta categoría en Malta, Portugal, España, Bulgaria y Luxemburgo, frente a los niveles inferiores al 20 % de 9 Estados miembros de la UE (Croacia, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia, Alemania, Finlandia, Austria y los Países Bajos). Por término medio, quienes completaron recientemente estudios de EFP (79,1 %) o educación superior (85,0 %) obtuvieron mejores resultados en materia de empleo que los titulados recientes en segundo ciclo de educación secundaria a través de programas de orientación general (62,8 %) y que los poco cualificados (53,9 %). En los Estados miembros que presentan una gran proporción de adultos jóvenes poco cualificados y una brecha significativa en sus tasas de empleo (véanse el gráfico 28 y el gráfico 29), la disponibilidad de la orientación y de un aprendizaje adecuado (aprendizaje en el trabajo) pueden contribuir a la transición desde el primer ciclo de educación secundaria hacia un itinerario de educación profesional secundaria superior de calidad, así como a reducir la inadecuación de las cualificaciones existentes. En los Estados miembros con una gran proporción de adultos titulados en segundo ciclo de educación secundaria general pero que no completaron estudios de educación superior, el cambio puede lograrse mejorando la permeabilidad de los itinerarios educativos y ampliando la oferta de EFP postsecundaria no superior, de EFP superior de ciclo corto o de educación superior.

Gráfico 28: Más de una cuarta parte de los adultos jóvenes no poseen una cualificación que les permita acceder directamente al mercado laboral.

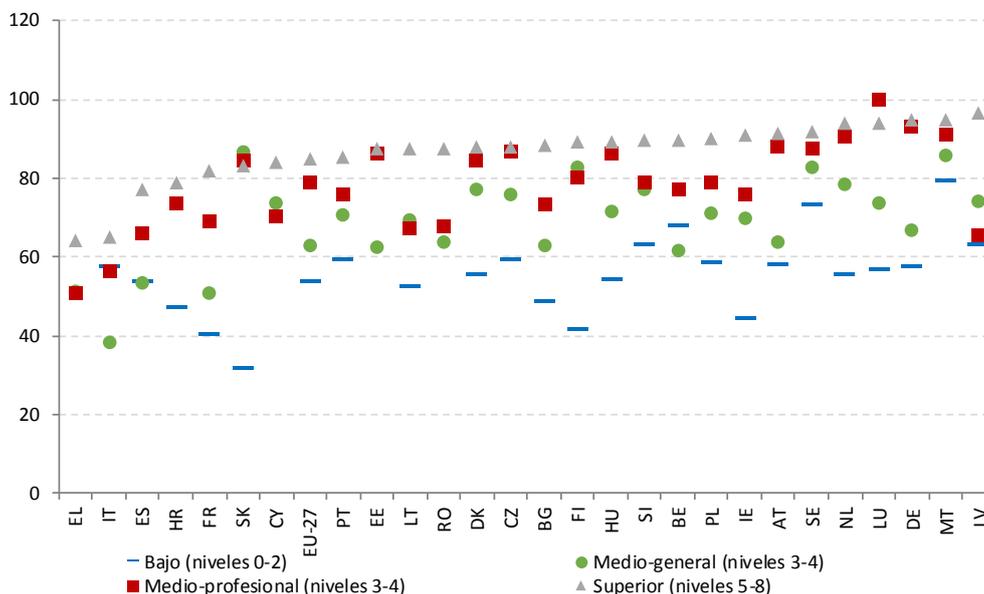
Nivel educativo alcanzado y orientación de los adultos jóvenes de entre 30 y 34 años, 2019



Fuente: Eurostat, fuente de datos en línea [[edat_lfs_9914](#)].

Gráfico 29: Los jóvenes titulados con estudios superiores o cualificaciones profesionales de nivel medio tienen mejores perspectivas en el mercado laboral

Tasas de empleo de los titulados recientes de entre 20 y 34 años por nivel educativo, 2019 (%)



Fuente: Eurostat (EPA de la UE, 2019, código de datos en línea [[edat_lfse](#)]). Nota: los datos excluyen a quienes aún están inscritos en estudios o formación. Si se dispone de ellos, los datos solo incluyen a las personas que hayan obtenido una titulación entre 1 y 3 años antes de la encuesta. No se dispone de datos sobre la tasa de empleo de los titulados recientes poco cualificados para BG, CZ, EE, IE, EL, HR, CY, LV, LT, HU, MT, AT, RO, SI, SK ni FI, por lo que, para estos países, el gráfico muestra la tasa de empleo de todos los titulados poco cualificados de entre 20 y 34 años.

A pesar de las necesidades del mercado laboral, la demanda de especialistas en TIC en la UE es más amplia que la oferta. Las capacidades en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), incluidas las capacidades relacionadas con las TIC, desempeñan un papel clave a la hora de impulsar la innovación y generar un crecimiento basado en el conocimiento y un aumento de la productividad⁸⁶. Un análisis del Cedefop de los puestos vacantes muestra que las capacidades informáticas relacionadas con el control de calidad, la gestión de datos y la comunicación son la tercera capacidad más solicitada, detectada en alrededor de 13,5 millones de puestos vacantes en línea entre julio de 2018 y diciembre de 2019, tras la capacidad de adaptación al cambio y el uso del inglés⁸⁷. El mismo análisis determinó que los desarrolladores de software eran la segunda ocupación más demandada en ese período (1,6 millones de puestos vacantes), seguida por los analistas de sistemas (1,3 millones de puestos vacantes). En conjunto, los profesionales de las TIC (en la clasificación de 2 dígitos de la CIUO) fueron el segundo grupo de ocupaciones más solicitado, con el 8,2 % de todos los puestos vacantes. Sin embargo, los especialistas en TIC representan menos del 4 % de la mano de obra de la UE, a pesar del ligero aumento registrado entre 2016 (3,7 %) y 2018 (3,9 %)⁸⁸. El aumento del número de titulados en TIC es todavía más lento: pasó del 3,5 % en 2017 al 3,6 % en 2019. Existe una clara diferencia entre la oferta y la demanda: en 2019, más de la mitad de las empresas de la UE (57 %) tuvieron dificultades para contratar a especialistas en TIC (gráfico 30). Las diferencias de género son una parte importante del desafío: aunque la tasa de mujeres que completan la educación superior es bastante superior a la de los hombres, solo 1 de cada 3 titulados en CTIM es una mujer⁸⁹. Además, las mujeres solo ocupan el 17 % de los puestos del sector tecnológico (existen, no obstante, grandes diferencias entre los distintos países)⁹⁰. A fin de abordar este desafío, en su Comunicación relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025, la Comisión propuso nuevas acciones en materia de género en el ámbito digital y de las CTIM.

⁸⁶ Shapiro *et al.*, 2015; Peri *et al.*, 2015; Deming y Noray, 2018.

⁸⁷ Cedefop: [Skills-OVATE: Skills Online Vacancy Analysis Tool for Europe](#) [«Herramienta de análisis de los puestos vacantes en línea para Europa», documento en inglés].

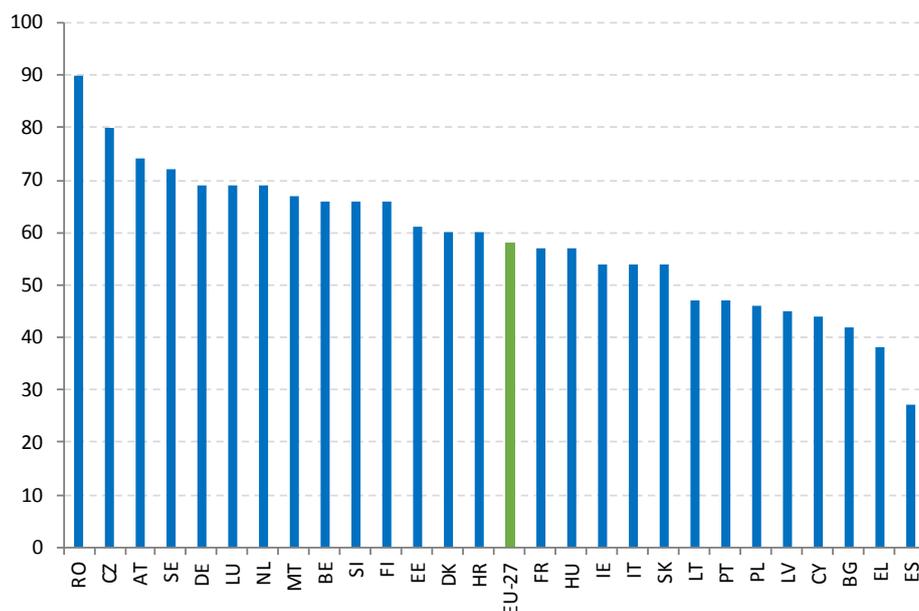
⁸⁸ Este y otros datos de este párrafo proceden del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales de 2020: [Human capital and digital skills](#) [«Capital humano y capacidades digitales», documento en inglés].

⁸⁹ Eurostat, código de datos [educ_uae_grad04].

⁹⁰ Estudio del Parlamento Europeo «La educación y el empleo de las mujeres en la ciencia, la tecnología y la economía digital, incluida la inteligencia artificial y su influencia en la igualdad de género», de 2020.

Gráfico 30: La falta de especialistas en TIC puede obstaculizar la transición digital

Empresas que tienen dificultades para contratar especialistas en TIC (%)



Fuente: Encuesta comunitaria de Eurostat sobre el uso de las TIC y el comercio electrónico en las empresas [isoc_ske_itrcrn2].

Los desafíos en materia de capacidades a los que se enfrentan las empresas van más allá de las capacidades digitales e incluyen las capacidades para la transición ecológica y las transversales. Además, es necesario trabajar de forma continua para garantizar que se detecten las necesidades que vayan surgiendo. En 2019, la escasez de personal cualificado siguió siendo la razón más frecuente por la que se limitaron las inversiones a largo plazo, según apuntaron el 77 % de las empresas⁹¹. A la luz del cambio hacia una Europa climáticamente neutra, todas las empresas tendrán que adaptar su actividad económica y sus capacidades internas. Sin embargo, hay poca información cuantitativa sobre las capacidades necesarias o disponibles en relación con los «empleos verdes», principalmente porque todavía no existe una definición consensuada de los conceptos pertinentes⁹². No es posible anticipar ni analizar las necesidades en materia de capacidades si no se han establecido posibles escenarios con la industria en ecosistemas industriales específicos ni se han definido debidamente esos conceptos, aspectos que también facilitarían la detección y validación adecuadas de las capacidades relacionadas con los empleos, actividades y procesos verdes. Para resultar útil, la anticipación de las capacidades debe llevarse a cabo a nivel de los ecosistemas industriales, y no solamente a nivel macroeconómico. Está demostrado que la reorganización de los lugares de trabajo provocada por las transiciones digital y ecológica aumenta la importancia de las capacidades transversales, como la autoorganización, la comunicación, la gestión, la creatividad y la escrupulosidad. La productividad laboral está asociada positivamente a estos rasgos, independientemente de las diferencias en las

⁹¹ [European Investment Bank Investment Survey 2019](#) [«Encuesta de Inversión del Banco Europeo de Inversiones de 2019», documento en inglés], p. 19.

⁹² Véanse el informe del Cedefop titulado [Skills for green jobs: 2018 update](#) [«Capacidades para empleos verdes. Actualización de 2018», documento en inglés], p. 47, y el informe de la Comisión Europea titulado [Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2020](#) [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés].

capacidades cognitivas⁹³. Existen asimismo indicios de un efecto de interacción, de forma que la posesión de capacidades no cognitivas sería un requisito previo para poder utilizar plenamente las capacidades cognitivas. Esto pone de relieve que las transiciones ecológica y digital aumentarán la demanda de una amplia gama de capacidades, y señala la necesidad de promover el aprendizaje de adultos de manera más general.

Entre 2009 y 2019, los avances registrados en la participación general en el aprendizaje de adultos han sido limitados. La participación en el aprendizaje de adultos en la Europa de los Veintisiete aumentó 3 puntos porcentuales a lo largo de la década, del 7,8 % al 10,8 %, un resultado significativamente inferior al objetivo del ET 2020 de que el 15 % de la población de la UE con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años participara en actividades de educación y formación formal o no formal en las 4 semanas anteriores a la encuesta (gráfico 31). Las tasas más bajas de aprendizaje de adultos se observan en Rumanía, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Grecia y Polonia (por debajo del 5 % de la población adulta), mientras que las tasas más altas se observan en Suecia, Finlandia y Dinamarca (por encima del 25 %). Algunos Estados miembros (Dinamarca, Eslovenia y Chipre) experimentaron un deterioro en este ámbito durante la última década, mientras que los países con las mejoras más notables (superiores a 5 puntos porcentuales) fueron Estonia, Finlandia y Suecia⁹⁴. Además, la participación en el aprendizaje de adultos es menos frecuente en algunos subgrupos. Por ejemplo, en 2019, las personas nacidas fuera de la UE (entre 25 y 64 años) tenían, por término medio en la UE, la misma probabilidad (11,1 %) de participar en la educación y la formación (en las 4 semanas anteriores a la encuesta) que las autóctonas (10,8 %). Sin embargo, la situación varía de un país a otro. En Francia, Estonia, Eslovenia, Italia y Letonia, la población autóctona tiene muchas más probabilidades de poder acceder a la educación de adultos que los nacidos fuera de la UE. En esos países, las diferencias son aún más pronunciadas entre las mujeres migrantes. En 2016, solo el 2,4 % de las personas con discapacidad del grupo de edad de 25 a 64 años participaron en el aprendizaje, frente al 4,1 % de las personas sin discapacidad. La Agenda de Capacidades de 2020 propone una mejora en el indicador del aprendizaje de adultos al cambiar la ventana de medición de las 4 últimas semanas a los últimos 12 meses⁹⁵. El objetivo es lograr un aumento significativo de la participación de los adultos en el aprendizaje medida de este modo: del 38 % en 2016 al 50 % en 2025.

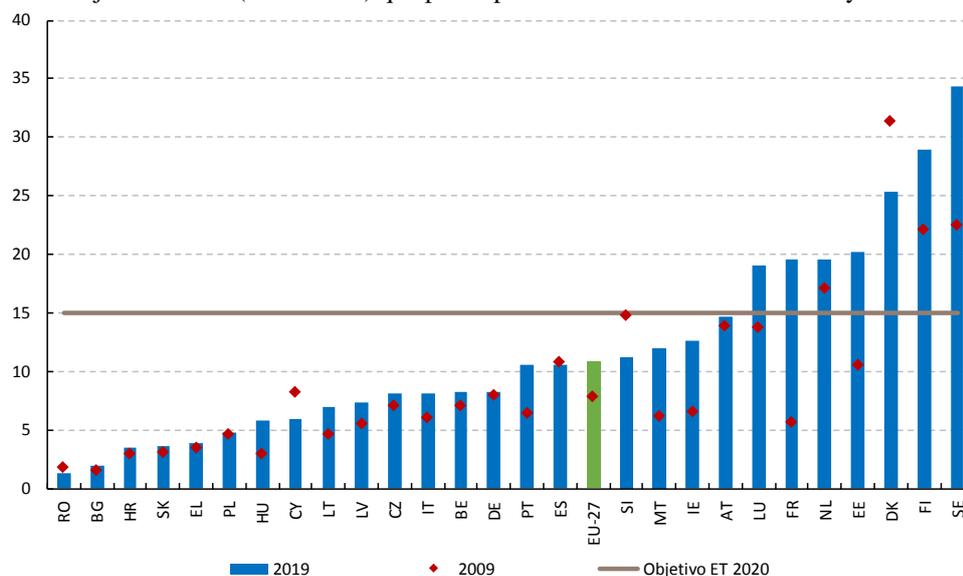
⁹³ Morandini, M. C.; Thum-Thysen, A., y Vandeplass A.: [«Facing the Digital Transformation: are Digital Skills Enough?»](#) [«Hacer frente a la transformación digital: ¿basta con tener capacidades digitales?»], documento en inglés], *Economic Brief*, n.º 54, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020.

⁹⁴ MT, LU, IE y FR también registraron un fuerte aumento de la participación, pero las interrupciones en las series cronológicas de estos países dificultan su interpretación.

⁹⁵ A partir de 2022, los datos sobre la participación en el aprendizaje de adultos de los últimos 12 meses estarán disponibles cada 2 años en la Encuesta de Población Activa. De momento, la información relativa a la educación de adultos de 2016 puede utilizarse para medir las tasas de participación en este período de observación más largo. El Monitor de la Educación y la Formación de 2020 incluye un debate sobre las ventajas de utilizar un período de referencia más largo para medir la participación en el aprendizaje de adultos.

Gráfico 31: La participación de los adultos en el aprendizaje es baja y varía considerablemente de un Estado miembro a otro

Porcentaje de adultos (25-64 años) que participan en actividades de educación y formación, 2009 y 2019



Fuente: Eurostat, EPA, 2019, código de datos en línea [[trng_lfs_01](#)]. Nota: interrupción en la serie cronológica de DK, IE, LU, SE y UK en 2007; DE, EL, PL, SE y UK en 2008; EE, IE, EL, CY y LU en 2009; DE, NL, PL y RO en 2010; CZ, NL, PT y SK en 2011; CZ, FR, NL y PL en 2013; ES y FR en 2014; LU y HU en 2015; DK en 2016 y BE, IE y MT en 2017; y PL y SE en 2018.

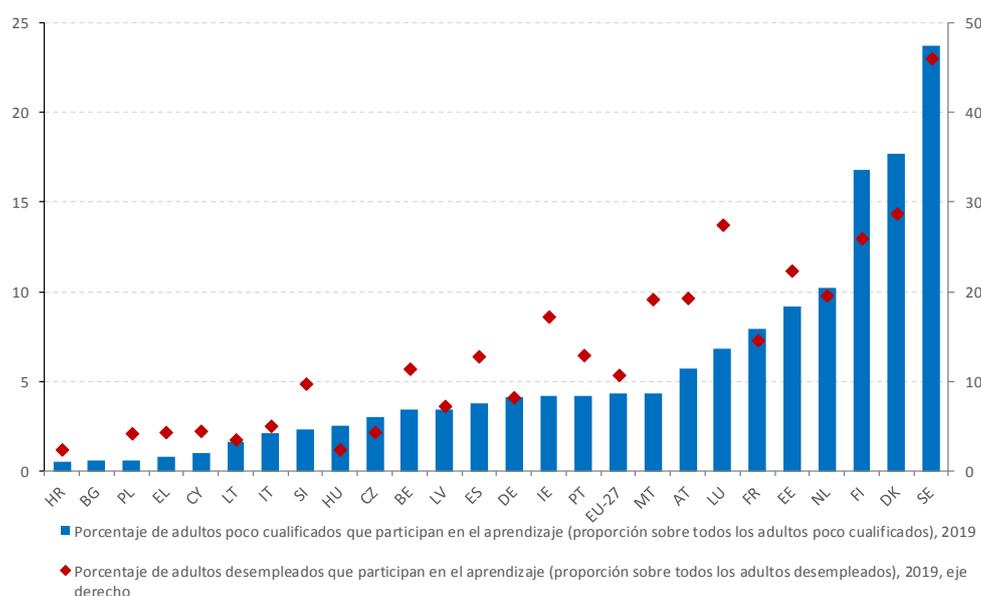
Las personas poco cualificadas y los demandantes de empleo son grupos destinatarios prioritarios de las políticas destinadas a mejorar la participación global en el aprendizaje de adultos. Las personas poco cualificadas tienen una especial necesidad de mejorar sus capacidades para participar plenamente en la sociedad y en el mercado laboral. En 2019, su porcentaje de participación en el aprendizaje durante las 4 semanas anteriores a la encuesta osciló entre el 0,5 % en Croacia y casi el 23,7 % en Suecia (media de la Europa de los Veintisiete: 4,3 %) (gráfico 32). En la mayoría de los países, los adultos poco cualificados que participan en el aprendizaje son menos del 10 %. Sin embargo, en Finlandia, Dinamarca y Suecia ese grupo supone el 16,8 %, el 17,7 % y el 23,7 %, respectivamente, lo que pone de relieve que es posible alcanzar altas tasas de participación en el aprendizaje también entre las personas poco cualificadas. Un segundo grupo destinatario prioritario para el aprendizaje son los demandantes de empleo, para los que la formación puede ser muy eficaz a fin de aumentar las perspectivas del mercado laboral y prevenir el desempleo de larga duración⁹⁶. Existen grandes diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la proporción de adultos desempleados que participaron en actividades de formación en las 4 semanas anteriores a la encuesta, con valores que oscilan entre el 2,4 % en Croacia y casi el 46 % en Suecia en 2019 (media de la Europa de los Veintisiete: 10,7 %). En Eslovenia, Alemania, Letonia, Italia, Chipre, Chequia, Grecia, Polonia, Lituania, Croacia, Rumanía, Eslovaquia y Hungría, los adultos desempleados que participan en el aprendizaje son menos del 10 %. Por el contrario, su participación es elevada en Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia, donde supera el 25 %. La Agenda de Capacidades Europea para 2020 tiene por objeto garantizar una mejora

⁹⁶ Véase, por ejemplo, Card, D.; Kluve, J., y Weber, A: «[What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations](#)» [«¿Qué es lo que funciona? Metaanálisis de las evaluaciones recientes de los programas activos del mercado laboral», documento en inglés], en el *Journal of the European Economic Association*, 2018.

significativa de la participación de los trabajadores poco cualificados y de los demandantes de empleo en el aprendizaje y, en particular, propuso aumentar el porcentaje de demandantes de empleo de la Europa de los Veintisiete con una experiencia reciente de aprendizaje al 20 % de aquí a 2025, esto es, casi duplicarlo.

Gráfico 32: A pesar de las diferencias significativas entre los Estados miembros, los adultos poco cualificados y los adultos desempleados se enfrentan a dificultades en la participación en actividades de aprendizaje

Porcentaje de adultos de entre 25 y 64 años que están poco cualificados (proporción sobre todos los adultos poco cualificados) y desempleados (proporción sobre todos los adultos desempleados, eje derecho) que participan en el aprendizaje, 2019



Fuente: Eurostat, EPA, 2019, código de datos en línea [[trng_lfse_03](#)]. Nota: no se dispone de datos para RO ni SK, lo que significa que el número de alumnos en estos grupos de la muestra es demasiado bajo como para poder publicar un indicador fiable. Esto refleja, sin embargo, que las tasas de participación en este grupo son, en efecto, muy bajas. En el caso de Croacia, se utiliza la cifra de 2018 debido a que no se dispone de datos de 2019. Los datos de BG, HR, CY, LT, PL y SI no son fiables por la misma razón.

Fuente (eje derecho): Eurostat, EPA, 2019, código de datos en línea [[trng_lfse_02](#)]. Nota: no se dispone de datos para BG, RO ni SK, lo que significa que el número de alumnos de estos grupos de la muestra es demasiado bajo como para poder publicar un indicador fiable. Esto refleja, sin embargo, que las tasas de participación en este grupo son, en efecto, muy bajas. Los datos de HR, CY, LT, HU y SI no son fiables por la misma razón.

Una gran parte del aprendizaje de adultos tiene lugar en contextos no formales o informales, y existe un amplio consenso sobre la pertinencia de la validación de las capacidades para responder a las necesidades en la materia y reducir las brechas existentes⁹⁷. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se evalúa la

⁹⁷ «Los responsables de la elaboración de políticas son cada vez más conscientes de que el aprendizaje fuera de las aulas y de otros entornos formales es una gran fuente de capital humano», en «Making skills transparent: recognising vocational skills acquired through work-based learning» [«Capacidades más transparentes: reconocimiento de las capacidades profesionales adquiridas mediante el aprendizaje en el trabajo», documento en inglés], *Education Working Paper* n.º 180 de la OCDE, 2018, p. 11. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5830c400-en>

Recomendación del Consejo de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal, publicado el 1 de julio de 2020⁹⁸, concluyó que, a pesar de los claros progresos realizados desde la adopción de la Recomendación, muchas personas no tienen acceso a oportunidades de validación. Actualmente existen disposiciones de validación en todos los Estados miembros. Sin embargo, la mayoría de esas disposiciones presentan restricciones (por ejemplo, solo pueden solicitar la validación personas con experiencia laboral), muchas no son exhaustivas (por ejemplo, solo se aplican a las cualificaciones de formación profesional) y en algunos países coexisten distintas disposiciones que no están coordinadas entre sí. La información cuantitativa sobre su implantación sigue siendo limitada y está fragmentada. Las actualizaciones del inventario europeo sobre la validación⁹⁹ muestran que esta está muy presente en los programas de las políticas nacionales y que su oferta ha mejorado desde 2012, aunque con algunas excepciones (gráfico 33). Se ha comprobado que existe el conocido como «efecto de evaporación», según el cual algunas de las personas que participan en un procedimiento de validación no llegan a completarlo¹⁰⁰. De hecho, la participación en procedimientos de validación requiere un compromiso serio por parte de los solicitantes¹⁰¹ y la disponibilidad de apoyo activo, por ejemplo tiempo libre remunerado por el empleador o ayuda financiera. Estas formas de apoyo activo no son habituales: las respuestas a una consulta pública específica muestran que solo 1 de cada 10 personas que obtuvieron la validación había recibido algún tipo de apoyo para participar en ella¹⁰².

Gráfico 33: Muchas personas no tienen acceso a oportunidades de validación, y existen diferencias significativas entre los Estados miembros

Tendencia en el número de personas que recurren a la validación (2018 frente a 2016)

BE	BG	CZ	DK	DE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	FI	SE
↑	↑	↔	↓	↔	↔	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↕	↑	↓	↑	↑	↑

↑ aumento; ↓ descenso; ↔ sin cambios; ↕ variaciones en distintos sectores

Fuente: Cedefop, Inventario europeo sobre la validación, 2016 y 2018. No se dispone de datos relativos a AT, HR, EE, HU, LT ni SI.

La pandemia de COVID-19 hace más necesarios la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, pero, si esto no va acompañado de una respuesta estratégica, podría dar lugar a menores prestaciones. La recesión causada por la COVID-19 tendrá un efecto desproporcionado en algunos sectores económicos y, junto con las transiciones digital y ecológica, requerirá capacidades nuevas o adaptadas. También reducirá el coste de

⁹⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning* [«Evaluación de la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal», documento en inglés], SWD(2020) 121. Disponible en: <https://europa.eu/!Uk64Pk>

⁹⁹ Inventario europeo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal, disponible en el sitio web del Cedefop, en particular las actualizaciones de 2016 y 2018 (publicadas en 2020).

¹⁰⁰ *Study supporting the evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning* [«Estudio justificativo de la evaluación de la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal», documento en inglés], apartado 4.1.1.3, p. 40.

¹⁰¹ Véase el documento de la OCDE de 2018 citado anteriormente, p. 59.

¹⁰² Véase el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, pregunta 17.

oportunidad de invertir tiempo en formación. Sin embargo, algunos análisis recientes¹⁰³ han puesto de manifiesto que en la Europa de los Veintisiete, en las fases de recesión ocurridas entre 2005 y 2019, la participación en el aprendizaje de adultos no aumentó. De hecho, en los países de Europa central y oriental, que suelen tener tasas bajas de participación, el aprendizaje de adultos disminuyó aún más durante los períodos de recesión. Lo mismo ocurrió en el caso de los desempleados, lo que puede ser un reflejo de la existencia de presiones sobre los presupuestos públicos de formación en períodos de aumento del desempleo. Por el contrario, los análisis sugieren que un mayor gasto público en formación se asocia a un comportamiento más anticíclico del aprendizaje de adultos. Esto pone de relieve la importancia de reformar los sistemas de aprendizaje de adultos y realizar inversiones públicas en ellos a fin de reforzar su resiliencia en períodos de recesión.

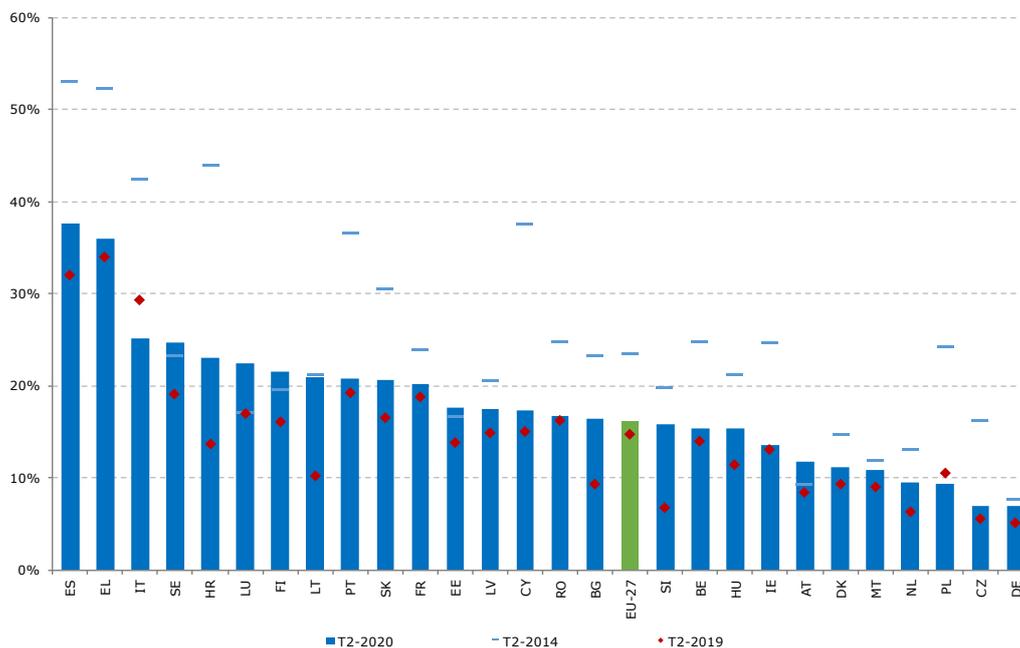
Debido a la COVID-19, es posible que los Estados miembros se enfrenten a una crisis prolongada de empleo juvenil que exija nuevas respuestas estratégicas. Antes de la crisis, en marzo de 2020, las cifras medias de desempleo juvenil en la Europa de los Veintisiete alcanzaron el mínimo histórico del 14,9 %, lo que supone una mejora de 0,5 puntos porcentuales con respecto al 15,4 % de marzo de 2019. Sin embargo, en septiembre de 2020, tras el confinamiento, la cifra aumentó al 17,1 %. Las cifras correspondientes a la población total fueron del 6,5 % en marzo y del 7,5 % en septiembre. Cinco Estados miembros experimentaron fuertes aumentos del desempleo juvenil entre el primer y el segundo trimestre de 2020 (Estonia: 8,2 puntos porcentuales, Lituania: 6,1 puntos porcentuales, Luxemburgo: 5,5 puntos porcentuales, Croacia: 5,3 puntos porcentuales, y Bulgaria: 5,2 puntos porcentuales). La experiencia adquirida a raíz de la crisis económica anterior apunta a que esto debe ser motivo de preocupación. Aunque la tasa media de desempleo juvenil de la UE siguió mejorando considerablemente antes de la crisis de la COVID-19 (véase el gráfico 34), siempre ha sido más del doble de la tasa de desempleo observada para la población adulta (6,7 % en 2019), lo que supone un reto estructural, incluso si no existieran nuevas perturbaciones. Antes de la crisis, la dispersión de las tasas de desempleo juvenil, a pesar de estar disminuyendo, seguía siendo elevada, y el desempleo juvenil seguía siendo superior al 30 % en algunos Estados miembros (Grecia: 35,2 %, y España: 32,5 %). La recuperación no resultó siempre en la creación de empleo de calidad para los jóvenes: en 2019, el 14,6 % de los trabajadores de entre 15 y 24 años tenían contratos temporales porque no podían encontrar un trabajo fijo (frente al 7,2 % de los trabajadores de entre 25 y 64 años); la proporción era de más de 1 de cada 3 en España, Portugal, Croacia e Italia¹⁰⁴. Con el fin de hacer frente a la COVID-19 y a los retos estructurales, en julio de 2020 la Comisión propuso reforzar la Garantía Juvenil. La nueva iniciativa ampliará a los 29 años la franja de edad para poder optar a la ayuda, centrará su atención en los grupos vulnerables, apoyará las capacidades para las transiciones ecológica y digital, y mejorará los servicios de asesoramiento, orientación y tutoría.

¹⁰³ Di Pietro, G.; Karpiński Z., y Biagi F.: *Adult learning participation and the business cycle* [«La participación en el aprendizaje de adultos y el ciclo económico», documento en inglés], 2020, informe elaborado por el Centro Común de Investigación para la DG EMPL (no publicado). Bertoni, M. y Brunello, G.: *Skills Investment and the Business Cycle in Europe* [«La inversión en capacidades y el ciclo económico en Europa», documento en inglés], 2020, anteproyecto de informe para la Red Europea de Expertos en Economía de la Educación.

¹⁰⁴ Fuente: Eurostat (código de datos en línea LFSA_ETGAR).

Gráfico 34: Las tasas de desempleo juvenil aumentaron durante la crisis de la COVID-19, pero siguen siendo inferiores a las de 2014

Tasa de desempleo juvenil (15-24 años), comparación plurianual: T2 de los años 2014, 2019 y 2020



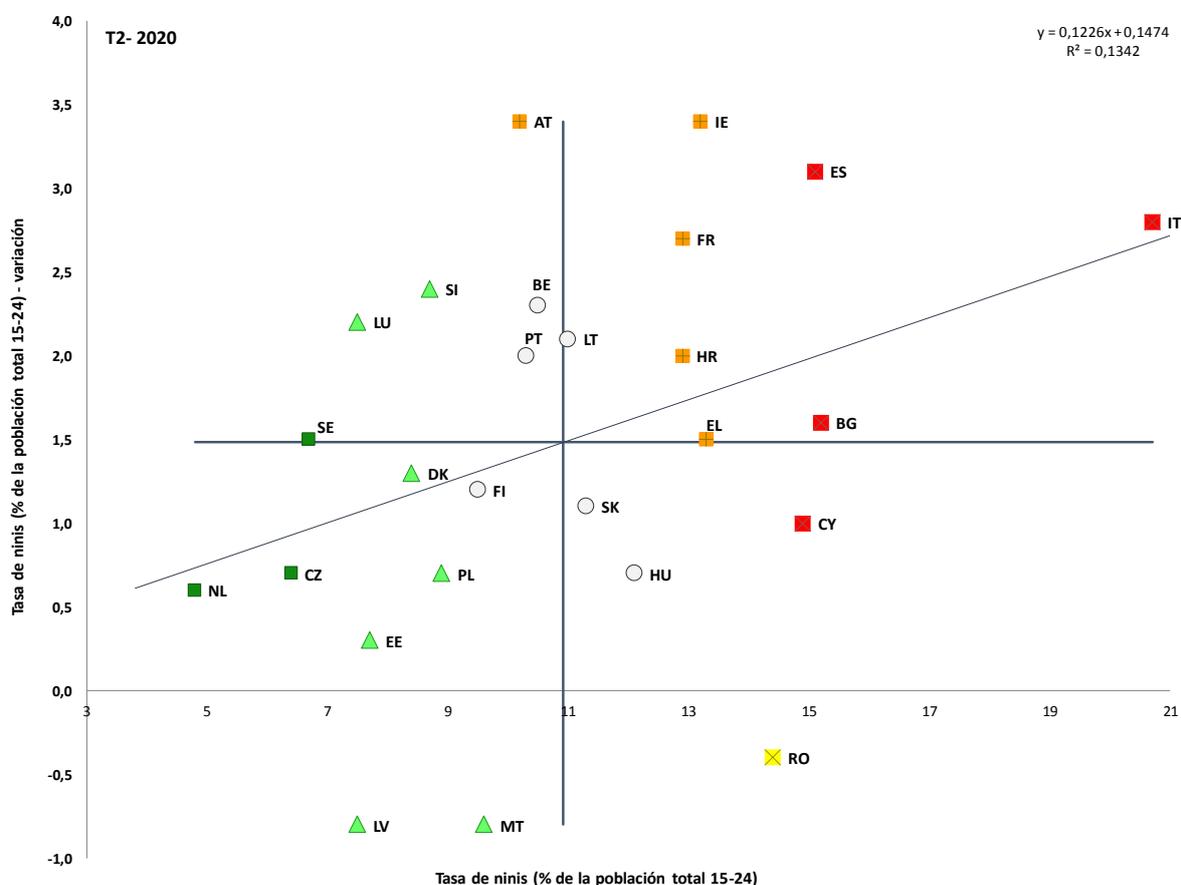
Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea [\[une_rt_q\]](#).

La perturbación provocada por la COVID-19 interrumpió la mejora de las tasas de ninis en todos los Estados miembros, excepto en 2. Antes de la crisis, los Estados miembros estaban logrando reducir constantemente las tasas de jóvenes de entre 15 y 24 años que ni estudiaban ni trabajaban (ninis): entre el segundo trimestre de 2013 y el de 2019, las tasas descendieron del máximo histórico del 13,1 % al mínimo histórico del 9,8 %. La crisis invirtió drásticamente la tendencia: entre el segundo trimestre de 2019 y el de 2020, las tasas de ninis de la Europa de los Veintisiete aumentaron en 1,8 puntos porcentuales (del 9,8 % al 11,6 %). El indicador principal del cuadro de indicadores sociales (gráfico 35) muestra que, de un año a otro, las tasas de ninis aumentaron en todos los Estados miembros excepto en 3 (en Letonia y Malta: -0,8 puntos porcentuales, y en Rumanía: -0,4 puntos porcentuales). Cinco Estados miembros registraron un aumento muy superior a la media en sus tasas de ninis (Austria, Irlanda, España, Italia y Francia), pero la de Austria se mantuvo por debajo de la media de la Europa de los Veintisiete. Los Países Bajos, Chequia y Suecia obtuvieron los mejores resultados en este indicador. En conjunto, el efecto de la COVID-19 ha sido inédito: durante el primer y el segundo trimestre de 2020 se registró el mayor incremento trimestral de las tasas de ninis desde que Eurostat empezó a recopilar los datos en 2006¹⁰⁵ (del 10,4 % al 11,6 %). Por ende, resulta crucial supervisar de cerca la situación e introducir medidas específicas para los ninis, como las propuestas en el refuerzo de la Garantía Juvenil, de julio de 2020.

¹⁰⁵ [El análisis de Eurostat](#) puso de manifiesto que, al inicio de la crisis de la COVID-19, los jóvenes (de 15 a 24 años) tenían más probabilidades que la media de perder su trabajo en todos los Estados miembros de la UE para los que se disponía de datos (no se disponía de datos relativos a Alemania, Estonia, Croacia ni Malta).

Gráfico 35: Las tasas de ninis han aumentado en la mayoría de los Estados miembros y los niveles generan preocupación en varios países

Tasa de ninis (15-24 años) y variación entre el T2-2019 y el T2-2020 (indicador principal del cuadro de indicadores sociales).



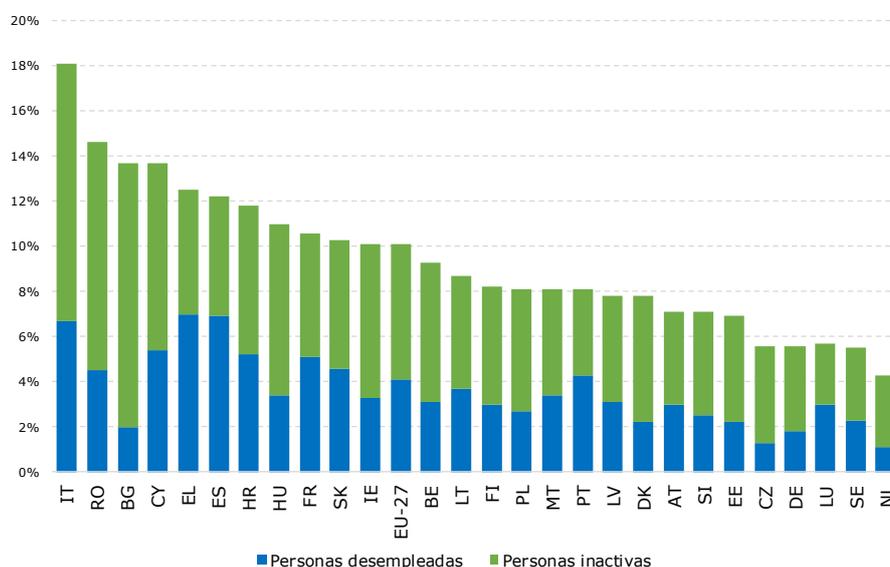
Fuente: Eurostat. Período: niveles del T2-2020 y variaciones anuales en relación con el T2-2019. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. No se dispone de datos relativos a DE para el T2-2020.

Los cambios en la tasa de ninis durante una recesión económica se deben en gran medida al aumento del desempleo, y no tanto a la inactividad; esta es un reto más estable a lo largo del tiempo. Hasta la crisis de la COVID-19, la disminución del desempleo juvenil solía coincidir con un aumento de la proporción de ninis inactivos¹⁰⁶ (constituían el 46,9 % del grupo en 2013 y el 59,4 % en 2019). En 2019, la proporción de ninis inactivos era especialmente elevada en Bulgaria (85,4 %), Chequia (75,4 %), los Países Bajos (74,4 %) y Dinamarca (72,7 %), y particularmente baja en España (43,8 %), Grecia (44,0 %), Portugal (47,5 %) y Luxemburgo (48,2 %). Entre las ninis, la inactividad es más frecuente que el desempleo, mientras que, en el caso de los ninis hombres, ambos porcentajes se encuentran casi a la par. Sobre la base de la lección extraída de la anterior crisis económica, es probable que la proporción de ninis desempleados aumente con bastante rapidez. Tras la recuperación, las tasas de inactividad volverán probablemente a convertirse en el principal desafío relacionado con los ninis.

¹⁰⁶ Los ninis inactivos no buscan empleo debido, por ejemplo, a su enfermedad o discapacidad, a sus responsabilidades de cuidado de niños o adultos incapacitados o a otras responsabilidades personales o familiares.

Gráfico 36: La mayoría de los ninis están inactivos, pero existen grandes diferencias entre Estados miembros

Perfil de los ninis (de 15 a 24 años) en los Estados miembros de la UE en 2019 (%)



Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea [[edat lfse 20](#)].

Los jóvenes de origen migrante tienen más probabilidades de ser ninis. En 2019, la tasa de ninis entre los jóvenes nacidos fuera de la UE (de 15 a 24 años) fue del 17,1 %, frente al 9,9 % de los autóctonos¹⁰⁷. La diferencia fue superior a 10 puntos porcentuales en varios Estados miembros, como Grecia, Eslovenia, Bélgica, Alemania, Austria, Francia, Malta y España. Por otra parte, la situación fue por término medio más desfavorable para las jóvenes migrantes (tasa de ninis del 25,9 %, esto es, 13,2 puntos porcentuales más que entre las jóvenes autóctonas). Además de las personas nacidas fuera de la UE, las personas autóctonas de origen migrante también pueden verse afectadas: en la mayoría de los Estados miembros, tenían más probabilidades de no estar estudiando ni trabajando que las personas cuyos progenitores eran autóctonos. La diferencia fue especialmente notoria (tasa superior en más de 8 puntos porcentuales) en 6 Estados miembros (Bélgica, Chequia, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Eslovenia)¹⁰⁸. Los jóvenes que combinaban el origen migrante y un bajo nivel de educación estuvieron especialmente expuestos al riesgo. La tasa de ninis de los gitanos es muy superior a la de la población general (diferencia de 52 puntos porcentuales)¹⁰⁹.

La tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad (de 55 a 64 años) siguió siendo sólida a pesar del descenso provocado por la crisis de la COVID-19. El porcentaje de personas empleadas en este grupo de edad se situó en el 59,2 % en el segundo trimestre de 2020, con un ligero descenso del 0,4 % respecto del trimestre anterior y sin cambios

¹⁰⁷ Eurostat, [[edat lfse 28](#)].

¹⁰⁸ OCDE-UE: *Settling In 2018, Indicators of immigrant integration* [«Afincarse en 2018, indicadores de la integración de los inmigrantes», documento en inglés], 2018 (gráfico 7.19). Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2018-9789264307216-en.htm>

¹⁰⁹ Anexo 2 del documento SWD(2020) 530 final, que acompaña a la Comunicación sobre los marcos estratégicos para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos, COM(2020) 620 final, basado en la FRA, EU-MIDIS II 2016; FRA, RTS 2019.

respecto del mismo trimestre de 2019. La fuerte tasa de actividad en el mercado laboral¹¹⁰ de las personas de entre 55 y 64 años ha sustentado los resultados de la UE en los últimos años: entre el segundo trimestre de 2013 y de 2020, la tasa de actividad de las personas de entre 55 y 64 años aumentó 8,9 puntos porcentuales, en comparación con los 0,6 puntos porcentuales en el caso de las personas de entre 20 y 64 años. No obstante, es necesario seguir supervisando la situación de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral. En una encuesta a escala de la UE realizada en 2019¹¹¹, el 47 % de los encuestados señaló que la edad era un factor que podía perjudicar a los demandantes de empleo. Esto podría tener un efecto adverso para los trabajadores de mayor edad que pierdan su puesto de trabajo con motivo de la crisis de la COVID-19, y podría conducir también a jubilaciones anticipadas involuntarias. El seguimiento es necesario, en particular, en los 7 Estados miembros que registraron una caída de las tasas de empleo de los trabajadores de mayor edad iguales o superiores a 1 punto porcentual entre el primer y el segundo trimestre de 2020 (Estonia: 2,8 puntos porcentuales, Malta: 1,8 puntos porcentuales, Lituania: 1,6 puntos porcentuales, Irlanda: 1,5 puntos porcentuales, España: 1,5 puntos porcentuales, Luxemburgo: 1,4 puntos porcentuales, y Finlandia: 1 punto porcentual). Las tasas de empleo de las personas de mayor edad también podrían contribuir a mantener el crecimiento del empleo durante unos años, a pesar de que la población en edad de trabajar esté disminuyendo. Las mujeres de más edad son, especialmente, quienes todavía tienen un potencial significativo para aumentar su empleo (la tasa de empleo de las mujeres de entre 55 y 64 años se situó en el 52,9 % en el segundo trimestre de 2020, frente al 65,9 % de los hombres del mismo grupo de edad).

Tras años de aumento continuo, la crisis causó un descenso en la tasa de empleo femenino, aunque a un ritmo menor que el del empleo masculino. Entre el segundo trimestre de 2019 y el de 2020, la tasa de empleo de las mujeres (de 20 a 64 años) disminuyó 1,2 puntos porcentuales y, en el segundo trimestre de 2020, se situó en el 66,3 % a nivel de la Europa de los Veintisiete. Debido a un descenso ligeramente superior de las tasas de empleo masculino durante ese período (1,5 puntos porcentuales), el indicador principal del cuadro de indicadores sociales de la brecha de género en el empleo registró una ligera mejora (gráfico 37). Todos los Estados miembros, menos 3, experimentaron una reducción de las tasas de empleo femenino entre el segundo trimestre de 2019 y el de 2020 (las excepciones fueron Croacia, Alemania y Luxemburgo). Cabe destacar los descensos de Bulgaria y España, superiores a 3 puntos porcentuales. Aunque experimentó una disminución de 2 puntos porcentuales, Suecia sigue siendo el país con mejores resultados, con un 77,9 % de empleo femenino, seguido de cerca por Lituania, Alemania, los Países Bajos y Letonia, todos ellos con tasas de empleo femenino superiores al 75 %. En el segundo trimestre de 2020, las brechas de género en el empleo más bajas se registraron en Lituania (1,4 puntos porcentuales), Finlandia (3,2 puntos porcentuales), Letonia (4 puntos porcentuales) y Suecia (5,2 puntos porcentuales). En el extremo opuesto se encuentran Italia (19,9 puntos porcentuales), Malta (19,7 puntos porcentuales), Grecia (18,9 puntos porcentuales) y Rumanía (18,4 puntos porcentuales). Todos estos últimos países se consideran «situaciones críticas» con arreglo al cuadro de indicadores sociales, con la excepción de Grecia, que entra en la categoría de «débiles pero en mejoría», gracias a una fuerte disminución interanual de 1,5 puntos porcentuales. Del gráfico 37 se desprende que no se está produciendo una

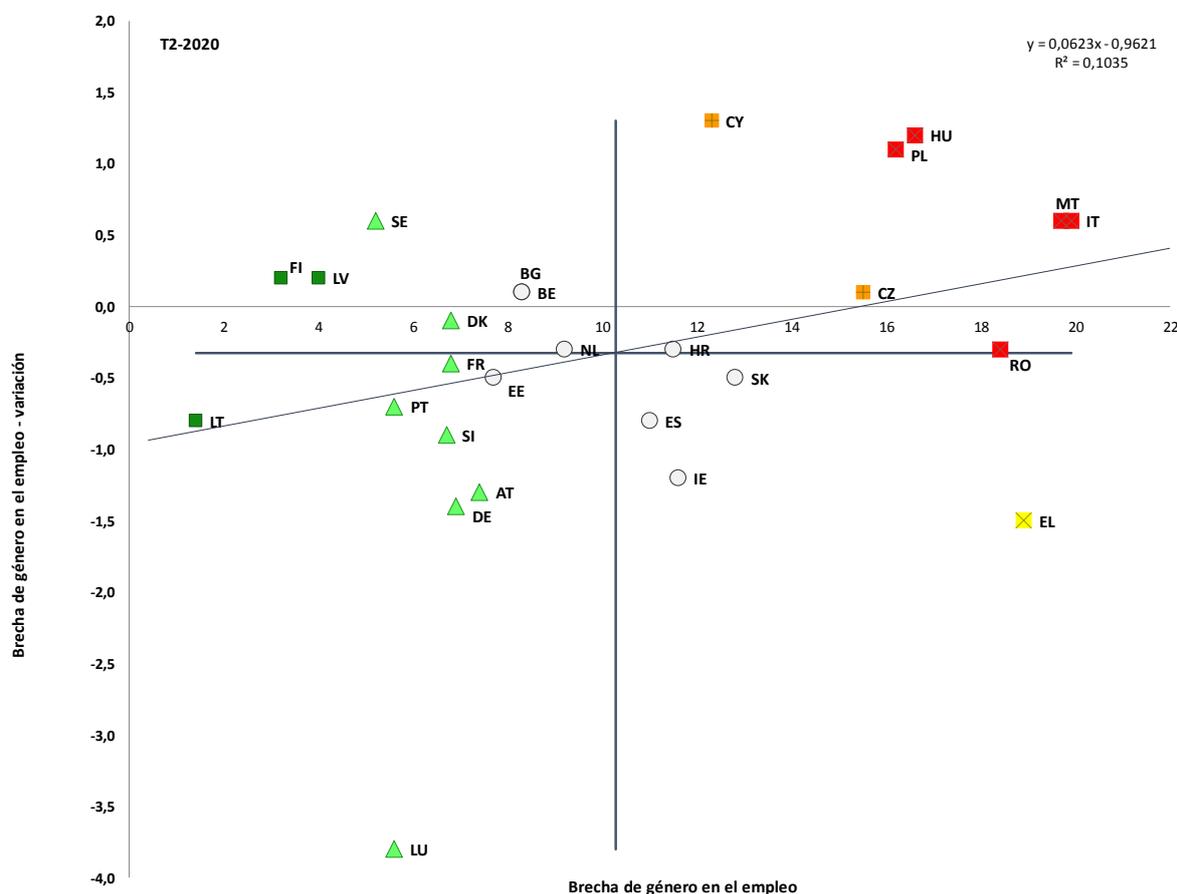
¹¹⁰ La tasa de actividad es la medida de la participación de la población, ya sea ocupada o desempleada, en el mercado laboral.

¹¹¹ Encuesta del Eurobarómetro de 2019 sobre la discriminación en la UE.

convergencia en este indicador, ya que varios Estados miembros con brechas de género en el empleo elevadas o cercanas a la media registraron un deterioro en 2020.

Gráfico 37: La brecha de género en el empleo sigue siendo elevada, con importantes diferencias entre los Estados miembros

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



Fuente: Eurostat, EPA. Período: niveles del T2-2020 y variaciones anuales en relación con el T2-2019. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

En equivalentes a tiempo completo (ETC), la brecha de género en el empleo siguió aumentando. En 2019 en la UE, las mujeres de entre 20 y 64 años que trabajaban a tiempo completo eran menos que los hombres (58,7 % frente al 76,1 %). En 2019, las brechas de género en ETC más bajas se registraron en Lituania, Finlandia y Letonia, y las más altas, en Malta (24,3 puntos porcentuales), Italia (24,2 puntos porcentuales) y los Países Bajos (24,1 puntos porcentuales). Estos resultados están relacionados con los porcentajes de trabajo a tiempo parcial. En 2019, de las personas empleadas, el 29,4 % de las mujeres trabajaban a tiempo parcial, frente al 7,8 % de los hombres, y las mujeres presentaban tasas de trabajo a tiempo parcial involuntario inferiores a las de ellos (23,5 % frente a 33 %, respectivamente). En la mayoría de los Estados miembros de Europa central y oriental, el porcentaje de mujeres que trabaja a tiempo parcial es habitualmente inferior al 10 % (Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia, Croacia, Hungría, Lituania y Polonia). En el otro extremo, a pesar de haber disminuido lentamente por cuarto año consecutivo, el porcentaje de los Países Bajos siguió siendo el más elevado (73,4 %). Las políticas flexibles de conciliación de la vida familiar y la vida profesional pueden tener un impacto positivo en la vinculación de los progenitores y los

cuidadores con el mercado laboral, pero también pueden contribuir a una mayor brecha de empleo en ETC. Esto es especialmente evidente en los Estados miembros con una proporción significativa de mujeres que trabajan a tiempo parcial (por ejemplo, los Países Bajos, Austria y Alemania); así, los Países Bajos también experimentaron grandes brechas de género en ETC. El desequilibrado porcentaje de responsabilidades asistenciales asumidas por las mujeres fomenta los sesgos en el mercado laboral, que se manifiestan en las brechas de género existentes en materia de desempleo, salarios y pensiones, entre otros aspectos. Muestra de ello es, por ejemplo, que la mayor brecha de género en el porcentaje de desempleados sea la del grupo de mujeres de 30 a 44 años, esto es, el período de procreación por excelencia¹¹².

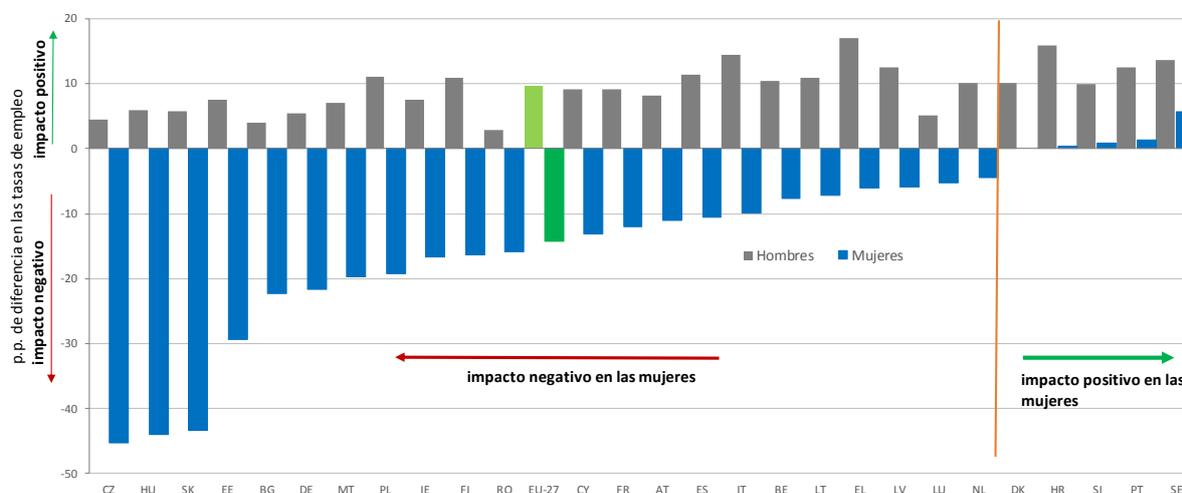
En la Europa de los Veintisiete, las brechas en el empleo son mayores para las mujeres con hijos. La parentalidad aumenta la brecha de género en el empleo en todos los Estados miembros. En 2019, en el caso de los progenitores (de 25 a 49 años) con al menos un niño menor de 6 años, las tasas de empleo de los hombres aumentaron en todos los Estados miembros (9,6 puntos porcentuales a escala de la UE), mientras que las de las mujeres disminuyeron en la mayoría de ellos (14,3 puntos porcentuales a escala de la UE). Las excepciones son Suecia, Portugal, Eslovenia, Croacia y Dinamarca, donde el impacto en las tasas de empleo femenino de tener al menos un hijo menor de 6 años es positivo o neutro. El impacto negativo de la parentalidad para las mujeres que tienen al menos un hijo menor de 6 años es especialmente elevado en Chequia, Hungría y Eslovaquia (más de 40 puntos porcentuales) (gráfico 38)¹¹³. Los niveles educativos son un factor importante a la hora de explicar el impacto de la parentalidad en el trabajo: la tasa de empleo de las mujeres poco cualificadas con al menos un hijo menor de 6 años fue solo del 36,3 %.

¹¹² Porcentaje de desempleados entendido como una proporción de población activa (personas que trabajan y buscan trabajo).

¹¹³ El asunto se analizó en detalle en el informe de la Comisión Europea *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2019* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2019», documento en inglés], p. 130. Disponible en: <https://europa.eu/!tN33hy>

Gráfico 38: Los efectos en el empleo de tener hijos menores de 6 años presentan grandes discrepancias entre hombres y mujeres; en el caso de ellos, los efectos son positivos en todos los Estados miembros

Efectos de la parentalidad sobre el empleo de hombres y mujeres (20-49) en 2019



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

La persistente brecha de empleo también se refleja en la significativa brecha salarial de género. La brecha salarial sin ajustar permaneció prácticamente sin cambios en la Europa de los Veintisiete; era del 14,1 % en 2018, con un descenso de 0,4 puntos porcentuales desde 2017. Esto se opone al aumento en 2019 de la brecha en materia de nivel educativo en favor de las mujeres de entre 30 y 34 años de edad en comparación con los hombres (45,6 % frente al 35,1 %, respectivamente). La pandemia de COVID-19 también puso de relieve que la presencia de las mujeres en los sectores y ocupaciones peor remunerados sigue siendo excesiva y que estas ven limitadas sus opciones profesionales con motivo de las obligaciones de cuidado familiar. Además, la investigación¹¹⁴ muestra que las diferencias en la experiencia, el nivel de educación y el tipo de contrato, entre otros motivos, suponen menos de un tercio de los factores causantes de la brecha salarial de género. La parte de la brecha que puede explicarse se debió en gran medida a la actividad económica y al tiempo de trabajo.

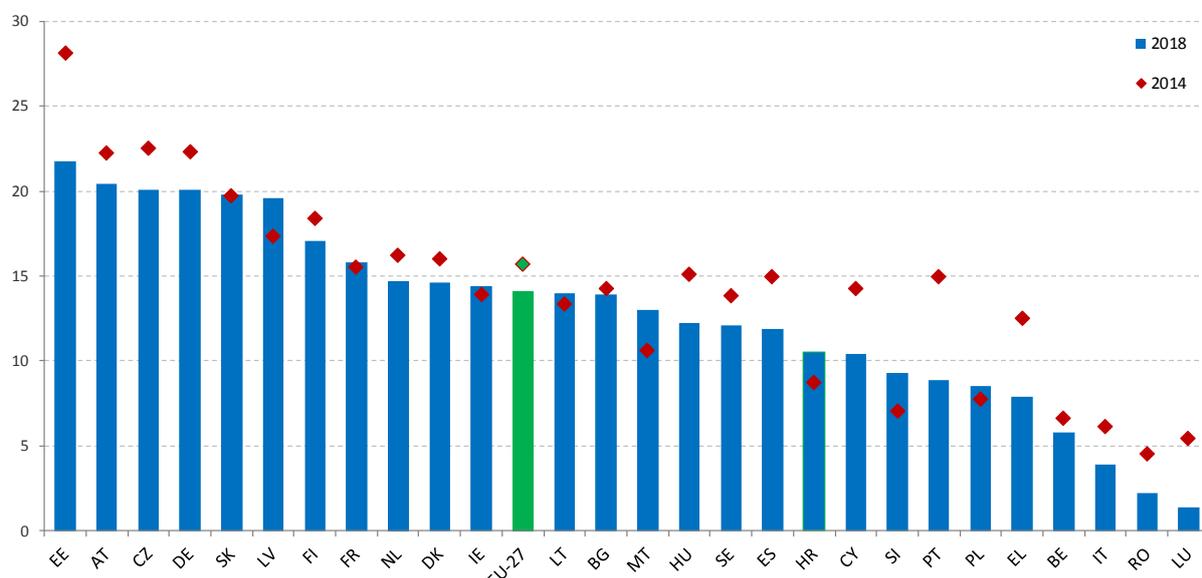
Las diferencias entre países en cuanto a la brecha salarial de género sin ajustar son considerables. las diferencias salariales pueden dar lugar a una brecha en las pensiones. La brecha salarial de género sigue siendo superior al 20 % en Estonia, Austria, Chequia y Alemania, y los valores más bajos (entre el 1 % y el 4 %) son los registrados en Rumanía, Luxemburgo e Italia. Desde 2014, la situación ha mejorado considerablemente en Estonia, Portugal, Grecia y Luxemburgo (6,3 puntos porcentuales, 6 puntos porcentuales, 4,6 puntos porcentuales y 4 puntos porcentuales, respectivamente), mientras que la brecha salarial de género ha aumentado más de 2 puntos porcentuales en Letonia, Malta y Eslovenia. La brecha salarial de género se traduce a menudo en una brecha de las pensiones favorable para los hombres, que en 2018 se situó en un 29,1 % de media en la Europa de los Veintisiete para los

¹¹⁴ Leythienne, D. y Ronkowski, P.: *A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data* [«Descomposición de la brecha salarial de género sin ajustar mediante datos de la encuesta sobre la estructura de los salarios», documento en inglés], Documentos de trabajo estadístico, 2018, Eurostat. Disponible en: <https://europa.eu/!pu34qq>

pensionistas de entre 65 y 74 años. La diferencia en las pensiones fue más notoria en los Estados miembros con una mayor brecha salarial.

Gráfico 39: Todavía sigue existiendo una importante brecha salarial de género

Brecha salarial de género, sin ajustar, en 2014 y 2018



Fuente: Eurostat, código de datos en línea [SDG 05 20]. Nota: la brecha salarial de género, sin ajustar, se mide como la diferencia entre los ingresos brutos medios por hora de asalariados y asalariadas como porcentaje de los ingresos brutos medios por hora de los hombres asalariados. En el caso de IE, los datos de 2018 han sido sustituidos por los de 2017. El cálculo correspondiente a EL e IT, y por lo tanto también el de la Europa de los Veintisiete, es provisional.

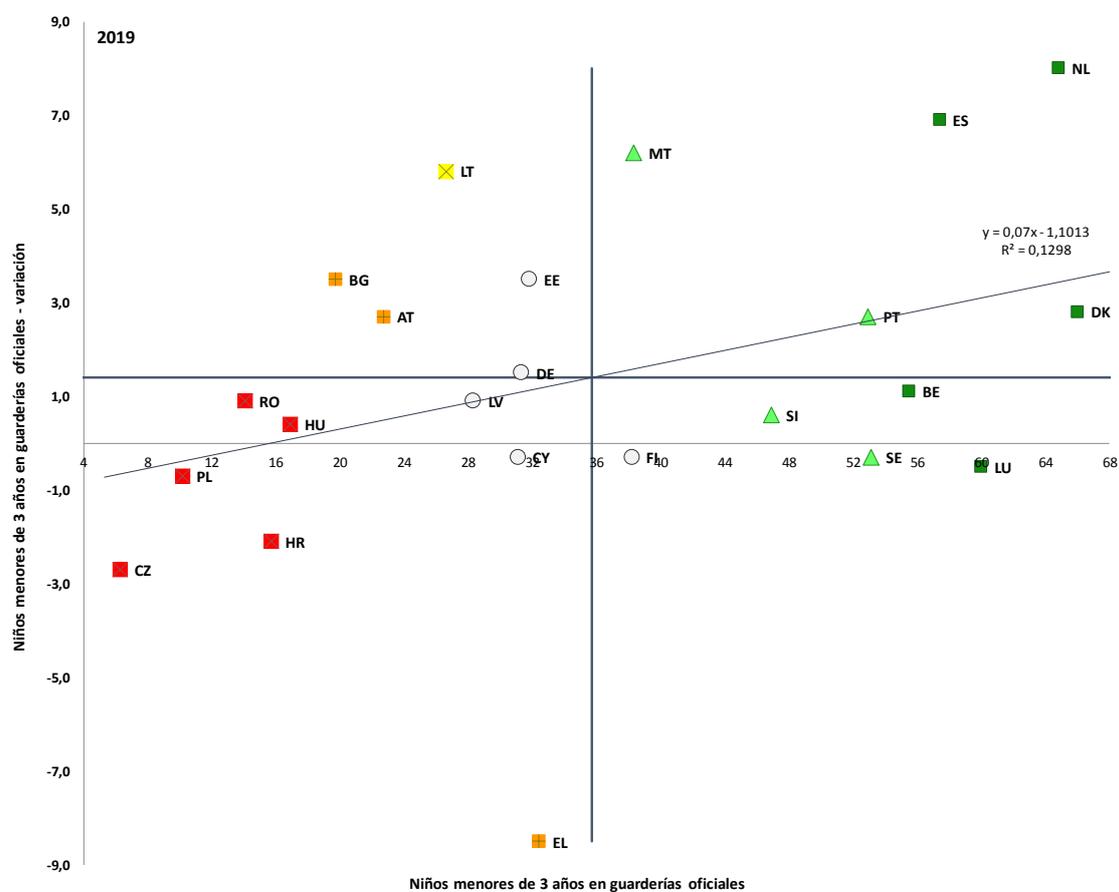
El acceso a una educación infantil y atención a la infancia y a unos servicios de cuidados de larga duración de calidad y asequibles afecta gravemente al empleo femenino. El indicador principal del cuadro de indicadores sociales sobre guarderías estima que la participación de los niños menores de 3 años de edad en la educación infantil y atención a la infancia oficial era del 35,5 % en la Europa de los Veintisiete en 2019, por lo que se superó el objetivo de Barcelona, del 33 % (gráfico 40). Sin embargo, las diferencias entre países persisten y todavía hay 15 Estados miembros que no lo han alcanzado. Mientras que la tasa de participación de los niños menores de 3 años en la educación infantil y atención a la infancia oficial iguala y supera el 60 % en Dinamarca, Luxemburgo y España, el análisis del cuadro de indicadores sociales considera que 5 países están en «situaciones críticas» (Rumanía, Hungría, Polonia, Chequia y Croacia¹¹⁵). Los Países Bajos, España, Malta y Lituania registraron tasas de mejora muy superiores a la media. La falta o insuficiencia de la oferta en materia de educación infantil y atención a la infancia, en particular en lo que a horarios de apertura se refiere, se asocia al impacto negativo de la parentalidad en el empleo femenino (gráfico 38). Aunque unas pocas horas semanales de educación infantil y atención a la infancia tienen ya un efecto beneficioso en los niños en términos de socialización y de futuros logros educativos, si se desea reducir la brecha de género en el empleo, es fundamental que las guarderías oficiales ofertadas estén disponibles durante más de 30 horas a la semana. Esto impediría que uno de los progenitores, normalmente la madre, se vea obligado a trabajar a

¹¹⁵ Eslovaquia también presenta una tasa de participación muy baja (1,4 %) sobre la base de los datos de 2018 (los datos de 2019 no están disponibles en el momento de la elaboración del presente documento).

tiempo parcial y evitaría las consecuencias negativas que esto conlleva para su promoción profesional y para el total de ingresos a lo largo de su vida. Las políticas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, como las fórmulas de trabajo flexible o los permisos parentales, también desempeñan un papel importante a la hora de reducir los obstáculos a la participación en el mercado laboral de las personas con responsabilidades asistenciales. Si son utilizadas de forma equilibrada por hombres y mujeres, también pueden contribuir a reducir las brechas de género en el empleo.

Gráfico 40: Persisten las grandes diferencias existentes entre los Estados miembros en la participación en guarderías

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



Fuente: Eurostat, EU-SILC. Período: niveles de 2019 y variaciones anuales en relación con 2018. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. Existen interrupciones en las series para BE. A 28 de octubre de 2020, no se disponía de los datos relativos a IE, FR, IT ni SK. La leyenda se presenta en el anexo.

Los desincentivos financieros del sistema fiscal y de prestaciones empeoran la participación de las mujeres en el mercado laboral. Si el impuesto sobre la renta se recauda sobre la renta de los hogares y no sobre la renta individual, esto puede crear un desincentivo para las segundas fuentes de ingresos (fundamentalmente mujeres) para iniciar un trabajo remunerado (trampa de la inactividad). Otros aspectos del sistema fiscal y de prestaciones, como las deducciones basadas en la familia, por cónyuge dependiente y transferibles, también pueden desalentar la oferta de mano de obra. Los dispositivos onerosos de cuidados también aumentan las trampas de la inactividad, especialmente para las segundas fuentes de ingresos y las familias con ingresos bajos. En 2019, las mayores trampas de la

inactividad para la segunda fuente de ingresos se observaron en Francia, Alemania, Eslovenia y Bélgica. La trampa relativa a los salarios bajos alcanzó sus niveles máximos en Bélgica, los Países Bajos, Italia y Alemania¹¹⁶.

A pesar de los desafíos persistentes, durante los 3 años previos a la crisis de la COVID-19 la situación del empleo de las personas nacidas fuera de la UE había ido mejorando. En 2019, el 64,2 % de las personas nacidas fuera de la UE en edad de trabajar (de 20 a 64 años) estaba empleada, una tasa casi 3 puntos porcentuales superior a la de 2 años antes (2017). Sin embargo, sigue siendo 10 puntos porcentuales menor que las tasas de empleo de los autóctonos (73,9 %). En algunos Estados miembros (Suecia, Bélgica, los Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Francia y Alemania), la diferencia superó los 15 puntos porcentuales en 2019. El hecho de que el porcentaje de personas con un bajo nivel de estudios sea mayor entre las personas nacidas fuera de la UE que entre los autóctonos (respectivamente, un 38,5 % y un 19,6 % a nivel de la Europa de los Veintisiete entre las personas de entre 25 y 64 años) explica en parte que la tasa de empleo de las primeras sea más baja. Sin embargo, ocurre que, aunque tengan un elevado nivel educativo, las personas nacidas fuera de la UE no logran los mismos niveles de empleo que los autóctonos, lo que supone una infrutilización significativa de las capacidades y cualificaciones de los migrantes¹¹⁷. La situación sigue siendo especialmente desfavorable para las mujeres nacidas fuera de la UE, cuya tasa de empleo giró en torno al 54,6 % en 2019, 14 puntos porcentuales por debajo del nivel registrado entre las mujeres autóctonas¹¹⁸. Esto sugiere que, con medidas adecuadas de integración y activación, la UE podría aprovechar mejor el talento y el potencial de las personas nacidas fuera de la UE. La mejora registrada en los últimos años se debe, en particular, a unas tasas de empleo más elevadas entre los «recién llegados» (personas nacidas fuera de la UE que residen en ella desde hace menos de 5 años).

Está demostrado que la disminución del empleo prevista con motivo de la crisis de la COVID-19 afectará de forma más severa a los migrantes nacidos fuera de la UE que a los autóctonos¹¹⁹. Los datos preliminares apuntan a que el impacto del confinamiento y la recesión provocados por la COVID-19 en la tasa de empleo será mayor en el caso de los migrantes nacidos fuera de la UE (disminución del 64,4 al 60,8 % entre el segundo trimestre de 2019 y de 2020) que en el de los autóctonos. En consecuencia, la brecha aumentó más de 2 puntos porcentuales y cerca de 4 puntos porcentuales en países como España, Bélgica y

¹¹⁶ La trampa de la inactividad para la segunda fuente de ingresos calcula el tipo impositivo marginal efectivo de las rentas del trabajo del segundo miembro de una pareja que pasa de la asistencia social al trabajo. La trampa de los salarios bajos se calcula para una pareja sin hijos en la que la segunda fuente de ingresos aumenta sus ingresos del 33 % al 67 % del salario medio y en la que la fuente de ingresos principal gana el 100 % del salario medio (base de datos sobre fiscalidad y prestaciones de la Comisión Europea).

¹¹⁷ Eurofound: *How your birthplace affects your workplace* [«Cómo afecta el lugar de nacimiento al lugar de trabajo», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

¹¹⁸ Esta diferencia de género podría explicarse en parte por las tasas de actividad mucho más bajas entre las mujeres nacidas fuera de la UE, especialmente en Bélgica, Croacia, Francia e Italia [con niveles registrados por debajo del 60 %, Eurostat (lfsa_argacob)]. Véase también JRC: *Gaps in the EU Labour Market Participation Rates: an intersectional assessment of the role of gender and migrant status* [«Diferencias en las tasas de participación en el mercado laboral de la UE: una evaluación interseccional del papel del género y el estatus de los migrantes», documento en inglés], 2020.

¹¹⁹ Véase el informe de la OCDE *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children* [«¿Cuál es el impacto de la pandemia de COVID-19 en los inmigrantes y sus hijos?», documento en inglés], <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>

Austria¹²⁰. Esto se debe a que los migrantes presentan una mayor proporción de trabajadores temporales, una menor permanencia en el empleo, una menor proporción de trabajadores empleados en puestos de trabajo del sector público o en puestos aptos para el teletrabajo, así como una mayor presencia en aquellos sectores que probablemente se verán más afectados por la recesión (hostelería y restauración, turismo, sector de los servicios, construcción, etc.).

Las bajas tasas de empleo y de actividad de las personas con discapacidad apuntan a un potencial de talento todavía sin aprovechar. En 2018, la tasa de empleo de las personas con discapacidad en la Europa de los Veintisiete era del 50,8 %, frente al 75 % en el caso de las personas sin discapacidad¹²¹. La brecha en materia de empleo varía sustancialmente entre los Estados miembros¹²²: de los 15,2 puntos porcentuales en Italia a los 40,3 puntos porcentuales en Irlanda. A pesar de un ligero aumento, solo el 62,4 % de las personas con discapacidad en la Europa de los Veintisiete eran económicamente activas, frente al 82,2 % de las que no tienen discapacidad, lo que indica que los cambios en cuanto a los importantes obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad para acceder al mercado laboral han sido escasos. La tasa de empleo de las mujeres con discapacidad (47,8 %) siguió siendo inferior a la de los hombres con discapacidad (54,3 %). En 2019, las personas con discapacidad tenían más probabilidades de enfrentarse al riesgo de pobreza de los ocupados que las personas sin discapacidad (un 10,5 % frente al 8,9 % de media en la UE)¹²³.

3.2.2. Medidas adoptadas por los Estados miembros

Para reducir el abandono escolar prematuro y las desigualdades educativas, así como para promover la participación en la educación regular, es fundamental apoyar con medidas específicas a los grupos vulnerables. Muchos Estados miembros están teniendo en cuenta estos aspectos a la hora de diseñar sus políticas. En Irlanda, el Consejo Nacional de Educación Especial (NCSE) puso en marcha el *School Inclusion Model* («Modelo de Inclusión Escolar») para apoyar la educación inclusiva en la enseñanza primaria y secundaria regular y desarrollar la capacidad de las escuelas para incluir a estudiantes con necesidades adicionales. Letonia dio pasos significativos hacia una educación inclusiva al establecer la obligación de las instituciones de educación general de admitir a estudiantes con necesidades especiales en sus programas educativos a partir de septiembre de 2020. La gama de medidas de apoyo que deben aplicarse en el proceso educativo se ha ampliado en consonancia con las necesidades específicas de cada niño. En Polonia, el Gobierno puso en marcha un sistema para ayudar a la compra de libros de texto y material educativo o formativo para los estudiantes con discapacidad, activo hasta 2023. Las autoridades escolares de Suecia han estado elaborando objetivos e indicadores nacionales para supervisar las actividades de los centros escolares a fin de mejorar la equidad y comprender mejor los factores que garantizan el éxito de las escuelas, que se utilizarán a continuación tanto a nivel local como nacional como base para la asignación de fondos.

¹²⁰ Eurostat, [lfsq_ergacob].

¹²¹ Los datos proceden de EU-SILC 2018 y han sido analizados por European Disability Expertise (EDE).

¹²² La prevalencia de la discapacidad también difiere entre los Estados miembros de manera considerable. Si se compara con la media de la Europa de los Veintisiete (24,7 %) en 2018 (grupo de edad de 16 a 64 años), fue comparativamente baja en el caso de Malta (12 %), Irlanda (15,9 %) y Bulgaria (16,8 %).

¹²³ EU-SILC: Tasa de riesgo de pobreza de los ocupados, 2019 [hlth_dpe050].

La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto disparidades en la preparación digital de las escuelas y de los distintos segmentos de la sociedad, que podrían provocar un aumento de las desigualdades educativas vinculadas a las desventajas socioeconómicas.

En todos los Estados miembros, unos 58 millones de niños tuvieron que pasarse al aprendizaje a distancia, lo que supuso una clara desventaja para los niños vulnerables. Los Estados miembros han adoptado distintas medidas para mitigar el impacto del cierre de las escuelas. Países como Bulgaria, Chipre, Francia, Lituania, Malta, Austria, Polonia, Bélgica, Rumanía y España han proporcionado a los alumnos desfavorecidos los equipos necesarios para el aprendizaje a distancia (ordenadores/tabletas, acceso a internet, tarjetas SIM, etc.), aunque en distinta medida. Algunos Estados miembros distribuyeron equipos informáticos a alumnos vulnerables (Croacia, Alemania, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta y Polonia), mientras que otros incentivaron las donaciones privadas de ordenadores (Bélgica, Estonia, Grecia y España) o pusieron aulas a disposición de los alumnos para que estos pudieran hacer sus deberes o participar en videoconferencias con tranquilidad (Luxemburgo). Además, 11 Estados miembros (Bulgaria, Estonia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Portugal, Eslovaquia y España) siguieron suministrando, de una forma u otra, comidas gratuitas a los alumnos desfavorecidos. En algunos Estados miembros (por ejemplo, Francia, Letonia, Luxemburgo y Portugal), la responsabilidad de gestionar la situación recayó sobre los municipios o las propias escuelas. En general, las medidas de emergencia no satisficieron la demanda (por ejemplo, en las zonas remotas de Hungría, un tercio de los niños no pudieron participar en el aprendizaje a distancia).

Los Estados miembros adoptaron diferentes estrategias para garantizar el acceso al aprendizaje durante el confinamiento. Grecia aprobó una normativa de emergencia que permitía a los municipios utilizar el ahorro en costes de funcionamiento durante los cierres escolares para adquirir equipos informáticos y prestárselos a los estudiantes que los necesitaban. Además, en Grecia, con el apoyo de empresas privadas, se prestaron más de 17 000 tabletas y ordenadores portátiles a estudiantes (principalmente de grupos desfavorecidos) y a profesores para el aprendizaje a distancia. Del mismo modo, en Irlanda, en abril de 2020 se anunció un fondo especial de 10 millones EUR destinado a la adquisición de tecnología y dispositivos para estudiantes desfavorecidos en los niveles de primaria y secundaria, en particular para la iniciativa *Delivering Equality of Opportunity in Schools* («Conseguir la igualdad de oportunidades en las escuelas», «DEIS»). En Italia se asignaron 85 millones EUR a respaldar el aprendizaje a distancia, mediante, por ejemplo, la adquisición de dispositivos digitales. Los Países Bajos introdujeron una ayuda de unos 244 millones EUR destinada a prevenir las desventajas educativas y los retrasos en el aprendizaje. Rumanía aprobó el programa nacional «Escuela en casa» y puso a disposición del Gobierno los fondos del Fondo de Reserva Presupuestaria. En Polonia, el Gobierno asignó alrededor de 81 millones EUR a los Gobiernos locales para adquirir equipos informáticos destinados a alumnos desfavorecidos, escuelas y profesores en el marco del programa operativo del FEDER «Polonia Digital». En Eslovaquia, el Ministerio de Educación, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, puso en marcha un sitio web para apoyar el aprendizaje en línea. El sector de las tecnologías de la información ha colaborado con las escuelas y los profesores, proporcionándoles programas informáticos y soluciones digitales de forma gratuita. Varios Estados miembros también han organizado cursos de la lengua nacional durante el verano destinados a niños desfavorecidos, con el fin de limitar el impacto del cierre de las escuelas en el proceso de aprendizaje de idiomas. Por ejemplo, Austria puso en marcha un programa de escuelas de verano de 2 semanas que ayudó a 24 000 alumnos vulnerables a ponerse al día en sus competencias lingüísticas antes de que las escuelas reabrieran en septiembre. Del mismo modo, en Bulgaria, los estudiantes que no pudieron participar en el

aprendizaje a distancia fueron incluidos en clases de recuperación, a través del proyecto «Apoyo al éxito», cofinanciado por el Fondo Social Europeo. En Eslovaquia, el Ministerio asignó 500 000 EUR a la organización de escuelas de verano para compensar el cierre temporal de las escuelas. En Francia, el pasado verano se creó el programa *Vacances apprenantes* (dotado con 200 millones EUR), destinado a un millón de niños de entre 6 y 16 años.

Garantizar que cada alumno alcance un determinado nivel de dominio de las capacidades básicas, como la lectura, las matemáticas y las ciencias, así como de las competencias digitales, se ha convertido en una prioridad clave para la UE. Eslovenia ha adoptado una «Estrategia nacional para el desarrollo de la competencia lectora hasta 2030», que establece objetivos para las diferentes edades y grupos destinatarios (de aquí a 2030, el 90 % de los jóvenes de 15 años deberán tener, al menos, las capacidades básicas que marca PISA, y el 10 % deberán alcanzar niveles más altos). En enero de 2020, las autoridades nacionales italianas presentaron un plan de acción para reducir las diferencias regionales en lo referente a la adquisición de competencias (*Piano di intervento per la riduzione dei divari territoriali in istruzione*). El plan debe identificar escuelas «problemáticas» en cinco regiones meridionales (Campania, Calabria, Sicilia, Cerdeña y Apulia) y crear un grupo de trabajo en cada región para proponer intervenciones específicas, inicialmente en el último año del primer ciclo de enseñanza secundaria (octavo curso). En Lituania, en 2021 se pondrá a prueba un nuevo plan de estudios basado en las competencias, que se aplicará a partir de 2022, acompañado de nuevas prácticas de evaluación formativa. Su objetivo es introducir nuevas pedagogías para abordar mejor las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y mejorar las competencias digitales ya desde primaria. Malta puso en marcha una nueva iniciativa nacional en el primer ciclo de enseñanza secundaria, llamada «Mi viaje: éxito por distintas vías», con el objetivo de construir un plan de estudios más inclusivo y orientado a la equidad. En junio de 2020, Grecia adoptó una nueva normativa escolar que prevé la revisión de los planes de estudios y los libros de texto en todos los niveles (incluida la educación infantil y la atención a la infancia); el objetivo es pasar de un enfoque centrado en los contenidos al desarrollo de las capacidades en torno a cuatro pilares temáticos: medio ambiente, bienestar, creatividad y educación para la ciudadanía. También refuerza la educación digital e introduce el aprendizaje de una lengua extranjera (el inglés) ya en la educación preprimaria. En Luxemburgo, la codificación se integrará en las clases de matemáticas del ciclo 4 (10 a 11 años) a partir de 2020/2021, y en todas las asignaturas de los ciclos 1 a 3 (4 a 9 años) a partir de 2021/2022. Los profesores recibirán formación y apoyo de profesores especializados que serán contratados en 2020. En la educación secundaria, la informática aparecerá como nueva asignatura en 2021/2022, y se incluirán la codificación y el pensamiento computacional.

El apoyo a los profesores y formadores para que desarrollen sus capacidades digitales y competencias pedagógicas, así como la lucha contra la brecha digital, son pasos fundamentales en pos de una educación digital que beneficie a todos. Muchos Estados miembros ya han introducido medidas estratégicas eficaces a este respecto. Francia anunció en 2019 que las TIC se impartirían en la enseñanza secundaria como asignatura, con profesores especializados, para garantizar que todos los alumnos tengan una alfabetización digital e incrementar el número de estudiantes de TIC (especialmente, de niñas) en la educación superior. Austria anunció un «Plan de 8 puntos para el aprendizaje digital», cuyo objetivo es introducir, a partir de 2020/2021, un portal único para las aplicaciones y la comunicación entre estudiantes, profesores y padres (*Digital Schule*), preparar a todos los profesores para el aprendizaje mixto y a distancia mediante un desarrollo profesional continuo intensificado, proporcionar acceso a material de aprendizaje y enseñanza armonizado, y modernizar la infraestructura informática para que todos los estudiantes tengan acceso a

dispositivos. En Polonia, «Lección: Enter» es el mayor proyecto nacional de educación digital para profesores y escuelas, y recibe el apoyo del programa operativo del FEDER «Polonia Digital». Su principal objetivo es formar y animar a los profesores a utilizar con más frecuencia contenidos y herramientas digitales. Entre 2019 y 2023 deberá formarse a alrededor del 15 % del personal docente (es decir, 75 000 profesores). En Croacia, en las escuelas primarias, todos los alumnos de quinto y séptimo curso han recibido tabletas, y las escuelas también han recibido una tableta por cada 4 alumnos para el trabajo en clase en los cursos inferiores. En los centros de enseñanza secundaria, se distribuyeron tabletas a alumnos desfavorecidos. Las escuelas también han recibido equipos para las aulas (pizarras inteligentes, proyectores y equipos de laboratorio) y ordenadores portátiles para los profesores, gracias al proyecto «Escuelas digitales».

Sigue considerándose prioritario ampliar la participación en la educación superior con un aprendizaje más inclusivo y flexible y dotar a los estudiantes de capacidades y competencias pertinentes para el mercado laboral. En Finlandia, se asignarán más de 10 000 plazas adicionales a las universidades durante el período 2020/2022, para aumentar el nivel de educación y responder a la escasez de expertos en diferentes ámbitos y regiones. Desde el curso académico 2020-21, Bulgaria eliminará las tasas universitarias para los nuevos alumnos en 8 ámbitos de estudio profesional del campo de las ciencias de la educación y las ciencias naturales y en 8 especialidades. Según una normativa aprobada en enero de 2020, en Grecia, la financiación de las universidades se basará en parte en criterios de rendimiento (20 %), que incluirán la internacionalización, la incorporación de titulados al mercado laboral y la ratio entre nuevos alumnos y titulados. En Polonia, el nuevo Consejo de Excelencia Científica creado en junio de 2019 ha modificado la fórmula de los estudios de doctorado: ahora solo pueden realizarse a tiempo completo y todos los estudiantes de doctorado reciben becas. Por último, Irlanda ha puesto en marcha el «Plan de acción para aumentar la participación de los grupos itinerantes en la educación superior», a fin de promover el acceso de los estudiantes marginados a la educación superior.

Los Estados miembros adoptaron medidas para mejorar el nivel de participación y de estudios de los nacionales de terceros países, los niños de origen migrante y otros alumnos desfavorecidos. El Ministerio eslovaco de Cultura, Ciencia, Investigación y Deporte asignó 48 000 EUR a proyectos de apoyo a estudiantes procedentes de minorías. Eslovenia ha aumentado el número de horas de clases de lengua eslovena a disposición de los estudiantes de origen migrante en el primer año de acceso al sistema educativo, de 35 a un mínimo de 120 horas por alumno. En el segundo ciclo de enseñanza secundaria, Suecia ha institucionalizado aún más el derecho de todos los estudiantes a tener un tutor. Chequia desarrolló el programa de 2020 «Apoyo a la educación de los extranjeros en las escuelas», una subvención destinada a adaptar la enseñanza de la lengua checa a las necesidades de los niños extranjeros y a adaptar las condiciones de su educación. En el marco del «Pacto por la excelencia en la educación» belga, que se extiende hasta 2030, las escuelas han adoptado de forma generalizada nuevos enfoques para que los alumnos recién llegados y vulnerables aprendan la lengua francesa. Malta estableció programas de iniciación para los niños recién llegados que no saben hablar maltés ni inglés, y las escuelas públicas deben aplicar el marco inclusivo de 2019. Varios Estados miembros se centraron específicamente en aumentar la participación en la educación infantil y la atención a la infancia de los hijos de nacionales de terceros países. Por ejemplo, Bulgaria y Francia han reducido la edad de escolarización obligatoria a 4 y 3 años, respectivamente, con el objetivo de mejorar la integración de los niños de familias vulnerables. Grecia está ampliando gradualmente la escolarización obligatoria de los niños de 4 años (en el curso escolar 2020/2021 se han sumado los 40 municipios que faltaban).

Algunos Estados miembros han aumentado los recursos financieros para apoyar la educación, lo que también puede beneficiar a los niños de origen migrante. En Francia, el refuerzo de la educación preprimaria y primaria y la lucha contra las desigualdades son prioridades presupuestarias en 2020, con un aumento del presupuesto de 991 millones EUR para la educación obligatoria. En Irlanda, continuaron los esfuerzos por mejorar el acceso de los grupos vulnerables a la educación superior y se destinaron 27 millones EUR a ayudar a 30 000 estudiantes de educación superior pertenecientes a dichos grupos. Suecia asignó 460 millones EUR en 2020 del fondo de igualdad a los municipios, para aumentar la calidad de las escuelas con una mayor proporción de niños de origen migrante. Además, Suecia introdujo en julio de 2019 una nueva garantía que interviene antes en el itinerario educativo del alumno y permite que reciba el apoyo necesario en una fase temprana de su escolarización. Dinamarca invirtió 2 000 millones DKK (268 millones EUR) para contratar más personal pedagógico en zonas con niños procedentes de entornos vulnerables y para mejorar las capacidades correspondientes de dicho personal. En diciembre de 2019, Italia incrementó la cuantía del bono anual por asistencia a la enseñanza preescolar, el llamado *Bonus Nido*, con 1 500 EUR adicionales para las familias con rentas más bajas.

La aplicación efectiva de los cambios legislativos para la inclusión de los gitanos en la educación regular sigue siendo importante. Varios Estados miembros han introducido recientemente reformas que reducen la edad obligatoria de escolarización, lo que puede beneficiar a los alumnos desfavorecidos. Aunque estas acciones¹²⁴ han contribuido a mejorar la participación de los gitanos en la educación, es importante evitar destinar plazas específicas a personas de etnia gitana que habrían cumplido en cualquier caso los requisitos para una admisión normal. Las medidas activas contra la segregación de escuela y de aula deben ir acompañadas de un respaldo financiero y profesional adicional para promover la integración de los niños gitanos en las escuelas regulares. Bulgaria ha reducido recientemente la edad obligatoria de escolarización a los 4 años. En Bulgaria, las medidas actualmente en vigor en beneficio de los estudiantes gitanos son la existencia de mediadores educativos, las becas, las actividades extracurriculares, los cursos extraordinarios de búlgaro y el transporte gratuito en algunas localidades. Desde 2018, el Ministerio de Educación y Ciencia de Bulgaria ha empezado a asignar financiación adicional a las escuelas¹²⁵ que trabajan con niños vulnerables o en zonas rurales. En Hungría, las distintas normas, los diferentes niveles de autonomía y el variado tamaño de los distritos escolares limitan el impacto potencial de las medidas sobre la desegregación efectiva en la educación. Tras la modificación, en 2017, de las leyes húngaras de igualdad de trato y educación pública, desde 2018 se han ido creando puestos de agentes y grupos de trabajo antisegregación en los distritos educativos. Sin embargo, siguen existiendo diferencias significativas en la composición del alumnado entre los colegios públicos y los religiosos. Además, la modificación de julio de 2020 de las leyes de educación pública podría reducir los efectos disuasorios de las sanciones contra la discriminación en la educación. Aunque se han aplicado varios programas y medidas para mejorar el sistema educativo en Rumanía, los estudiantes gitanos siguen enfrentándose a numerosos problemas, y existen importantes diferencias entre las zonas rurales y las urbanas. En 2016, el Ministerio de Educación Nacional emitió una orden marco que prohibía la segregación en las escuelas preuniversitarias, pero en 2020 su aplicación sigue pendiente. No obstante, la metodología para el seguimiento de la segregación escolar en la enseñanza secundaria no se aprobó hasta

¹²⁴ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2020) «Documento analítico que acompaña al marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos».

¹²⁵ La financiación adicional se asigna a los estudiantes de enseñanza primaria y primer ciclo de enseñanza secundaria.

principios de 2020, mediante orden ministerial. En una primera fase, se pondrá a prueba la metodología de seguimiento en un número limitado de escuelas primarias y secundarias de tres provincias. En Eslovaquia, donde sigue habiendo un porcentaje desproporcionado de niños gitanos en escuelas o clases especiales para niños con discapacidad mental, se está aplicando el «Plan de acción para la integración de los gitanos», pero todavía no se conocen los resultados. Además, Eslovaquia adoptó un «Plan nacional de desarrollo de la educación» a diez años que también intenta solucionar los aspectos de la inclusión y la calidad de la educación¹²⁶, también para los niños gitanos. La introducción de la guardería obligatoria a partir de los 5 años, prevista a partir de 2021, acompañada de una supresión del «curso cero», al que asisten principalmente niños gitanos, puede tener cierto impacto positivo en este sentido, pero siguen faltando medidas activas de segregación.

La magnitud del reto actual en materia de capacidades exige un cambio de paradigma en las políticas relativas a esta materia para garantizar una recuperación y un crecimiento integradores y sostenibles en el futuro. Las estrategias nacionales en materia de capacidades que se basan en las previsiones sobre las capacidades que serán eficaces deben generalizarse, para que se pueda poner en práctica un enfoque holístico que implique a toda la administración en el desarrollo de capacidades. Hasta la fecha, 10 Estados miembros se han comprometido a elaborar una estrategia nacional de capacidades con la asistencia técnica de la OCDE¹²⁷. También Lituania ha empezado recientemente a preparar una estrategia de capacidades. Portugal, Eslovenia y Letonia han pasado de la fase de diagnóstico a la de acción, en la que se centran en la mejora de las capacidades de los adultos¹²⁸. Alemania presentó su estrategia nacional de capacidades en 2019¹²⁹. La Agenda de Capacidades Europea para 2020 propone un Pacto por las Capacidades (acción 1) para movilizar e incentivar la inversión en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, así como un apoyo a los Estados miembros para el establecimiento de estrategias nacionales de capacitación (acción 3), que se realizará, entre otras maneras, reforzando la información estratégica sobre capacidades (acción 2). En función de las prioridades nacionales, los Estados miembros pueden prestar especial atención a retos como la reducción de carencias específicas de capacidades, la promoción del aprendizaje permanente o el diseño y la aplicación de políticas específicamente adaptadas a las necesidades de los adultos poco cualificados, en consonancia con la Recomendación del Consejo, de 2016, relativa a los itinerarios de mejora de las capacidades.

Las transiciones ecológica y digital plantean retos, pero también brindan oportunidades que Europa debe estar preparada para aprovechar. Para lograrlo, es necesario un desarrollo adecuado de las capacidades a todos los niveles: todo el mundo necesita un nivel de capacidades básico para llevar a cabo sus actividades diarias de manera sostenible desde el punto de vista medioambiental y para vivir y trabajar en una sociedad cada vez más digital. Al mismo tiempo, las empresas y las instituciones necesitan personas con las capacidades

¹²⁶ Aunque se han conseguido mejoras parciales en la igualdad de los gitanos en la educación, debido en gran medida a las inversiones del FSE/FEDER en educación inclusiva, según las informaciones de las partes interesadas, los avances han sido limitados. Por consiguiente, la Comisión Europea emitió un dictamen motivado en 2019 en el contexto del procedimiento de infracción en curso contra Eslovaquia.

¹²⁷ España, Portugal, Italia, Eslovenia, Eslovaquia, Bélgica (Flandes), Letonia y Polonia, con el apoyo financiero de la UE, así como Austria y los Países Bajos sin ayuda de la UE.

¹²⁸ Véase la página de la OCDE sobre las estrategias nacionales de capacidades, disponible en: <http://www.oecd.org/skills/buildingeffectiveskillsstrategiesatnationalandlocallevels.htm>

¹²⁹ Véase la [página específica](#) del sitio web del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales.

adecuadas para abordar las necesidades relacionadas con las transiciones ecológica y digital. Muchas de las acciones de la Agenda de Capacidades Europea, desde el Pacto por las Capacidades hasta el refuerzo de la información estratégica sobre capacidades y la elaboración de normas sobre microcredenciales, contribuirán al desarrollo de capacidades para la doble transición. Para remediar la falta de claridad del término «capacidades verdes», la Agenda de Capacidades prevé elaborar y acordar una taxonomía de capacidades para la transición ecológica, así como definir un conjunto de capacidades básicas pertinentes para el mercado laboral. El objetivo es desarrollar, junto con las acciones relacionadas con el Espacio Europeo de Educación, un conjunto de indicadores y un marco europeo de competencias en materia de educación para el cambio climático y el desarrollo sostenible. Hay una mejor comprensión de las capacidades digitales y de las necesidades del mercado laboral relacionadas. Además de la urgente necesidad de aumentar la reserva de especialistas en TIC y de reforzar el reconocimiento de las profesiones informáticas, la Agenda de Capacidades prevé, en particular, dos actividades: responder a las necesidades de las pymes a través de cursos digitales intensivos, que llevarán a su personal a un nivel adecuado de capacidades digitales, y apoyar a los trabajadores para que mejoren sus capacidades digitales a través de los cursos «Jump Start» de TIC. Además, el nuevo programa «Europa Digital» respaldará el desarrollo de excelentes oportunidades de formación en ámbitos digitales, como la inteligencia artificial y la ciberseguridad, para formar y atraer a los mejores talentos de la UE.

El desarrollo de capacidades pertinentes para el mercado laboral debe ir acompañado de un reconocimiento y un uso adecuados. La principal manera de reconocer las capacidades de las personas sigue siendo ofrecer unas cualificaciones que se concedan de forma adecuada y que sean dignas de confianza. Su transparencia resulta crucial para contribuir a la libre circulación de estudiantes y trabajadores en el mercado interior. Todos los Estados miembros, excepto España, han utilizado como referencia de sus marcos nacionales de cualificaciones el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), y la mayoría (Bulgaria y Croacia son las excepciones) indican en sus cualificaciones o suplementos el nivel en el MEC, haciéndolos más claros y comparables. Además, el hecho de centrarse en los resultados del aprendizaje facilita la vinculación de las cualificaciones formales con la validación de las capacidades adquiridas fuera de los programas formales, así como con nuevas formas innovadoras de reconocimiento de capacidades. Entre estas últimas, las microcredenciales pueden desempeñar un papel importante a la hora de hacer que la educación y la formación iniciales y continuas sean más flexibles y respondan a las necesidades emergentes. Pueden ayudar a las personas a participar en programas breves y específicos de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, especialmente valiosos para las personas que necesitan cambiar de profesión o sector. Para apoyar avances coherentes, la Agenda de Capacidades para 2020 y el Espacio Europeo de Educación prevén trabajar en pro de un enfoque europeo de las microcredenciales (acción 10), garantizando que se acuerden unas normas mínimas en materia de calidad y transparencia.

Las microcredenciales también pueden ser valiosas para reconocer y validar las capacidades desarrolladas fuera de los sistemas formales de educación y formación, siguiendo un proceso de validación adecuado como el que establece la Recomendación del Consejo sobre la validación, de 2012¹³⁰. La evaluación de la aplicación de la

¹³⁰ Véase la Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012H1222\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012H1222(01)&from=ES)

Recomendación¹³¹ confirma que todos los Estados miembros han tomado medidas para aplicar sus principios. En 23 Estados miembros, la validación puede dar lugar a la concesión de muchas de las cualificaciones incluidas en el Marco Nacional de Cualificaciones (en 13 países, a todas ellas); en 22, da lugar a la concesión de un crédito formal para obtener una cualificación; y, en 17, permite acceder a programas de educación formal y quedar exento de alguna de sus partes. Sin embargo, la mayoría de las disposiciones sobre validación no son exhaustivas ni están abiertas a todos. La principal lección que se extrae de la evaluación es que, en el futuro, será necesario centrarse en ampliar el acceso a la validación para todas las personas y apoyarlas activamente para que participen en itinerarios de validación. En 8 Estados miembros (Bélgica —Flandes—, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Portugal, Luxemburgo y Suecia), las disposiciones sobre validación cubren ya todos los ámbitos de la educación y la formación y el mercado laboral, aunque persisten algunas restricciones de acceso. La creciente oferta de oportunidades de validación sin relación directa con los sistemas formales de educación y formación resulta prometedora y, si se coordina adecuadamente, permitirá ampliar el acceso a la validación. En 2018, se llevaron a cabo validaciones en el marco de las reformas del mercado laboral realizadas en 17 países (Austria, Bélgica, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Suecia), a menudo con la intervención de los servicios públicos de empleo, mientras que organizaciones del tercer sector proporcionaron oportunidades de validación en 19 países (Austria, Bélgica, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, España y Suecia).

La crisis de la COVID-19 ha puesto aún más de relieve la importancia de los servicios de orientación permanente para la gestión de la carrera profesional a lo largo de toda la vida, en particular, la necesidad de reforzar el papel de los servicios públicos de empleo y de los interlocutores sociales y de mejorar las disposiciones sobre validación. La respuesta a la crisis acelerará la experimentación y la integración de prácticas y herramientas de orientación innovadoras, por ejemplo, aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación e implicando a un conjunto más amplio de intervinientes¹³². Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel importante en una iniciativa italiana que proporciona a las personas un perfil y unos documentos que acreditan sus capacidades y les ofrece una orientación profesional personalizada. En Bélgica, los servicios públicos de empleo flamencos ofrecen a los trabajadores unos bonos de orientación profesional que pueden utilizar en diferentes etapas de su carrera profesional. La validación del aprendizaje previo y la orientación profesional se integran en los planes de aprendizaje personalizados que se ofrece a los adultos en Finlandia. El sistema francés de cuentas de formación individuales ayuda a los adultos a acceder a oportunidades de orientación y programas de mejora de las capacidades, una de las prácticas nacionales que la Agenda de Capacidades para 2020 propone explorar para conseguir una mayor integración (acción 9). El servicio público de empleo checo introdujo el «Proyecto de recolocación», que reforzó las actividades de formación para aumentar la empleabilidad de los trabajadores en riesgo de despido debido a la crisis de la COVID-19 (dotado con 3 600 millones CZK, 130 millones EUR).

¹³¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2020) 121, de 1 de julio de 2020.

¹³² Véase Comisión Europea: *Lifelong guidance policy and practice in the EU: trends, challenges and opportunities* [«Políticas y prácticas de orientación permanente en la UE: tendencias, retos y oportunidades», documento en inglés], 2020. Disponible en: <https://europa.eu/!VY66fv>

La educación y formación profesionales son fundamentales para el desarrollo de capacidades pertinentes para el mercado laboral, pero deben adaptarse a las transiciones ecológica y digital y a los retos que plantea la COVID-19. Para responder a la rápida evolución de las necesidades del mercado laboral, el desarrollo de capacidades requiere una cooperación fructífera entre los numerosos agentes implicados. El Pacto por las Capacidades (acción 1 de la Agenda de Capacidades Europea) fomentará las asociaciones multilaterales a gran escala, entre las partes interesadas públicas y privadas, en los principales ecosistemas industriales para poner en común conocimientos especializados y recursos, como instalaciones de formación y financiación, con vistas a llevar a cabo acciones concretas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional con compromisos claros. Los sistemas de aprendizaje en el trabajo y de formación de aprendices pueden garantizar que los vínculos entre la educación y el mundo laboral sean más estrechos. El refuerzo de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices¹³³ permitirá seguir promoviendo las coaliciones nacionales, apoyar a las pymes y aumentar la participación de los interlocutores sociales. Para facilitar las reformas de los Estados miembros, la propuesta de Recomendación del Consejo en materia de educación y formación profesionales (acción 4) propone principios para una gobernanza eficaz de la EFP, vínculos más sólidos con estrategias económicas con visión de futuro, oportunidades flexibles de progresión, igualdad de oportunidades y garantía de calidad. Los Estados miembros están modernizando activamente sus sistemas de EFP y de formación de aprendices, y 25 de ellos participan en el pilar de aprendizaje comparativo de los servicios de apoyo a la formación de aprendices. Además, en respuesta a la crisis de la COVID-19, varios de ellos han invertido recursos financieros para salvaguardar la oferta de formación de aprendices: Alemania puso en marcha un programa de 500 millones EUR para apoyar a las pymes mediante una prima única de 2 000 EUR por cada nuevo contrato de formación y de 3 000 EUR por otros contratos de formación adicionales. Las empresas austríacas reciben una bonificación de 2 000 EUR por cada nuevo aprendiz para salvar las aproximadamente 10 000 plazas de aprendizaje que se encuentran en peligro. En Dinamarca, un acuerdo tripartito reasigna un excedente de la ayuda a la educación que reciben los empleadores (AUB) a un sistema de subsidios salariales para la formación de aprendices. Francia puso en marcha un programa de ayudas estatales de 1 000 millones EUR para la contratación de aprendices.

Los Estados miembros se han comprometido a trabajar en pos de objetivos políticos comunes definidos en la Resolución del Consejo sobre un plan europeo renovado de aprendizaje de adultos (2011), que forma parte del marco para la cooperación en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»), más amplio. En 2019, el grupo de trabajo de la Comisión Europea sobre el aprendizaje de adultos hizo balance de los progresos realizados en los cuatro ámbitos prioritarios (gobernanza, oferta y asimilación, acceso y calidad) del Plan Europeo de Aprendizaje de Adultos¹³⁴. En el lado positivo, el aprendizaje de adultos está recibiendo una atención cada vez mayor por parte de los responsables de la elaboración de las políticas, tendencia que se acentuó aún más por las dificultades relacionadas con la naturaleza cambiante del trabajo, la automatización y la evolución demográfica. Varios Estados

¹³³ El refuerzo de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices es uno de los pilares de la Comunicación de la Comisión «Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación» [COM(2020) 276 final]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0276&qid=1606920925030&from=ES>

¹³⁴ Comisión Europea: *Achievements under the Renewed European Agenda for Adult Learning* [«Logros en el marco del plan europeo renovado de aprendizaje de adultos», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019. Disponible en: <https://europa.eu/!Up64bh>

miembros adoptaron medidas para reforzar la gobernanza del aprendizaje de adultos, en particular actualizando y mejorando la normativa y estableciendo mejores mecanismos de coordinación. La financiación europea desempeña un papel importante en el apoyo al aprendizaje de adultos en muchos países, en particular en relación con las medidas que aplican itinerarios de mejora de las capacidades¹³⁵. Los datos recopilados por el grupo de trabajo señalan dos retos interrelacionados, a saber, garantizar la igualdad de acceso al aprendizaje de adultos para todos y apoyar a los grupos vulnerables fuertemente golpeados por la COVID-19. Además, las oportunidades de profesionalización del personal dedicado al aprendizaje de adultos siguen siendo limitadas.

Los Estados miembros, conscientes de los retos a los que se enfrentan sus sistemas de aprendizaje de adultos, emprendieron varias iniciativas durante la segunda mitad de 2019 y en 2020. El pilar europeo de derechos sociales reconoce el derecho de los adultos al aprendizaje permanente, como forma de adquirir las capacidades necesarias para participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones laborales. Varios Estados miembros han adoptado medidas para apoyar la mejora de las capacidades de los adultos poco cualificados o desempleados. Desde septiembre de 2019, Finlandia ha emprendido una reforma parlamentaria sobre el aprendizaje permanente para preparar una política global centrada en el desarrollo profesional y la educación a lo largo de toda la vida laboral. El proyecto checo de mejora de las capacidades apoya a la red de organismos autorizados del marco nacional de cualificaciones para organizar y llevar a cabo exámenes que conduzcan a lo que se denomina «cualificación profesional completa» en los niveles 3 y 4 del marco. En Bulgaria, la «Operación capacidades» se concibió para permitir a los empleadores formar en sus empresas tanto a los trabajadores como a los desempleados recién contratados. Con un presupuesto de 17 millones EUR, debería impartir formación conducente a una cualificación profesional, así como competencias clave y formación específica, a un mínimo de 5 500 personas. Dinamarca alcanzó un acuerdo político relativo a la asignación de 102 millones DKK (13,7 millones EUR) para mejorar las capacidades de los trabajadores poco cualificados, proporcionándoles las competencias necesarias para realizar la transición a puestos de trabajo cualificados. Chipre, Italia y Letonia han introducido recientemente medidas de apoyo a los desempleados. Letonia amplió su oferta de aprendizaje de adultos, incluyendo el aprendizaje a distancia, los módulos de estudio y los cursos en universidades y centros de enseñanza superior. También se han ampliado las ayudas a los empleados para cubrir sus gastos de desplazamiento al centro de formación.

Los Estados miembros también han apoyado las elecciones individuales de formaciones que respondan a preferencias y necesidades de aprendizaje personales. En 2019, Francia aprobó decretos para aplicar la Ley de 2018 sobre la libertad de elección de la carrera profesional, que da acceso a los trabajadores y demandantes de empleo a la formación y a la utilización de la cuenta de formación personal. En 2020, los Países Bajos pusieron en marcha el programa SLIM, un sistema de incentivos para la formación y el desarrollo en las pymes. Además, se espera que el nuevo mecanismo de financiación STAP, cuyo objetivo es estimular la participación en el mercado laboral, entre en vigor en 2022. Permitirá a cualquier persona que tenga un vínculo con el mercado laboral neerlandés formarse para lograr su propio desarrollo y empleabilidad. Austria tiene previsto crear una cuenta de aprendizaje (*Bildungskonto*) sobre la base de un acuerdo de los interlocutores sociales para financiar la

¹³⁵ Comisión Europea: Recomendación del Consejo relativa a los itinerarios de mejora de las capacidades: nuevas oportunidades para adultos. Balance de las medidas de aplicación [SWD(2019) 89], 2019. Disponible en: <https://europa.eu/!Wh39md>

reorientación profesional, la formación y la educación continua. En Suecia, la inversión en educación profesional regional para adultos aumentará en 700 millones SEK (68,2 millones EUR). El Estado suprimió el requisito de cofinanciación por parte de los municipios para el año 2020 y financiará además 1 500 plazas adicionales y ayudas a los correspondientes estudios.

La Garantía Juvenil de 2013 ha creado oportunidades para los jóvenes y ha funcionado como un poderoso motor para las reformas estructurales y la innovación. Como consecuencia de ello, la mayor parte de los servicios públicos de empleo han mejorado y ampliado sus servicios destinados a los jóvenes¹³⁶. Durante los siete años anteriores a la pandemia de COVID-19, el número de jóvenes que ni estudiaban ni trabajaban (ninis) se redujo en la UE en aproximadamente 1,7 millones¹³⁷. Aunque, sin ninguna duda, la mejora del contexto macroeconómico ha influido en ello, los datos sugieren que la Garantía Juvenil tuvo un importante efecto transformador. Más de 24 millones de jóvenes que en algún momento se habían inscrito en los sistemas de Garantía Juvenil recibieron una oferta de empleo o siguieron algún programa de educación continua, formación de aprendices y prácticas. Sin embargo, en muchos Estados miembros, la proporción estimada de ninis registrados en estos sistemas a lo largo del año es todavía inferior al 50 %¹³⁸. Antes de la pandemia de COVID-19, las medidas estratégicas que sustentaban la Garantía Juvenil estaban particularmente dirigidas a grupos vulnerables específicos. En julio de 2020, la Comisión propuso reforzar la Garantía Juvenil ampliando la cobertura a las personas de entre 15 y 29 años (antes era hasta los 25), haciéndola más inclusiva, reforzando el vínculo con las transiciones ecológica y digital y ofreciendo asesoramiento, orientación y tutorías.

Antes de la pandemia, los Estados miembros comenzaron a acceder a los jóvenes a los que era más difícil llegar y empezaron a activarlos, reforzando al mismo tiempo la dimensión de género de las iniciativas. Grecia adoptó un programa piloto de apoyo temporal al emprendimiento, destinado a 3 000 jóvenes desempleados (de 18 a 29 años). Entre otras cosas, se les proporciona un servicio de evaluación y asesoramiento de sus planes empresariales, seguido de un programa de subvenciones para 2 500 jóvenes emprendedores. Este último se centra, en particular, en las mujeres jóvenes (al menos el 60 % de los destinatarios) y asciende, bien a 10 000 EUR durante 12 meses, o bien a 17 000 EUR durante 18 meses. Austria tenía previsto reformar su *Arbeitsmarktservice*, con el fin de lograr una reducción más sostenible del desempleo. Las medidas previstas se centran, en particular, en los estereotipos de género, las personas con discapacidad y los desempleados de larga duración, y tienen por objeto reforzar la eficiencia mediante la introducción de ventanillas únicas para los demandantes de empleo. Austria planeaba también introducir una reforma global de su sistema de formación de aprendices, con el fin de modernizarlo y fortalecer su

¹³⁶ Si bien la gestión general de los sistemas nacionales o regionales de la Garantía Juvenil puede ser responsabilidad de un ministerio concreto, de otro nivel de gobierno o del servicio público de empleo, este último suele ser quien gestiona los sistemas de Garantía Juvenil sobre el terreno, registrando a los jóvenes y prestando servicios de empleo específicos. Véanse el informe sobre la aplicación de la Garantía Juvenil por parte de los servicios públicos de empleo de 2019 (disponible en: <https://europa.eu/rR34MQ>) y el informe de evaluación sobre la capacidad de los servicios públicos de empleo de 2018 (disponible en: <https://europa.eu/Xg73Ux>).

¹³⁷ Datos de Eurostat para el grupo de edad de 15 a 24 años, 2013-2019, utilizando la media de la Europa de los Veintisiete. Si se utiliza un grupo de edad más amplio, de entre 15 y 29 años, como se ha adoptado en muchos Estados miembros (véase el apartado 2.2), la disminución absoluta es de aproximadamente 3,2 millones.

¹³⁸ En muchos países la cobertura es limitada, probablemente debido a la cambiante composición de la población nini (porcentaje inferior de ninis desempleados) y a reducciones en el número total de ninis.

capacidad para beneficiar a los grupos vulnerables, como los jóvenes con necesidades especiales, los que abandonan prematuramente la educación y la formación y los solicitantes de asilo. El servicio público de empleo alemán cuenta con un instrumento para que las personas que trabajan en el ámbito de la educación y la formación profesional detecten más rápidamente a los jóvenes que probablemente abandonarán sus estudios y les ofrezcan medidas eficaces de asesoramiento y apoyo. La *Hochschule* de la Agencia Federal de Empleo es responsable de un instrumento para prevenir el abandono prematuro de la formación de aprendices. El Gobierno flamenco y los interlocutores sociales firmaron una declaración de intenciones para mejorar la activación de las personas, especialmente los jóvenes ninis, que se encuentran inactivas, y que se aplicará en estrecha colaboración con el sistema federal de seguridad social (RIZIV) y los servicios de integración social (OCMW).

La crisis económica generada por la COVID-19 ha golpeado con fuerza a los jóvenes y los ha convertido en un grupo prioritario de apoyo en todos los Estados miembros. Francia ha anunciado la creación de 300 000 *contrats d'insertion professionnelle* (puestos de trabajo subvencionados) para apoyar la integración de los jóvenes en el mercado laboral. Asimismo, se prevé una exención fiscal para los jóvenes poco cualificados con un salario de hasta 1,6 veces el salario mínimo, con el fin de mejorar su acceso al mercado laboral. Bélgica ha prorrogado en cinco meses la duración de la prestación por desempleo para los jóvenes que abandonan los estudios en busca de empleo (*inschakelingsuitkering*). En Letonia, se ofrece a los estudiantes a tiempo completo desempleados la oportunidad de mejorar sus capacidades digitales en su universidad o centro de enseñanza. Los estudiantes que participen en la medida recibirán una beca de 10 EUR por día de participación (aproximadamente 200 EUR al mes). Letonia también introdujo una prestación temporal por desempleo destinada a jóvenes titulados por un período total de 4 meses (que no puede ir más allá del 31 de diciembre de 2020), de 500 EUR al mes durante los dos primeros meses y de 375 EUR al mes durante los dos últimos meses.

Los Estados miembros han adoptado medidas para ampliar la participación en la educación infantil y atención a la infancia y mejorar la calidad con la que se imparte, como clave para preparar a los niños para que tengan éxito a lo largo de la vida. Bulgaria y Bélgica han reducido la edad de escolarización obligatoria de 5 a 4 años y de 6 a 5 años, respectivamente. En Croacia se están construyendo o renovando casi 500 guarderías, muchas de ellas en ciudades con menos de 5 000 habitantes. Además, las administraciones locales disponen de una ayuda de 1,8 millones EUR para mejorar la disponibilidad y la calidad de la educación infantil y atención a la infancia. En noviembre de 2019, Irlanda puso en marcha el Plan Nacional de Atención a la Infancia, que pone a disposición de los hogares con rentas computables de hasta 60 000 EUR anuales subvenciones basadas en la renta para cubrir los costes del cuidado de los niños fuera del horario escolar. El objetivo es ofrecer a todas las familias servicios de educación infantil y atención a la infancia y guarderías postescolares de calidad, accesibles y asequibles, en los que se prevé que se matriculen entre 70 000 y 80 000 niños al año en sus primeras fases. Al mismo tiempo, las autoridades nacionales irlandesas han adoptado el Plan de Desarrollo de la Mano de Obra (2020-2028), cuyo objetivo es elevar el perfil de las carreras de educación infantil y atención a la infancia mediante el establecimiento de requisitos de cualificación, un marco de desarrollo profesional y oportunidades de liderazgo. Italia duplicó la cuantía del bono anual por la asistencia a la enseñanza preescolar (*Bonus Nido*) para las familias con rentas más bajas, de 1 500 EUR a 3 000 EUR. A partir de 2020, los Países Bajos van a aumentar la prestación para la educación infantil y atención a la infancia y el presupuesto de ayudas familiares relacionadas con los hijos en cerca de 500 millones EUR para las parejas con rentas medias. Desde 2021, las familias con más de dos hijos recibirán 617 EUR anuales adicionales por niño a partir del

tercer hijo, lo que supone un aumento sustancial de la cifra actual. También están ampliando el derecho a prestaciones de educación infantil y atención a la infancia a los hogares en los que un miembro de la pareja trabaja y el otro necesita cuidados de larga duración. La Ley de Educación de Malta de 2019 ha elevado el requisito mínimo de acceso para el personal de educación infantil y atención a la infancia al nivel de licenciatura, para mejorar la calidad del sector.

En respuesta a la crisis de la COVID-19, muchos Estados miembros introdujeron medidas temporales destinadas a progenitores y cuidadores. Por ejemplo, en Chequia, mientras duró el cierre de las escuelas, se adoptó una medida temporal para ayudar a los progenitores a través de un subsidio de asistencia a domicilio destinado a niños menores de 13 años o cuyo cuidador tuviera una discapacidad. Los trabajadores autónomos que necesitaban permanecer en casa con sus hijos de entre 6 y 13 años también recibieron una ayuda de 424 CZK (16 EUR) diarios. Lituania introdujo nuevas disposiciones en materia de seguridad social para los progenitores trabajadores y los cuidadores de personas mayores o con discapacidad (principalmente mujeres) tras el cierre de las escuelas y la suspensión de los cuidados de los cuidados, que supusieron el pago del 65,9 % de los ingresos declarados en concepto de prestaciones por enfermedad. Durante el período de emergencia sanitaria nacional, Francia garantizó servicios de educación infantil y atención a la infancia para los trabajadores esenciales y aumentó la capacidad de los servicios individuales hasta seis niños al mismo tiempo. Italia ofreció un bono de 1 200 EUR a las familias, que alcanzó los 2 000 EUR si se trataba de trabajadores sanitarios.

El permiso parental se utilizó como medida clave de conciliación de la vida familiar y la vida profesional durante la emergencia sanitaria. En respuesta a la crisis, Bélgica introdujo un régimen especial de permiso parental por COVID-19 (a tiempo completo o parcial) para permitir a los progenitores trabajadores con un hijo menor de 12 años combinar su cuidado y el trabajo durante la pandemia. En el período comprendido entre mayo y septiembre de 2020, los empleados con al menos un mes de servicio pudieron reducir parcial o totalmente su jornada laboral¹³⁹. El hecho de exigir un tiempo de servicio de solo un mes para poder optar al permiso, con un 25 % más de ayuda que el modelo anterior, fomentó también que los padres utilizaran esta posibilidad. En Italia, los trabajadores con hijos menores de 12 años pudieron disfrutar de hasta 30 días de permiso parental con la mitad de su salario hasta finales de julio. Las familias cuya renta equivalente no supere los 40 000 EUR reciben un crédito fiscal. Chipre concedió un permiso especial retribuido a los progenitores (con hijos menores de 15 años) que no podían teletrabajar durante el cierre de los servicios de educación infantil y atención a la infancia y de los centros escolares, calculado sobre la base de los salarios. Luxemburgo introdujo permisos parentales remunerados para el sector privado y los trabajadores autónomos obligados a dejar de trabajar para cuidar en su hogar a personas mayores con discapacidad o dependientes debido al cierre de instalaciones autorizadas. Los progenitores que tuvieron que cuidar de niños (menores de 13 años) debido a los cierres de los servicios de educación infantil y atención a la infancia y de los centros escolares pudieron beneficiarse de un permiso por motivos familiares, si cumplían ciertas condiciones. Rumanía concedió días libres remunerados a los progenitores durante los cierres de los centros de enseñanza debido a condiciones meteorológicas desfavorables o a «otras situaciones

¹³⁹ Los progenitores pueden reducir su jornada laboral en un 20 % (quienes trabajan a tiempo completo) o en un 50 % (quienes trabajan a tiempo completo y los que lo hacen al 75 %). Además, desde julio de 2020, las familias monoparentales y los progenitores de niños con discapacidad pueden reducir completamente su jornada laboral.

extremas», como la pandemia de COVID-19. La asignación va desde el 75 % del sueldo base hasta el 75 % del salario bruto nacional medio (es decir, 5 429 RON o 1 115 EUR). Los progenitores o representantes legales de niños o adultos con discapacidad, que no estén escolarizados o necesiten cuidados, también reciben días libres remunerados. En España, se da flexibilidad a los empleados para adaptar o reducir su jornada laboral (hasta un 100 %), con una reducción equivalente del salario, en caso de que tengan responsabilidades asistenciales relacionadas con la pandemia. En Bulgaria, el permiso no retribuido autorizado se incrementó de 30 a 60 días, a fin de minimizar el impacto negativo de la pandemia.

En los Estados miembros se adoptan cada vez más medidas sobre permisos parentales permanentes. Esto podría reflejar parcialmente la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, adoptada en 2019¹⁴⁰. Chequia aumentó la asignación parental a 300 000 CZK (11 300 EUR, que aumentan en un 50 % en el caso de gemelos o nacimientos múltiples). El límite mensual para los hijos menores de 2 años matriculados en la educación infantil y atención a la infancia se incrementó de 46 a 92 horas y el límite de la asignación parental, a 10 000 CZK (376 EUR) para los progenitores sin seguro de enfermedad. Italia aumentó el permiso de paternidad de 5 a 7 días, aproximando su política a la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que establece un permiso de paternidad remunerado de 14 días. Lituania amplió el derecho a disfrutar del permiso parental de 30 días de 3 meses a 1 año después del nacimiento. En los Países Bajos, los padres o los segundos progenitores pueden disfrutar, a partir del 1 de julio de 2020, de un permiso adicional de hasta 5 semanas durante los 6 meses siguientes al nacimiento. Los empleadores pueden solicitar al seguro del empleado una prestación por el permiso de hasta el 70 % del salario diario (con un límite del 70 % del salario diario máximo).

Algunos Estados miembros introdujeron medidas de trabajo flexible en respuesta a la crisis de la COVID-19. Malta introdujo un régimen de apoyo a los empleadores y trabajadores autónomos que cubre el 45 % de los costes subvencionables, hasta 500 EUR, por cada acuerdo de teletrabajo, así como 4 000 EUR por empresa para invertir en la tecnología necesaria para el teletrabajo. Eslovaquia introdujo medidas para permitir a empleadores y empleados acogerse a un plan de trabajo desde casa fijado de mutuo acuerdo. Chequia propuso el trabajo compartido en el Código del Trabajo, con el fin de ayudar a los empleados a conciliar mejor el trabajo y la vida familiar. El trabajo compartido debería ayudar a los empleadores a ofrecer horarios de trabajo más cortos, para que ciertos empleados, en particular los que realizan tareas de asistencia familiar, tengan una alternativa al abandono del mercado laboral. La enmienda se aprobó en primera lectura en la Cámara de los Diputados y la propuesta es que surta efecto a partir de enero de 2021.

Fueron pocos los Estados miembros que adoptaron medidas para abordar la brecha salarial de género. En Chequia se está elaborando un Plan de Acción para la Igualdad Salarial que propondrá medidas específicas para reducir la brecha salarial de género. Participan agentes clave, como la Oficina Estatal de Inspección de Trabajo, la Oficina del Defensor del Pueblo, la oficina de empleo, los interlocutores sociales y determinados empleadores de los sectores público y privado. Estonia está poniendo a prueba medidas para estimular el aumento de la proporción de mujeres que estudian o trabajan en el sector de las TIC. Francia ha introducido un índice que aumentará la visibilidad de las desigualdades

¹⁴⁰ Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

salariales pluridimensionales de todas las empresas con más de 50 empleados. En España, dos decretos del mes de octubre han hecho obligatorio que todos los empleadores lleven registros de los salarios medios de hombres y mujeres, mientras que las empresas con más de 50 empleados tienen que negociar planes de igualdad con los representantes de los trabajadores. La Comisión tiene previsto proponer una Directiva sobre medidas de transparencia salarial con vistas a mejorar el acceso de los trabajadores a la información sobre la remuneración, concienciar sobre la discriminación y facilitar la aplicación de la igualdad de retribución.

Se han puesto en marcha políticas activas del mercado de trabajo y servicios específicos para apoyar el empleo femenino. Austria tiene previsto aumentar las oportunidades para las mujeres de zonas rurales a través de la digitalización, la educación y las oportunidades de formación. Grecia está planificando varios programas de apoyo al empleo femenino, como el de «Capacidades avanzadas para las mujeres», un programa de formación en TIC destinado a mujeres desempleadas; el de «Asesoramiento, formación y certificación para mujeres desempleadas en el sector de la industria creativa»; y un programa de adquisición de capacidades para mujeres desempleadas de hasta 29 años. España aprobó nueva legislación para proteger a las mujeres afectadas por la pérdida de su puesto de trabajo en sectores precarios de mayoría femenina. Se introdujo una subvención extraordinaria (del 70 % del salario) en el Sistema Especial para Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social, destinada a los trabajadores domésticos que habían perdido total o parcialmente su empleo durante la pandemia y no recibían prestaciones por desempleo.

Los Estados miembros pusieron en marcha varias medidas para promover el empleo de las personas con discapacidad, como, por ejemplo, medidas temporales para mitigar el impacto negativo de la crisis de la COVID-19. Sobre la base de la nueva Ley de Personas con Discapacidad, Bulgaria está aplicando el nuevo Programa Nacional para el Empleo de las Personas con Discapacidad, cuyo objetivo es crear las condiciones de empleo que necesitan. Luxemburgo introdujo una ley para mejorar el acceso al mercado laboral regular (sector privado) y el mantenimiento del empleo de las personas con discapacidad o que han sido reclasificadas en otra empresa. Esto se logra a través de medidas de acompañamiento (hasta 150 horas para un contrato o política activa del mercado de trabajo de al menos 12 meses y 300 horas por encima de 24 meses) bajo la dirección de un «asistente de inclusión laboral». Entre el 8 de marzo y el 5 de julio de 2020, Malta ayudó provisionalmente a las personas con discapacidad que trabajaban en el sector privado, estaban registradas en Jobsplus (el servicio público de empleo) y deseaban permanecer en casa por motivos de salud y seguridad durante la crisis de la COVID-19. Ya antes de la pandemia de COVID-19, Finlandia puso en marcha el programa de capacidad de trabajo, destinado a las personas con una capacidad de trabajo parcial y dotado con 33 millones EUR para el período 2020-22. El programa incluye medidas para determinar la capacidad de trabajo de cada persona y para orientar a los demandantes de empleo hacia los servicios de apoyo que necesitan. Está estrechamente vinculado al programa 2020-2022 sobre los futuros centros de salud y servicios sociales, ya en marcha. El programa también prevé que los servicios públicos de empleo contraten más coordinadores de capacidad de trabajo para mejorar los servicios disponibles.

Varios Estados miembros pusieron en marcha acciones para apoyar la integración en el mercado laboral de los nacionales de terceros países, a menudo combinadas con formación lingüística. Varios Estados miembros introdujeron o revisaron sus planes o estrategias de acción como respuesta a la necesidad de intensificar los esfuerzos de integración en el mercado laboral. Algunos también ampliaron su oferta de medidas de integración y aumentaron la participación obligatoria en cursos de idiomas y formación para la integración. Portugal publicó una ordenanza por la que se puso en marcha un nuevo

programa de cursos de portugués adaptados a las necesidades de aprendizaje de los migrantes, para promover la inclusión y la cohesión sociales. Alemania elaboró directrices para ayudar a las empresas en la integración operativa de los refugiados, mediante proyectos piloto de acogida que les ofrecen un apoyo individual exhaustivo para lograr la integración. En Austria, el «proyecto suprarregional de contratación de aprendices» se puso en marcha a escala nacional en 2019, tras varios años de ensayos. Se centra en solucionar el problema de la falta de correspondencia entre los puestos de aprendizaje vacantes y los jóvenes desempleados, prestando especial atención a los refugiados. En diciembre de 2019, Chequia adoptó un nuevo plan de acción para la integración. Chipre presentó también, a mediados de 2019, un nuevo plan de acción 2020-2022 para la integración de los migrantes, mientras que Eslovenia adoptó una nueva estrategia sobre migración (en julio de 2019).

Algunos Estados miembros adoptaron medidas para mejorar las capacidades de las personas adultas y fomentar su reciclaje profesional, y se centraron particularmente en el grupo de los nacionales de terceros países. Por ejemplo, Suecia planificó nuevas inversiones (por valor de 150 millones SEK, es decir, aproximadamente 14,6 millones EUR) para proporcionar «empleos verdes» a las personas que estén alejadas del mercado laboral, incluidos los inmigrantes. En Bélgica, el Gobierno valón propuso un nuevo sistema para apoyar y orientar a los trabajadores que deseen mejorar sus capacidades o reorientarse hacia sectores laborales donde exista una escasez de mano de obra, que prestará especial atención a los trabajadores de más edad y a los trabajadores que hayan perdido su empleo, mientras que Flandes tiene previsto ocuparse con más ahínco de las capacidades de lectura, escritura y cálculo e instalar una nueva Plataforma de Aprendizaje Permanente. Por último, Austria siguió aplicando su Iniciativa de Educación de Adultos (*Initiative Erwachsenenbildung*), cuyo objetivo es mejorar el acceso al aprendizaje de adultos de las personas desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico y aumentar su nivel educativo, y que privilegia la participación de los adultos de origen migrante.

Los Estados miembros también emprendieron reformas destinadas al reconocimiento o la validación de las cualificaciones y las capacidades de los nacionales de terceros países. Por ejemplo, en febrero de 2020, Alemania creó el nuevo Servicio Central para el Reconocimiento de Profesiones, adscrito a la Agencia Federal de Empleo¹⁴¹. Este nuevo servicio actúa como oficina a escala nacional para el reconocimiento de cualificaciones o capacidades obtenidas en el extranjero. La Ley alemana de suspensión temporal de la deportación para la formación y el empleo ofrece también la posibilidad de obtener un permiso de residencia de 2 años tras haber completado con éxito un programa de educación o formación profesional o haber estado empleado durante 30 meses. Finlandia elaboró nuevas directrices para evaluar las capacidades y las aptitudes laborales y, además, el Ministerio de Economía y Empleo propone un aumento general de 3 millones EUR en el presupuesto para la integración de los migrantes (que incluya una partida para la identificación de sus capacidades).

Varios Estados miembros han adoptado medidas para facilitar la admisión de los trabajadores migrantes procedentes de terceros países, en particular de los trabajadores altamente cualificados y de los que se adecúan a los puestos en los que escasean los profesionales. Tras la modificación de la normativa sobre los permisos de trabajo en 2018, Irlanda publicó la última versión de las capacidades críticas y la lista de ocupaciones que no

¹⁴¹ *Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA)*: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/zsba.php>.

dan derecho a un permiso de trabajo, que entró en vigor en enero de 2020 con el objetivo de abordar la escasez inmediata de mano de obra en sectores clave como la hostelería, la construcción, la salud y el transporte de mercancías por carretera¹⁴². En 2019, el Gobierno francés anunció que aplicaría una política de inmigración profesional por sector de actividad, basada en la primera revisión (desde 2008) de las listas regionales de escasez de mano de obra. Con el fin de gestionar el aumento de la migración laboral, Lituania introdujo en julio de 2019 cuotas para los trabajadores de terceros países que iban a trabajar en profesiones con escasez de mano de obra, y la primera lista de ocupaciones se establecerá en 2021. En septiembre de 2019, Chequia introdujo nuevas cuotas anuales para la admisión de solicitudes de tarjetas de empleo y visados de negocios de larga duración, junto con tres nuevos programas de migración laboral. En Letonia entraron en vigor el 1 de julio de 2019 las modificaciones de la Ley de inmigración, que prevén la posibilidad de que los empleadores contraten a nacionales de terceros países mediante un visado de larga duración; además, en determinados casos, se suprime el período mínimo para solicitar una vacante y la obligación de publicarla. Finlandia ha ampliado su programa horizontal «Estimulo del talento» para incluir en mayor medida a los migrantes laborales y poner un mayor énfasis en la inmigración y la integración de estudiantes e investigadores internacionales. En el marco del programa, se adoptarán medidas para acelerar el proceso para obtener el permiso de residencia por motivos de trabajo, a fin de facilitar la entrada y la permanencia en Finlandia de estudiantes e investigadores.

La crisis de la COVID-19 ha llevado a muchos Estados miembros a restringir la libertad de circulación desde el exterior de la UE y dentro de sus fronteras, lo que ha provocado escasez de mano de obra en algunos ámbitos, como la agricultura y la asistencia sanitaria. Para satisfacer estas necesidades laborales, países como Bélgica, Austria, Alemania, Grecia, España, Finlandia, Francia, Italia y Eslovenia aceleraron la expedición o ampliaron la validez de los visados de trabajo (estacional) para determinados trabajadores agrícolas o profesionales sanitarios¹⁴³. Más concretamente, en lo que respecta al sector de la asistencia sanitaria, en Irlanda los nacionales de terceros países que residen legalmente y carecen de acceso al mercado laboral tuvieron la posibilidad de responder a la petición nacional de trabajadores sanitarios y solicitar un cambio de situación para trabajar como personal sanitario. En Francia se aplicó un procedimiento específico y simplificado a los médicos de terceros países con un título obtenido fuera de la UE que ayudaron a hacer frente a la emergencia sanitaria. Grecia aplicó flexibilidad a los permisos de residencia para los nacionales de terceros países indocumentados con el fin de que pudieran trabajar exclusivamente en el sector de la agricultura. En España, los migrantes regulares cuyos permisos de residencia expiraban entre el 14 de marzo y el 30 de septiembre pudieron también ser contratados de manera regular por los agricultores. Además, España también reforzó la protección de los trabajadores estacionales, tanto en lo tocante al acceso a un ERTE (Expediente de Regulación Temporal de Empleo) como en lo relativo a las prestaciones por desempleo. Chequia desarrolló medidas para conectar a los nacionales de terceros países que estaban disponibles y cuyos puestos de trabajo peligraban con los empleadores que buscaban nuevos trabajadores, en particular en la agricultura. Finlandia y Bélgica aplicaron excepciones

¹⁴² La lista puede consultarse en: <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Employment-Permit-Eligibility/Ineligible-Categories-of-Employment/>

¹⁴³ Véase también Red Europea de Migración y OCDE: *Maintaining labour migration in essential sectors in times of pandemic* [«Mantener la migración laboral en los sectores esenciales en tiempos de pandemia», documento en inglés], Bruselas, Red Europea de Migración, 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform3_labour_migration_2020_en.pdf

temporales al derecho de los solicitantes de asilo a trabajar. Además, Finlandia modificó la Ley de Extranjería y la Ley de trabajadores estacionales, permitiendo así a los nacionales de terceros países que ya residían en el país cambiar de empleador o de sector sin necesidad de solicitar una ampliación de su permiso o un permiso nuevo. Algunos países levantaron excepcionalmente la prohibición de entrada para categorías específicas, como Luxemburgo, que no aplicó la prohibición a los investigadores y expertos que prestaron su asesoramiento en el contexto de la pandemia de COVID-19 ni a los trabajadores estacionales.

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

Este apartado trata de la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 7, que recomienda a los Estados miembros mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social. Ello incluye equilibrar la flexibilidad y la seguridad en las políticas del mercado laboral, prevenir su segmentación, luchar contra el trabajo no declarado y fomentar la transición hacia contratos de trabajo por tiempo indefinido, garantizar la cobertura de los servicios públicos de empleo y la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, proporcionar unas prestaciones por desempleo adecuadas y promover la movilidad de los trabajadores y los estudiantes. Se tratan también, basándose en las prácticas nacionales existentes, la promoción del diálogo social y el compromiso con la sociedad civil. En el apartado 3.3.2 se informa sobre las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros en estos ámbitos.

3.3.1. Indicadores clave

La crisis de la COVID-19 ha acentuado las diferencias en las condiciones laborales individuales y ha puesto de relieve las consecuencias negativas de la segmentación del mercado laboral. Aunque en general disminuyen, los contratos a tiempo parcial y temporal involuntarios siguen siendo numerosos en algunos Estados miembros. La dualidad del mercado laboral tiene consecuencias negativas para los trabajadores afectados, en particular para los jóvenes y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables. Esto se ha hecho evidente en el contexto actual: mientras el segmento de la mano de obra que goza de mejores perspectivas de empleo y mayor seguridad ha estado más protegido en la crisis de la COVID-19, las personas con condiciones laborales más precarias o menos adaptables o con un menor acceso a la protección social se han visto más afectadas¹⁴⁴. Los grupos situados en el extremo inferior de la distribución de la renta procedente del trabajo han tenido más probabilidades de sufrir más pérdidas de ingresos y de empleo, en particular los trabajadores temporales, los jóvenes empleados y los trabajadores poco cualificados. En vista de ello, es importante que los Estados miembros eviten la aplicación de normativas mal concebidas que constituyan un obstáculo a la creación de empleo, y que garanticen que los empleos temporales funcionen como trampolín hacia formas contractuales de trabajo más protegidas. Dos principios del pilar europeo de derechos sociales sustentan los esfuerzos que se realizan en este sentido. En particular, el principio 5 («Empleo seguro y adaptable») y el principio 7 («Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido») tienen por objeto garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores, independientemente del tipo de relación laboral.

El trabajo flexible vinculado a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y en particular el teletrabajo, se ha convertido en un elemento clave de los nuevos modelos y prácticas de trabajo. La emergencia sanitaria ha suscitado el debate sobre la posibilidad de ampliar la flexibilidad de las condiciones de trabajo contando con las TIC. Esto puede contribuir claramente a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de las personas, ya que les permite adaptar la jornada laboral y el lugar de trabajo a sus necesidades.

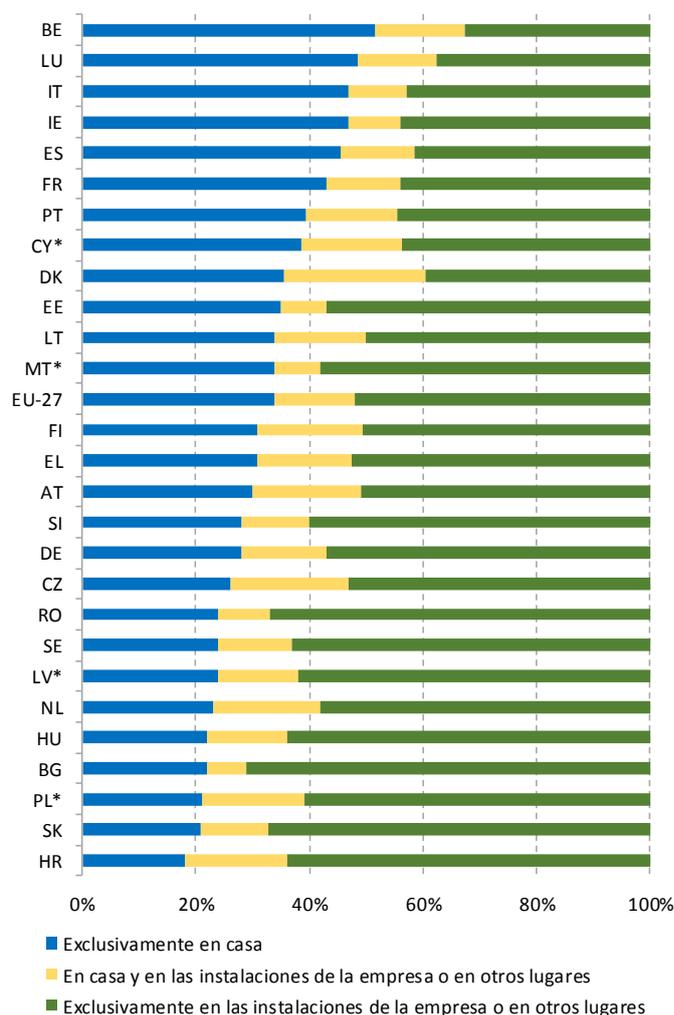
¹⁴⁴ Centro Común de Investigación de la Comisión Europea: «The impact of COVID confinement measures on EU labour market» [«El impacto de las medidas de confinamiento de la COVID en el mercado laboral de la UE», documento en inglés], *Science for Policy Briefs*, 2020, disponible en <https://europa.eu/!QK78dV>; análisis experimentales de Eurostat: *COVID-19 labour effects across the income distribution* [«Los efectos laborales de la COVID-19 en la distribución de la renta», en inglés], disponible en <https://europa.eu/!nV98vQ>

No obstante, también puede conducir a una intensificación del trabajo, incluso si se dan altos niveles de flexibilidad y autonomía. Estos aspectos han fomentado el debate, en varios Estados miembros y a nivel de la UE, sobre la regulación de la jornada laboral en las fórmulas de trabajo a distancia¹⁴⁵. Por otra parte, los entornos de trabajo caracterizados por un uso elevado de las TIC pueden plantear riesgos para la salud de los trabajadores. Los aspectos relacionados con la calidad del empleo también resultan pertinentes en el contexto del trabajo basado en las TIC. Mientras que algunos trabajadores consiguen utilizar la mayor flexibilidad y el mayor nivel de autonomía inherentes al trabajo basado en las TIC en beneficio propio, alrededor de una cuarta parte de los trabajadores (el 24 %) que desempeñan su labor en un entorno laboral basado en las TIC sufren condiciones de empleo precarias (por ejemplo, es más probable que tengan un contrato de duración determinada, ganen un sueldo bajo, sufran inseguridad laboral y carezcan de oportunidades de formación). Los trabajadores autónomos que realizan trabajos flexibles basados en las TIC también tienen más probabilidades de encontrarse en esta situación.

¹⁴⁵ Para obtener más información, véase Eurofound: «Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age» [«El teletrabajo y el trabajo móvil basado en las TIC: el trabajo flexible en la era digital», documento en inglés], *New forms of employment series*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

Gráfico 41: La pandemia ha potenciado el trabajo a distancia

Lugar de trabajo de los empleados durante las restricciones a la movilidad individual ligadas a la COVID-19 (por Estado miembro, en %)



Fuente: Eurofound: «Vida, trabajo y COVID-19», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020. Nota: Baja fiabilidad (*) en octubre de 2020 para CY, LV, MT y PL. La EU-27 se refiere a la media ponderada de los 27 Estados miembros. Estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que la distribución sectorial de los trabajadores de la muestra afecta a la distribución del teletrabajo por país.

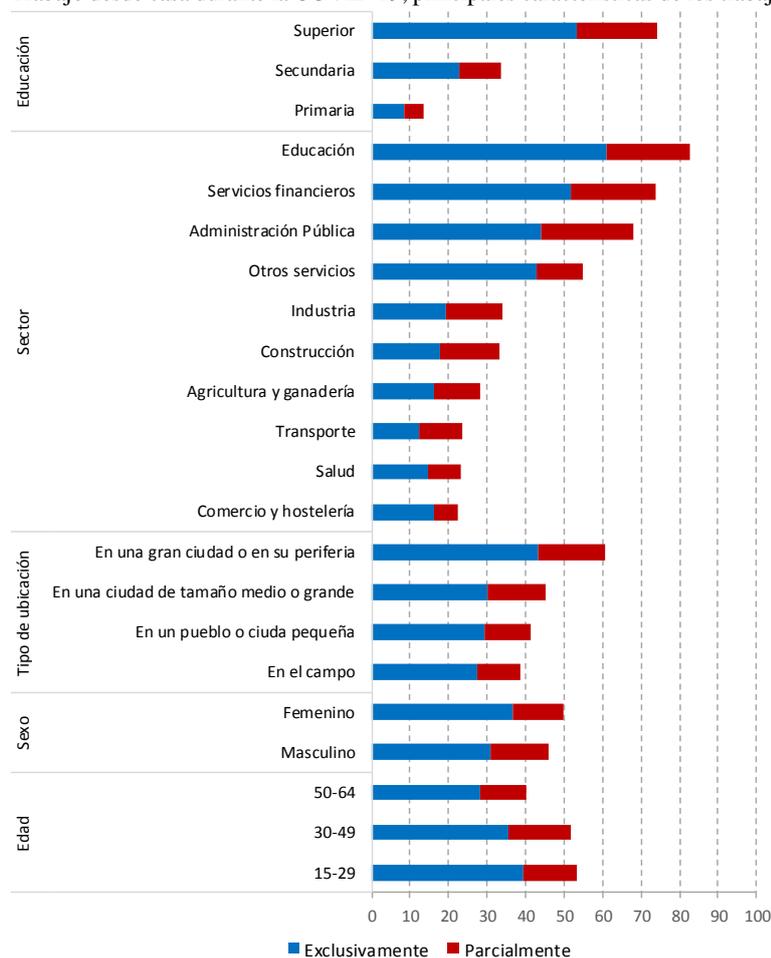
El teletrabajo se ha convertido en el modo de trabajo habitual para muchas personas que tenían poca o ninguna experiencia previa con el trabajo a distancia. Según los datos de la EPA¹⁴⁶, solo el 5,5 % del total de personas empleadas (entre 20 y 64 años) en la Europa de los Veintisiete trabajaban regularmente desde casa en 2019. Los porcentajes más elevados se registraban en los Países Bajos (15 %), Finlandia (14,5 %), Luxemburgo (11,5 %) y Austria (10,2 %). Si bien la tendencia en los últimos años era al alza, el trabajo desde casa constituía casi una excepción en Bulgaria, Rumanía, Hungría, Chipre, Croacia y Grecia, con porcentajes inferiores al 2 % del empleo total en 2019. Todo esto ha cambiado en 2020, debido a las restricciones a la movilidad individual y las medidas de distanciamiento social

¹⁴⁶ Comisión Europea: *EU Labour Force Survey ad hoc module 2019 on work organisation and working time arrangements* [«Módulo específico de 2019 de la Encuesta de Población Activa de la UE sobre la organización del trabajo y las disposiciones relativas a la jornada laboral», documento en inglés], Eurostat, informe de evaluación de la calidad, 2020. Disponible en: <https://europa.eu/!Fq97qU>

que se adoptaron para luchar contra la pandemia. Una encuesta electrónica reciente de Eurofound ofrece información relevante sobre este cambio en los modelos de trabajo¹⁴⁷. El gráfico 41 muestra diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto al lugar de trabajo declarado durante la pandemia. El porcentaje de encuestados que indicaron que trabajaban exclusivamente desde casa durante la pandemia de COVID-19 varía desde alrededor del 20 % en Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia y Eslovaquia hasta más del 40 % en Francia, España, Italia e Irlanda, y más del 50 % en Bélgica. En la revisión anual de 2020 sobre la evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa¹⁴⁸ puede encontrarse un análisis detallado de las ocupaciones vulnerables de los Estados miembros de la UE (es decir, aquellas que incluyen tareas que precisan mucho contacto y tareas que no pueden efectuarse a distancia).

Gráfico 42: La incidencia del teletrabajo ha sido mayor en determinados perfiles y sectores

Trabajo desde casa durante la COVID-19, principales características de los trabajadores participantes (EU-27, en %)



¹⁴⁷ Nota: La encuesta electrónica de Eurofound «Vida, trabajo y COVID-19» es una herramienta en línea diseñada para recopilar rápidamente información de personas mayores de 18 años con acceso a internet utilizando un método de muestreo no probabilístico. La encuesta electrónica se llevó a cabo en dos rondas, en abril y julio de 2020. En total, se cumplimentaron 91 753 cuestionarios, 87 477 de ellos procedentes de personas que viven en la Europa de los Veintisiete.

¹⁴⁸ Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2020* [«Evolución del mercado laboral y los salarios en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020 (disponible próximamente).

Fuente: Eurofound, encuesta electrónica «Vida, trabajo y COVID-19», 2020.

Según los datos de las encuestas, las personas que trabajaban desde casa eran predominantemente empleados administrativos del sector servicios con estudios superiores y ubicados en zonas urbanas. Hasta el 74 % de los empleados con estudios superiores trabajaban desde casa, frente al 34 % de los trabajadores con educación secundaria y el 14 % de los trabajadores con educación primaria. Como cabía esperar, también existen diferencias importantes en la incidencia del trabajo desde casa por sectores, con una mayor incidencia en la mayoría de las ocupaciones del sector servicios (especialmente en educación, finanzas y administración pública) y una incidencia más baja en sectores «de primera línea» como la sanidad, el transporte y la agricultura, así como en sectores sujetos a restricciones específicas, como el comercio minorista y la hostelería. Los empleados que viven en ciudades también tienen más probabilidades de trabajar desde casa que los que viven en el campo o en zonas menos pobladas. La proporción de mujeres que declararon trabajar desde casa fue relativamente superior a la de los hombres. Por último, los trabajadores más jóvenes tenían más probabilidades de teletrabajar que otros grupos de edad. Estas conclusiones concuerdan con los datos de la encuesta de la UE sobre el uso de las TIC¹⁴⁹.

Los datos de la última encuesta en línea COLLEEM II, recopilados antes de la pandemia, muestran que el trabajo en plataformas digitales sigue siendo un fenómeno limitado pero en expansión¹⁵⁰. Solo una pequeña proporción (alrededor del 1,4 %) de la población en edad de trabajar de los Estados miembros encuestados en 2018 prestaba servicios a través de plataformas de trabajo digitales como actividad principal (lo que representa una disminución de 0,9 puntos porcentuales en comparación con 2017). Sin embargo, el porcentaje es más significativo por lo que respecta a quienes declaran prestar estos servicios como actividad secundaria (el 4,1 % del total de encuestados, lo que supone un aumento de 0,5 puntos porcentuales en comparación con 2017), con diferencias sustanciales entre los Estados miembros. El trabajo en plataformas digitales sigue constituyendo una actividad heterogénea, ya que las condiciones de trabajo, la situación y los ingresos de los trabajadores de plataformas digitales dependen en gran medida del tipo de tareas que realicen, del modelo de negocio y de los mecanismos de gobernanza que aplique la plataforma. Sin embargo, las estimaciones obtenidas son importantes para analizar la relevancia del trabajo en plataformas digitales en los Estados miembros y las consideraciones sobre la calidad del empleo relacionadas con él¹⁵¹.

La pandemia de COVID-19 ha afectado a la economía de plataformas en varios Estados miembros. Algunas plataformas digitales han adaptado rápidamente sus modelos de negocio para ampliar su oferta e incluir productos o servicios adicionales como, por ejemplo, la

¹⁴⁹ Sostero, M., et al.: *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?* [«La capacidad para trabajar a distancia y la crisis de la COVID-19: ¿una nueva brecha digital?», documento en inglés] (JRC121193), Comisión Europea, 2020. Disponible en <https://europa.eu/!PR73qN>

¹⁵⁰ Urzi Brancati, C. et al.: *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey* [«Nuevos datos sobre los trabajadores que prestan servicios a través de plataformas digitales. Resultados de la segunda encuesta COLLEEM», documento en inglés], 2019, disponible en: <https://europa.eu/!qQ33cP>. Nota: la encuesta COLLEEM II prosigue y amplía el trabajo realizado en la anterior encuesta COLLEEM (*Collaborative Economy and Employment*). Se trata de una encuesta panel en línea sobre las plataformas digitales encargada por la DG EMPL y coordinada por el JRC. Se realizó en 15 Estados miembros: CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, NL, PT, RO, SE y SK, y en UK.

¹⁵¹ Para obtener más detalles sobre el trabajo en plataformas digitales, véase el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020 y las fuentes de datos subyacentes.

asistencia sanitaria. Esto puede haber contribuido a facilitar el suministro de bienes esenciales, a minimizar el riesgo de que ocurrieran perturbaciones en la cadena de suministro y a apoyar la conservación de puestos de trabajo. Sin embargo, durante la pandemia se han hecho más evidentes los riesgos relacionados con la salud y la seguridad y el problema de la alta intensidad laboral. Otras plataformas que solían ofrecer servicios de movilidad y servicios domésticos se enfrentaron a una brusca caída de la actividad a raíz de la imposición de restricciones a la movilidad y de las medidas de distanciamiento social. De acuerdo con Eurofound¹⁵², desde el inicio de la pandemia la demanda de trabajo en plataformas digitales ha aumentado en Bélgica, Croacia, Chequia, Estonia, Francia, Grecia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Portugal, Eslovenia y España. En estos Estados miembros y en otros, las plataformas han tomado medidas para orientar a los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo, así como para ofrecerles complementos a la renta mínima y garantías contractuales para compensar los períodos de ausencia y de paralización del trabajo. Sin embargo, probablemente será necesario vigilar de cerca las repercusiones de estas medidas, en términos de cobertura y adecuación, sobre los trabajadores de plataformas digitales.

La segmentación del mercado laboral¹⁵³, aproximada mediante la proporción de trabajadores temporales, podría constituir una fuente adicional de vulnerabilidad en el contexto de la crisis actual¹⁵⁴. Como se recalca en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020, la segmentación del mercado laboral puede tener importantes consecuencias económicas y sociales, como, por ejemplo, una menor eficiencia en la asignación de los recursos, la reducción de los ingresos, un escaso crecimiento de la productividad y el desarrollo del capital humano, el aumento de los riesgos de pobreza, la desigualdad o la reducción de la movilidad social. La proporción de contratos temporales sobre el total de empleados ha rondado el 15 % de media en la Europa de los Veintisiete durante los últimos 10 años, aunque con diferencias significativas entre los Estados miembros. La diferencia entre los Estados miembros con los porcentajes más altos y aquellos con los porcentajes más bajos se situó en 25 puntos porcentuales en 2019, siguiendo una tendencia decreciente desde el pico de 31 puntos porcentuales alcanzado en 2005, y se sitúa en 21,4 puntos porcentuales según los últimos datos, correspondientes al segundo trimestre de 2020. En el segundo trimestre de 2020 se observó una disminución sustancial de la proporción de trabajadores temporales en la Europa de los Veintisiete (de 3,3 puntos porcentuales), en comparación con el segundo trimestre de 2019. Esto sugiere que la pérdida de puestos de trabajo debida a la perturbación económica se produjo principalmente mediante la no renovación de los contratos de duración determinada, mientras que los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y las restricciones al despido pueden haber impedido una destrucción de empleo mayor entre los trabajadores fijos. Algunos Estados miembros, como

¹⁵² Eurofound: *Platform economy: Developments in the COVID-19 crisis* [«Economía de plataformas: evolución durante la crisis de la COVID-19», documento en inglés], 2020.

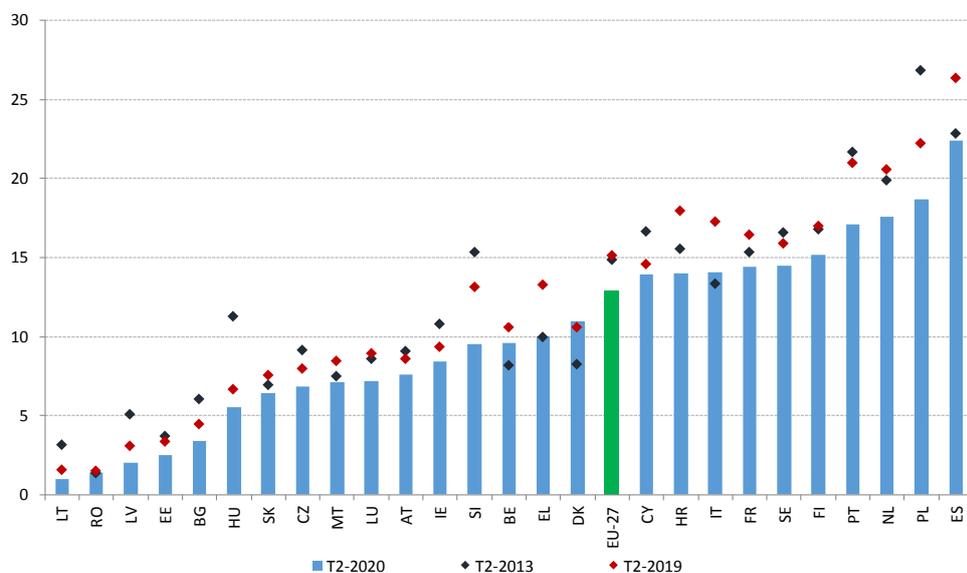
¹⁵³ Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se trata de la división del mercado laboral en submercados o segmentos separados, que se distinguen por sus diferentes características y normas de comportamiento, como los acuerdos contractuales, el nivel de cumplimiento o los tipos de trabajadores afectados. La investigación sobre este tema tiene por objeto designar segmentos clave del mercado laboral y determinar el grado de transición entre ellos y sus efectos sobre la equidad y la eficiencia del mercado laboral, a fin de abordar las consecuencias negativas de este fenómeno.

¹⁵⁴ El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020 presentó un análisis exhaustivo de cuestiones relacionadas con la segmentación del mercado laboral y utilizó información procedente de Eurofound: *Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses* [«La segmentación del mercado de trabajo: poniendo a prueba nuevos análisis empíricos y estratégicos», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

España, Croacia, Polonia, Portugal y Eslovenia, registraron reducciones en su proporción de trabajadores temporales superiores a 3,5 puntos porcentuales entre el segundo trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2019, mientras que su proporción global sigue siendo elevada (superior al 15 %). Otros siete Estados miembros (Suecia, Francia, Italia, Croacia, Chipre, Dinamarca y Grecia) siguen situándose entre el 15 % y el 10 %, mientras que las proporciones más bajas se registran en Lituania, Rumanía, Letonia, Estonia y Bulgaria, con cifras inferiores al 5 %. Algunos de estos países han registrado reducciones en su proporción de empleados temporales inferiores a 1 punto porcentual.

Gráfico 43: El trabajo temporal sigue constituyendo un desafío en varios Estados miembros

Proporción de trabajadores temporales con respecto al número total de empleados (de 15 a 64 años), datos trimestrales desestacionalizados.

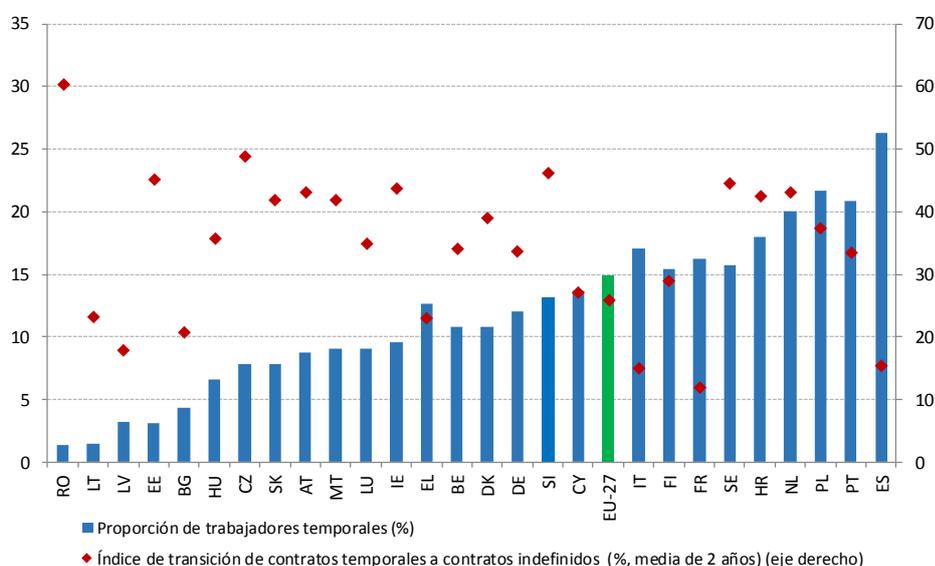


Fuente: Eurostat, EPA. Nota: no están disponibles los datos trimestrales más recientes correspondientes a DE.

Las mujeres, los empleados más jóvenes y los trabajadores nacidos fuera de la UE presentan más probabilidades de tener trabajos temporales que otros grupos de población. En el segundo trimestre de 2020, la proporción de mujeres empleadas (de entre 15 y 64 años) con contratos temporales en la Europa de los Veintisiete fue del 13,6 %, frente al 12,4 % en el caso de los hombres, con una caída de 2,2 puntos porcentuales tanto para los hombres como para las mujeres entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020 (las cifras anuales correspondientes a 2019 fueron del 15,5 % para las mujeres y del 14,4 % para los hombres, con una brecha bastante estable en los últimos años). Los mayores porcentajes de trabajo temporal de las mujeres se observaron en España (24,2 % en 2019; 24 % en el segundo trimestre de 2020), Polonia (19,4 % y 19,8 %, respectivamente), Portugal (18,8 % y 17,2 %, respectivamente) y los Países Bajos (18,5 % y 18,4 %, respectivamente). En 2019, el porcentaje de empleo temporal entre los jóvenes empleados (de 15 a 24 años) fue mucho más elevado, situándose en el 49,8 % (45,2 % en el segundo trimestre de 2020), frente al 14 % (12,1 % en el segundo trimestre de 2020) correspondiente a las personas con edades comprendidas entre los 25 y los 49 años y el 6,8 % (5,8 % en el segundo trimestre de 2020) correspondiente a las personas con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años. El porcentaje de empleo temporal también fue mucho mayor entre los empleados nacidos fuera de la UE (22 %) que entre los autóctonos (13 %), con una brecha especialmente grande (más de 20 puntos porcentuales de diferencia) en Polonia y Chipre y relativamente grande (entre 10 y 15 puntos porcentuales) en Suecia, España y Grecia.

Gráfico 44: Garantizar el «efecto trampolín» de los contratos temporales contribuye a un crecimiento integrador

Índice de transición a contratos indefinidos (media para 2018 y 2019) y proporción de trabajadores temporales sobre el total de empleados de 15 a 64 años (2019).



Fuente: Eurostat, EPA y SILC.

Nota: las transiciones laborales correspondientes a BE, IE, FR, IT y LU se refieren a 2018; la cifra correspondiente a LV se refiere a 2017; el valor de SK se refiere a 2016.

Garantizar que los contratos temporales sean un «trampolín» hacia empleos fijos y que no se conviertan en puestos sin porvenir es fundamental para un crecimiento integrador.

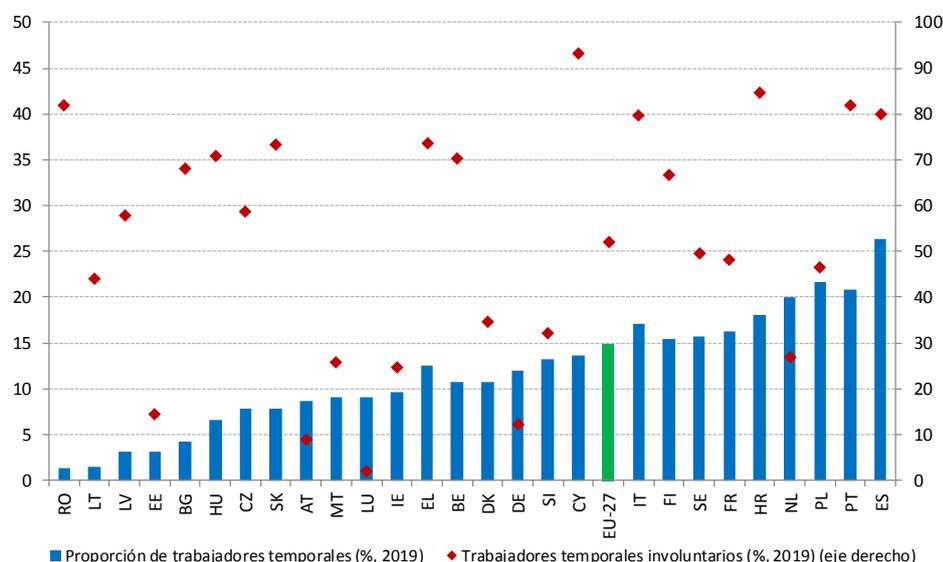
Un alto porcentaje de trabajadores temporales, junto con unos bajos índices de transición desde los puestos de trabajo temporal a los indefinidos, puede ser señal de una dualidad en el mercado laboral. El gráfico 44 muestra las tasas de transición de contratos temporales a contratos indefinidos (medias para 2018 y 2019), en contraposición a los datos anuales más recientes relativos a los trabajadores temporales como porcentaje del empleo total (de 15 a 64 años). Tres Estados miembros (España, Francia e Italia) muestran altas tasas de empleo temporal (por encima de la media de la UE, del 12,8 % en 2019), que se suman a unas bajas tasas de transición desde los contratos de duración determinada a los contratos indefinidos (menos del 20 %). Otros Estados miembros, como Polonia, los Países Bajos o Portugal, presentan importantes tasas de empleo temporal, aunque con mayores tasas de transición (por encima del 30 %). En cambio, se observaron bajas tasas de empleo temporal y tasas relativamente elevadas de transición a contratos indefinidos (superiores al 30 %) en Rumanía, Estonia, Chequia, Eslovaquia y Austria.

El trabajo a tiempo parcial involuntario sigue siendo considerable en algunos Estados miembros. En algunos Estados miembros, el motivo principal por el que se tiene un contrato temporal sigue siendo la imposibilidad de encontrar un empleo fijo. El porcentaje de trabajadores temporales involuntarios sobre el número total de empleados en la Europa de los Veintisiete ha ido disminuyendo lenta pero constantemente en los últimos años, del 56,2 % en 2016 al 52,1 % en 2019, aunque con grandes diferencias entre los Estados miembros (véase el gráfico 45). En países como Croacia, Portugal, Rumanía, España e Italia, alrededor del 80 % o más de los trabajadores temporales (de 15 a 64 años) dicen estar en esta situación porque no han podido encontrar un empleo fijo. En Chipre, pese a que la proporción de trabajadores temporales (del 13,9 % en el segundo trimestre de 2020) se aproxima a la media de la UE, el 93,4 % de ellos se consideran trabajadores temporales involuntarios, mientras que

la media de la UE se sitúa en el 53 %. Las tasas más bajas de trabajadores temporales involuntarios se registran en Luxemburgo, Austria y Alemania, con cifras inferiores al 15 %.

Gráfico 45: La proporción de personas que se considera que tienen trabajos temporales de forma involuntaria sigue siendo significativa en algunos Estados miembros

Trabajadores temporales involuntarios como proporción del total de trabajadores temporales (2019) y proporción de trabajadores temporales sobre el número total de empleados (2019).



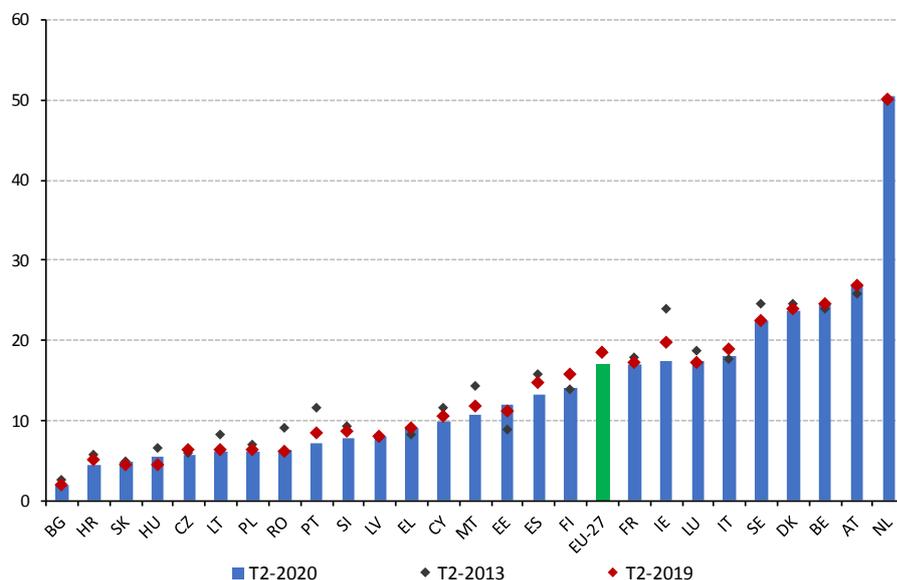
Fuente: Eurostat, EPA y SILC.

Nota: el dato de trabajo temporal involuntario correspondiente a EE se refiere a 2018.

La proporción de trabajo a tiempo parcial ha disminuido recientemente, pero el trabajo a tiempo parcial involuntario continúa afectando a un número significativo de trabajadores. El porcentaje de trabajadores a tiempo parcial (de 15 a 64 años, datos desestacionalizados) en la Europa de los Veintisiete alcanzó el 17 % en el segundo trimestre de 2020, 1,4 puntos porcentuales por debajo del segundo trimestre de 2019. En términos de variación trimestral, Hungría, Estonia y los Países Bajos han registrado recientemente un aumento del empleo a tiempo parcial (entre 1,1 y 0,5 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2020, en comparación con el mismo trimestre de 2019), mientras que en Portugal, Eslovenia, España, Finlandia e Irlanda este porcentaje ha disminuido significativamente (entre 2,3 y 1 puntos porcentuales) (véase el gráfico 46). En el segundo trimestre de 2020, la proporción de trabajadores a tiempo parcial era igual o superior al 20 % en 5 Estados miembros (los Países Bajos, Austria, Bélgica, Dinamarca y Suecia), mientras que en otros 3 (Bulgaria, Eslovaquia y Croacia) era inferior al 5 %. Antes de la pandemia, el porcentaje de trabajo a tiempo parcial involuntario sobre el empleo total (de 15 a 64 años) había seguido una tendencia a la baja, pasando del 32 % en 2014 al 25,8 % en 2019. Sin embargo, los porcentajes difieren considerablemente entre los Estados miembros (unos 62 puntos porcentuales entre la tasa más baja y la más alta en 2019): Grecia, Italia, Chipre y Rumanía comunicaron cifras superiores al 55 %, mientras que otros Estados miembros (Bélgica, Chequia, Estonia, Malta, los Países Bajos, Austria y Eslovenia) muestran cifras inferiores al 5 %. Todavía es demasiado pronto para entrever en los datos si la crisis actual provocará un repunte de la proporción de trabajadores a tiempo parcial involuntarios.

Gráfico 46: La proporción del trabajo a tiempo parcial se ha mantenido generalmente estable a lo largo del tiempo, aunque con variaciones importantes en algunos Estados miembros

Porcentaje de trabajo a tiempo parcial con respecto al empleo total (de 15 a 64 años), datos trimestrales desestacionalizados.



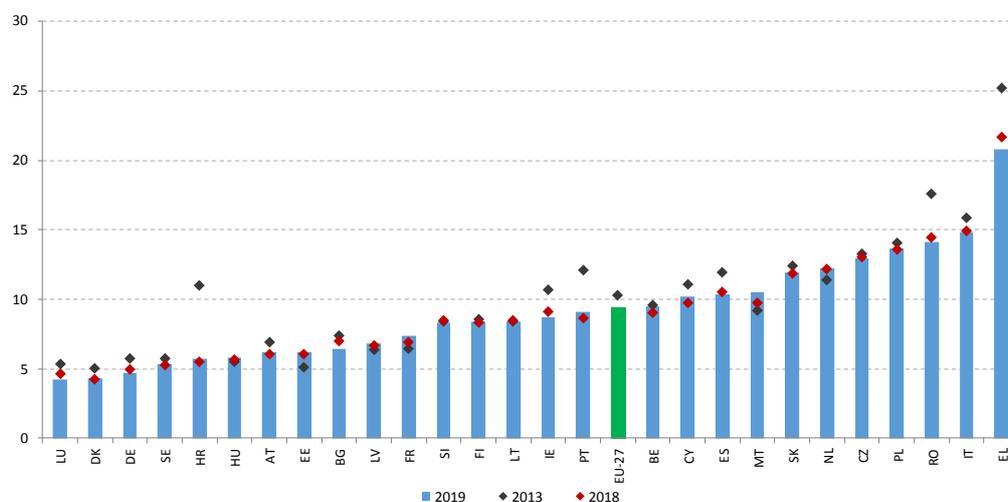
Fuente: Eurostat, EPA. Nota: no están disponibles los datos trimestrales más recientes correspondientes a DE.

El trabajo autónomo (los llamados «trabajadores por cuenta propia») sigue estando muy extendido. Antes de la pandemia, la proporción de trabajadores autónomos con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años sobre el empleo total se mantenía relativamente estable o decrecía ligeramente en la mayoría de los Estados miembros, si bien con importantes diferencias entre los distintos países y sectores (véase el apartado 3.1). El trabajo autónomo suele ser voluntario y denota espíritu empresarial. No obstante, también puede esconder relaciones laborales de dependencia (aunque es difícil evaluar la dependencia económica y organizativa con estadísticas comparables de Eurostat)¹⁵⁵. En 2019, los trabajadores autónomos sin empleados representaron el 9,4 % del empleo total en la UE. Grecia, Italia y Rumanía registraron los índices más altos (por encima del 14 %), seguidos de Polonia, Chequia, los Países Bajos y Eslovaquia, con tasas de entre el 13,6 % y el 12 % (véase el gráfico 47). Por el contrario, Estados miembros como Luxemburgo, Dinamarca, Alemania, Suecia, Croacia y Hungría registraron tasas inferiores o próximas al 5 %. En Malta, los Países Bajos, Chipre y Portugal, la proporción de trabajadores autónomos sin empleados aumentó (0,5 puntos porcentuales o más) en 2019 en comparación con el año anterior, mientras que en Grecia y Bulgaria disminuyó al menos 0,5 puntos porcentuales durante el mismo período. En el contexto actual, garantizar el acceso a la protección social para todos, incluidos los trabajadores autónomos, podría reducir la incertidumbre y mejorar las condiciones del mercado laboral.

¹⁵⁵ Para obtener más información, véase el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020 y el módulo específico de Eurostat sobre el trabajo autónomo de 2017.

Gráfico 47: Aunque en descenso, el número de trabajadores por cuenta propia sigue siendo elevado en algunos Estados miembros y requiere un seguimiento más estrecho para impedir la existencia de «falsos autónomos»

Autónomos sin empleados como porcentaje del empleo total



Fuente: Eurostat, EPA (cálculos de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

La COVID-19 ha tenido importantes repercusiones sobre las personas con trabajos no declarados. El trabajo no declarado sigue constituyendo un desafío importante para la UE y adopta muchas formas diferentes, desde una falta total de documentación hasta la notificación de menos horas de las realmente trabajadas, pasando por la entrega de salarios en mano y los falsos autónomos. Según una encuesta especial del Eurobarómetro, el 33 % de los europeos conocen a alguien que trabaja sin declararlo, y el 10 % admite haber adquirido bienes o servicios relacionados con el trabajo no declarado el año pasado. La pandemia ha tenido un impacto importante en la mayoría de los sectores económicos de la UE, incluidos aquellos con una proporción tradicionalmente elevada de trabajadores no declarados, que suelen tener un acceso limitado a la protección social y presentar mayor riesgo de perder los ingresos o el empleo. Esto añade dificultades a las inspecciones de trabajo, que tuvieron que adaptar sus prácticas de trabajo y sus prioridades debido a la pandemia. En consonancia con el pilar europeo de derechos sociales, la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado ha respondido a los retos inmediatos con medidas para fomentar la transición del trabajo no declarado al trabajo declarado (véase el apartado 3.3.2 para conocer más detalles).

Una legislación para la protección del empleo bien diseñada puede facilitar la adaptación del mercado laboral y el cambio estructural atenuando los efectos de las perturbaciones económicas sobre los trabajadores y fomentando unas transiciones fluidas en el mercado laboral. Con la participación de los interlocutores sociales, se propicia así también un entorno estable en el que las personas y las empresas consumen e invierten con confianza. El gráfico 48 presenta los principales resultados de la actualización de 2020 de los indicadores de protección del empleo de la OCDE correspondientes a los Estados miembros participantes¹⁵⁶. Aunque estos indicadores tienen un valor normativo limitado, ponen de

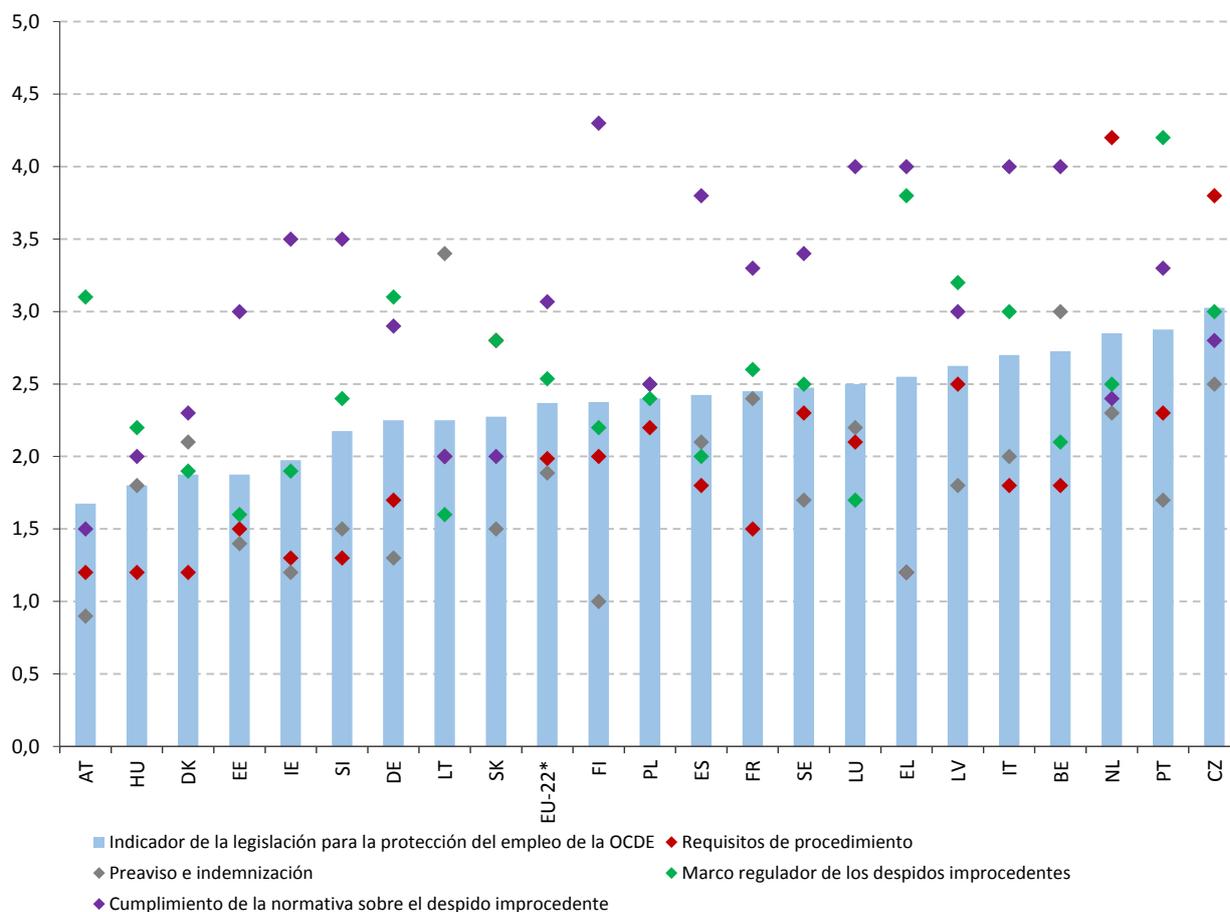
¹⁵⁶ Los indicadores de la OCDE en materia de legislación para la protección del empleo correspondientes al despido de trabajadores regulares puntúan de 0 a 6. Evalúan las disposiciones nacionales para el despido de trabajadores regulares atendiendo a cuatro grandes categorías: i) requisitos de procedimiento; ii) preaviso e indemnización; iii) marco regulador de los despidos improcedentes; iv) cumplimiento de la normativa sobre el

relieve la heterogeneidad de los modelos entre los distintos países (como indican las diferencias tanto en el indicador global como en cada uno de los subindicadores) y permiten observar su evolución a lo largo del tiempo. Por término medio, los Estados miembros participantes obtienen una puntuación de alrededor de 2 en el indicador general de la legislación para la protección del empleo de la OCDE, dentro de una clasificación de 0 a 6. Algunos Estados miembros, como Dinamarca, Estonia, Hungría, Irlanda y Austria, obtienen una puntuación global en dicho indicador inferior a 2, lo que apunta a una regulación más flexible de los mercados laborales, mientras que otros, como Bélgica, Chequia, Italia, Letonia, los Países Bajos y Portugal, obtienen una puntuación de entre 2,5 y 3, lo que indica una regulación más severa de los mercados laborales. Los otros 11 Estados miembros analizados obtuvieron una puntuación media, con valores de entre 2 y 2,5. En términos generales, para el período 2008-2020, algunos Estados miembros, como los Países Bajos, Chequia e Irlanda, han avanzado hacia valores más altos del indicador, lo que significa que la regulación se ha hecho más estricta (con puntuaciones que aumentan 0,4 puntos o más) (véase el gráfico 49). Por el contrario, en países como Austria, Grecia, Eslovenia, Alemania y Luxemburgo se ha producido una reducción del valor del indicador global de unos 0,8 puntos o más, lo que indica el paso hacia una regulación más flexible.

despido improcedente. El indicador de la legislación para la protección del empleo de la OCDE es la media de las cuatro puntuaciones. Se realizó en 22 Estados miembros: BE, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LU, HU, LV, LT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI y SE. Fuente: <http://oe.cd/epl>.

Gráfico 48: Los Estados miembros han configurado de diferentes maneras su legislación para la protección del empleo

Indicadores de la OCDE: severidad de la regulación de los despidos individuales de trabajadores regulares, 2019



(*) EU-22 alude a la puntuación media de los 22 Estados miembros analizados en la base de datos de legislación para la protección del empleo de la OCDE.

Fuente: indicadores de la OCDE sobre la legislación para la protección del empleo, 2020.

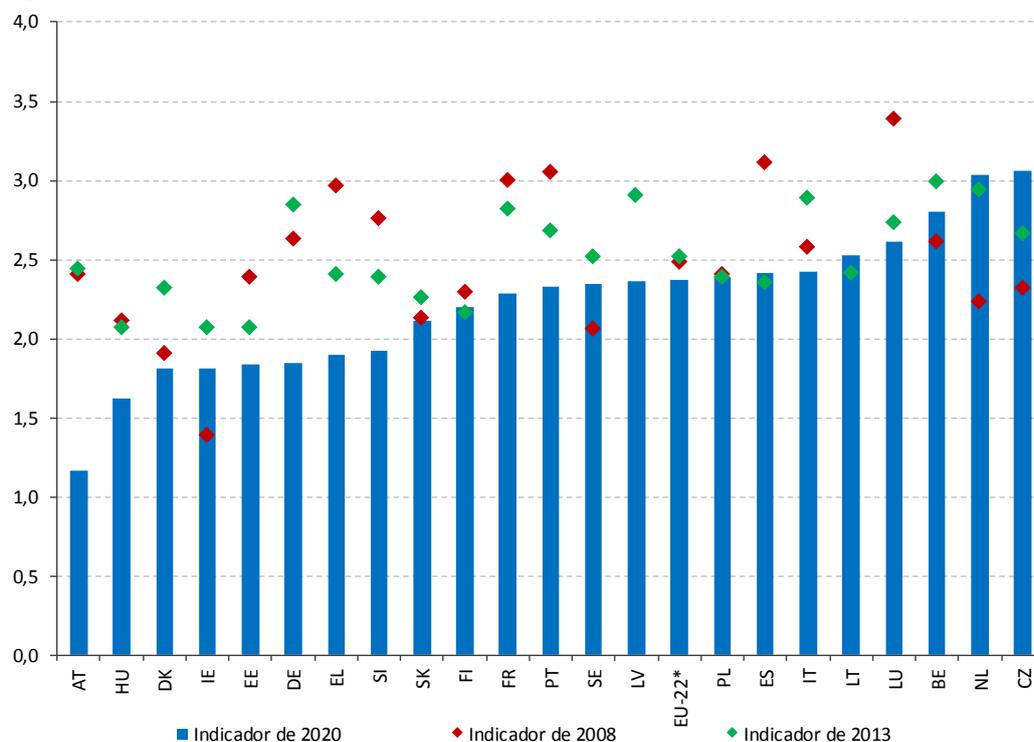
Las diferencias entre los contratos en cuanto a los requisitos formales, los costes de contratación y despido y la normativa sobre despidos improcedentes pueden influir en las preferencias de contratación de los empleadores y en la seguridad laboral de los empleados. La puntuación media¹⁵⁷ de los 22 países de la UE analizados en términos de requisitos formales es de 2. Seis Estados miembros (Austria, Hungría, Dinamarca, Grecia, Irlanda y Eslovenia) muestran cifras inferiores a 1,3 y otros 3 (Eslovaquia, Chequia y los Países Bajos) obtienen una puntuación superior a 2,8. El plazo de preaviso y el importe de la indemnización por despido muestran una puntuación media relativamente baja (1,9), con una diferencia de 2,5 puntos porcentuales entre el valor más alto (3,4 en Lituania) y el más bajo (0,9 en Austria). Las diferencias en el marco regulador de los despidos improcedentes o las indemnizaciones en caso de litigio (es decir, el coste de la ejecución del despido improcedente a través de la indemnización por despido si los tribunales lo consideran «improcedente») también pueden afectar a las pautas de contratación de los empleadores. La puntuación media

¹⁵⁷ La puntuación es la media no ponderada de los valores notificados correspondientes a los 22 Estados miembros de la UE que participan en los indicadores de protección del empleo de la OCDE. Para cada año, los indicadores se refieren a la normativa vigente el 1 de enero. Para obtener más información, véase www.oecd.org/employment/protectionanalysis

en la EU-22 para la ejecución de despidos injustos es de 3,1, con una diferencia de 2,8 puntos porcentuales entre las puntuaciones más bajas (en Austria, Eslovaquia, Hungría y Lituania) y las más altas (observadas en Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Italia y Grecia).

Gráfico 49: En algunos Estados miembros, la legislación para la protección del empleo ha cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo

Indicadores de la OCDE: severidad de la protección del empleo, despidos individuales y colectivos (contratos regulares), valores de 2020, 2013 y 2008



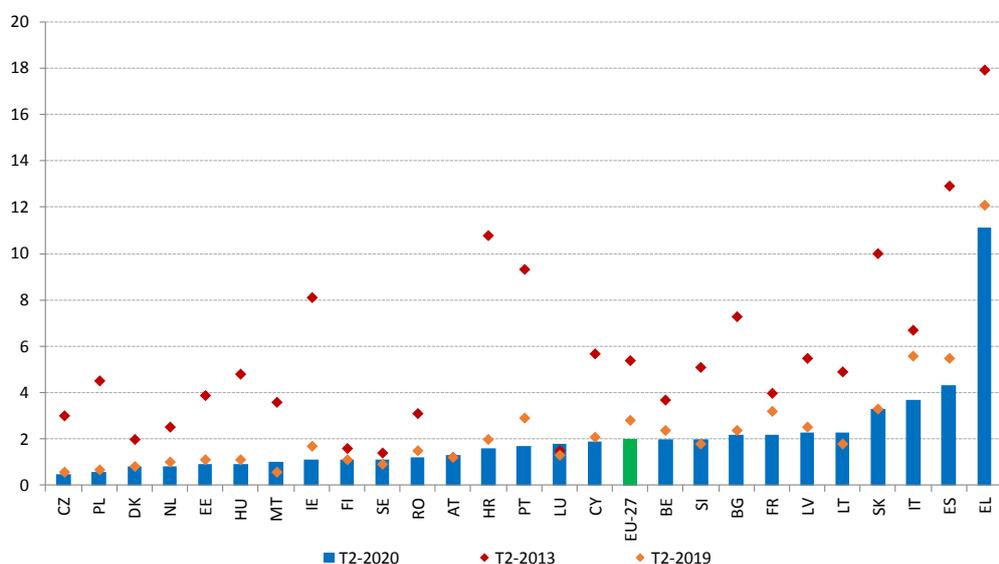
(*) EU-22 alude a la puntuación media de los 22 Estados miembros analizados en la base de datos de legislación para la protección del empleo de la OCDE.

Fuente: indicadores de la OCDE sobre la legislación para la protección del empleo, 2020, publicados en 2009, 2013 y 2020. Nota: no se dispone de los valores de la legislación para la protección del empleo de 2008 (publicados en 2009) correspondientes a LV y LT.

La severidad de la legislación para la protección del empleo en lo referente a los contratos temporales también se ha ido adaptando con el tiempo. En términos generales, el indicador de la severidad de la legislación para la protección del empleo (es decir, la severidad de las normas de contratación) por lo que respecta a los trabajadores con contratos temporales ha disminuido, pasando de una puntuación de 1,85 en 2000 a 1,78 en 2009 (es decir, las condiciones para la contratación temporal se suavizaron a lo largo de ese período) y aumentando posteriormente (de 1,78 en 2009 a 1,84 en 2019) hasta llegar casi al mismo nivel que en 2000. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto a la severidad de la protección del empleo por lo que respecta a los contratos temporales, con puntuaciones que van desde menos de 1 en Irlanda, Suecia y Letonia hasta más de 3 en Estonia, Francia, Italia y Luxemburgo. Por lo que se refiere al período 2000-2019, se ha producido una reducción progresiva de la puntuación global (es decir, la legislación se ha hecho menos severa) en Suecia, Alemania, Portugal, Grecia y España. Por el contrario, la puntuación aumentó ligeramente (esto es, la legislación ganó en severidad) en Eslovaquia, Polonia, Chequia y Hungría.

Gráfico 50: Aunque está disminuyendo, el desempleo de larga duración sigue siendo elevado en algunos países de la Europa meridional y oriental

Desempleo de larga duración (15-74 años) como porcentaje de la población activa, datos trimestrales desestacionalizados



Fuente: Eurostat, EPA. Nota: no están disponibles los datos trimestrales más recientes correspondientes a DE.

A pesar de que se han producido mejoras en los últimos años, la incidencia del desempleo de larga duración sigue siendo elevada en algunos Estados miembros. El gráfico 50 muestra, por lo que respecta al segundo trimestre de los años seleccionados, la tasa de desempleo de larga duración (es decir, la ratio entre el número de personas desempleadas durante más de un año y la población activa, desestacionalizada, lo que se considera una buena aproximación de la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo)¹⁵⁸. En la Europa de los Veintisiete, de media, se ha producido una reducción constante de las tasas de desempleo de larga duración en los últimos años, que han pasado del 5,4 % en el segundo trimestre de 2013 al 2 % en el segundo trimestre de 2020 (o del 5,5 % en 2014 al 2,8 % en 2019, si se consideran las cifras anuales). Sin embargo, la incidencia del desempleo de larga duración sigue siendo muy diferente entre los Estados miembros, con tasas que, en el segundo trimestre de 2020, oscilan entre el 0,5 % en Chequia, el 0,6 % en Polonia o el 0,8 % en los Países Bajos y el 3,7 % en Italia y el 4,3 % en España. Se registran también niveles elevados en Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Francia, con cifras por encima del 2 %. No obstante, la mejora en el segundo trimestre de 2020 con respecto a un año antes ha sido sustancial (de más de 1,2 puntos porcentuales) en Italia, España y Portugal. Por el contrario, en Lituania y Luxemburgo la tasa de desempleo de larga duración ha aumentado de forma notable (más de 0,5 puntos porcentuales) en comparación con el segundo trimestre de 2019 (gráfico 51). La tasa de desempleo de larga duración presenta grandes disparidades según la región (véase el anexo 4). En 6 Estados miembros hay al menos una región con una tasa de desempleo de larga duración superior al 5 %.

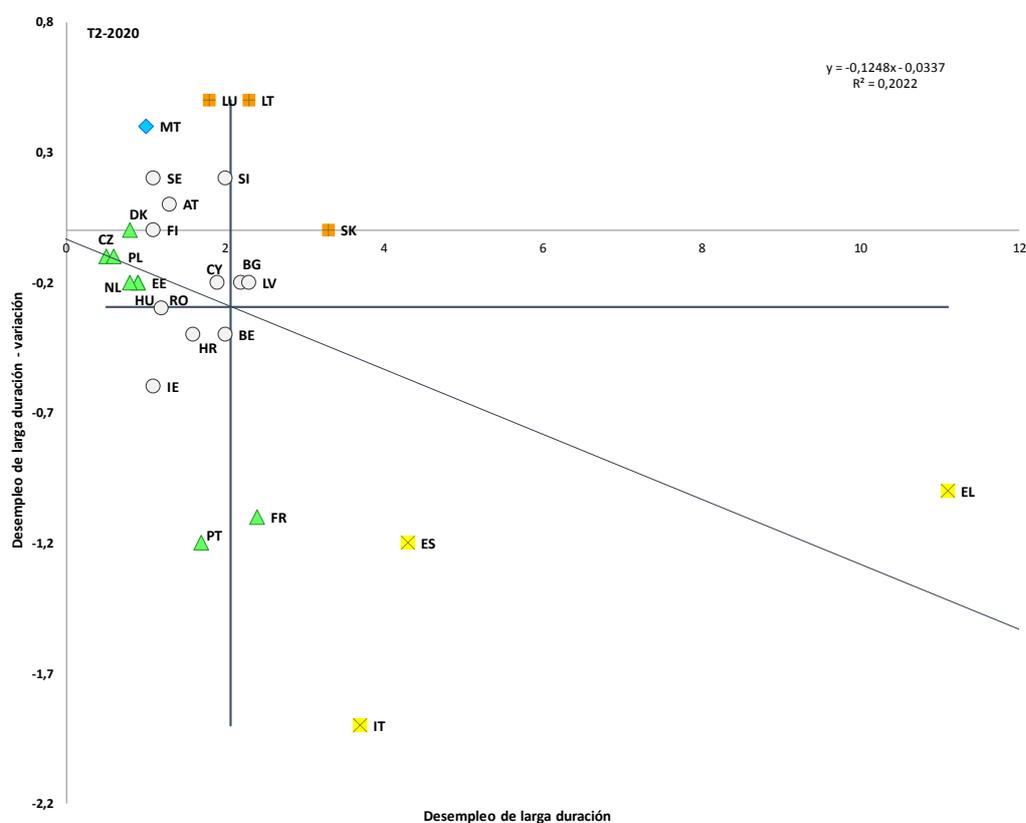
La Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral, de 2016, sigue resultando pertinente a la hora de

¹⁵⁸ El Comité de Empleo ha establecido la tasa de desempleo de larga duración como indicador principal del cuadro de indicadores sociales para la supervisión del apoyo activo al empleo.

diseñar las políticas necesarias para mitigar los profundos efectos de la crisis. Se espera que el aumento del desempleo debido a la pandemia de COVID-19 haga que empeore el desempleo de larga duración pasado un lapso de tiempo (es decir, un año), mientras que la calidad de la ayuda que recibe este grupo sigue variando significativamente de un Estado miembro a otro. Entre las políticas activas del mercado de trabajo existentes, hay margen para aumentar las acciones dirigidas a objetivos específicos, mejorar la calidad de las evaluaciones realizadas por los servicios públicos de empleo y reforzar la cooperación con los empleadores. La coordinación entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales plantea también dificultades en algunos países, a menudo debido a que su capacidad es limitada y falta un enfoque estratégico y un compromiso político para garantizar un cambio institucional o legislativo.

Gráfico 51: Las dificultades a las que se enfrentan los desempleados de larga duración para reincorporarse al mercado laboral pueden verse exacerbadas por la pandemia

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



Fuente: Eurostat, EPA. Período: niveles de 2020 y variaciones trimestrales con respecto a 2019. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

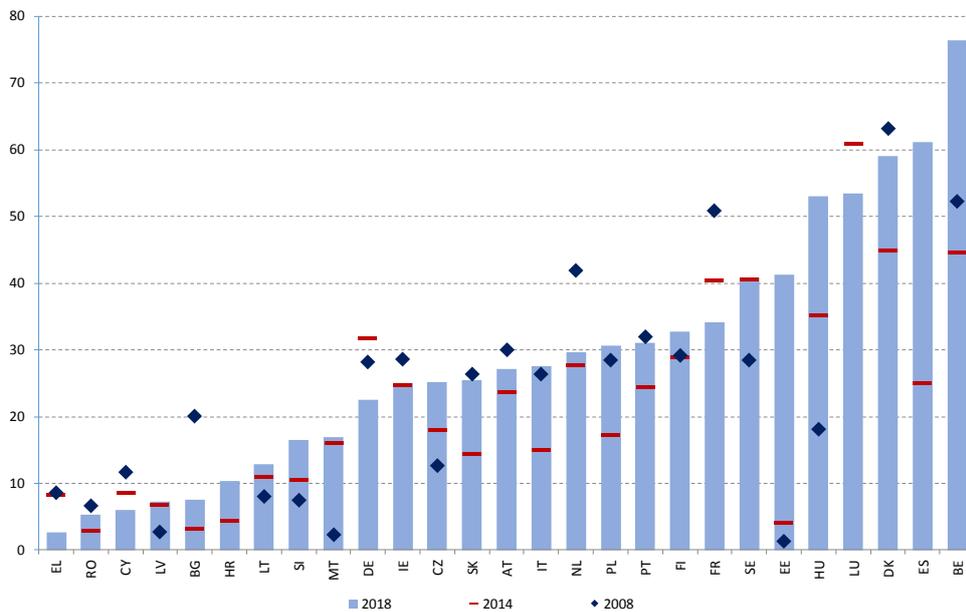
Los Estados miembros comenzaron la crisis con diferentes índices de participación en las políticas activas del mercado de trabajo. Existen grandes disparidades en cuanto a la participación en las medidas de activación, por ejemplo, en relación con la proporción de desempleados de larga duración en los países (véase el gráfico 52)¹⁵⁹. Desde 2014, varios

¹⁵⁹ No obstante, este indicador debe interpretarse con cuidado, ya que solo mide la participación en políticas del mercado de trabajo (y no su eficacia) y en varios países plantea dudas sobre la fiabilidad estadística, relacionadas con el proceso de recogida de datos.

Estados miembros (como Lituania, Eslovenia, Malta, Eslovaquia, Italia y Polonia) han registrado tasas de participación inferiores al 30 %, si bien han experimentado una evolución positiva en los últimos años. En varios países, como Grecia, Rumanía, Chipre, Letonia, Bulgaria y Croacia, tanto las inversiones en políticas activas del mercado de trabajo como la participación en ellas siguen siendo bajas en comparación con la media (de un 10 % o menos en términos de participación e inferior al 0,2 % del PIB en términos de gasto). En los Estados miembros donde había bajas tasas de participación antes de la crisis sanitaria son necesarias más inversiones y de carácter más específico en políticas activas del mercado de trabajo para acercar a los ciudadanos al mercado laboral y garantizar una recuperación integradora.

Gráfico 52: Persisten importantes diferencias en términos de participación en las políticas activas del mercado de trabajo

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



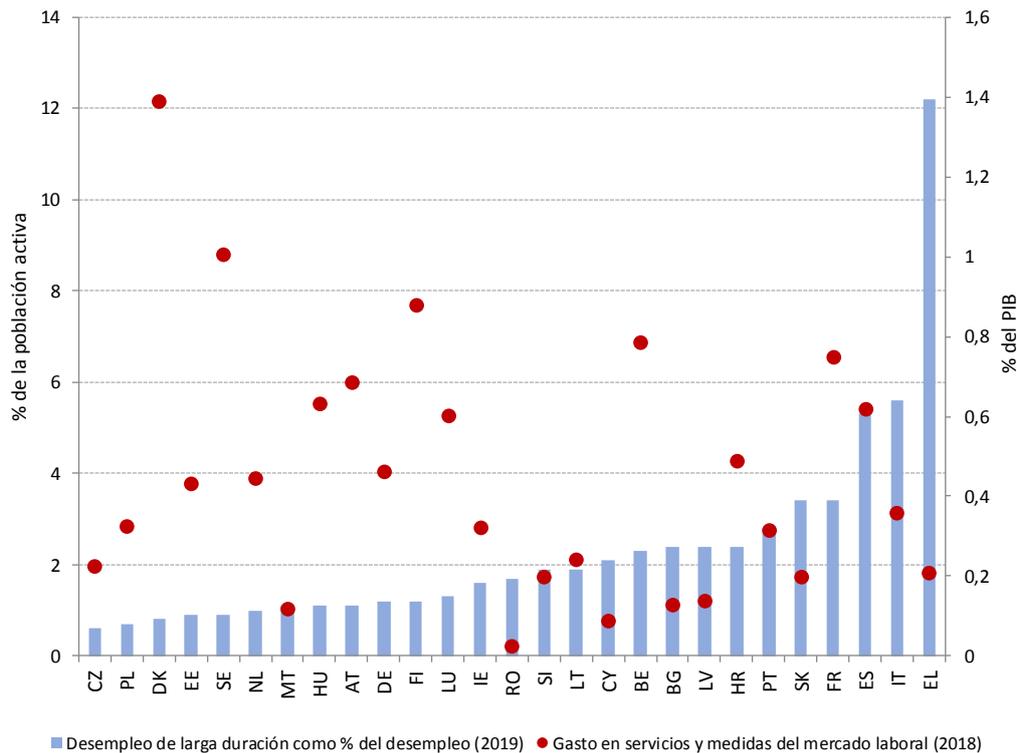
Fuente: base de datos de Eurostat sobre política del mercado de trabajo (LMP, por sus siglas en inglés).
Nota: los datos de BG y EL corresponden a 2017, en lugar de 2018.

Reforzando los vínculos entre las políticas activas del mercado de trabajo y la oferta de capacidades, los Estados miembros pueden hacer más eficaces las reformas del mercado laboral y promover una recuperación integradora y sostenible. Garantizar la creación de empleos sostenibles y de alta calidad requiere una oferta satisfactoria de políticas activas del mercado de trabajo que sean específicas y adaptables, así como prestar una especial atención a la inversión en el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades para todas las edades. Así se favorecerá una recuperación más inclusiva, en particular para aquellos que se encuentran en situaciones vulnerables. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) han desempeñado un papel importante en la promoción de asociaciones en las que participan una amplia gama de agentes y que implican un mayor intercambio de información y mejores prácticas en relación con las políticas activas del mercado de trabajo. Los Estados miembros podrán ahora utilizar diversos instrumentos, incluido el nuevo

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia¹⁶⁰, para promover el desarrollo de las capacidades a todos los niveles, en particular en el marco de la iniciativa emblemática «reciclaje y perfeccionamiento profesional». Para conseguir hacerlo eficazmente, serán fundamentales una buena coordinación y una definición clara de los objetivos previstos, las reformas, las inversiones y las medidas para alcanzarlos, así como disponer de diferentes vías de financiación¹⁶¹.

Gráfico 53: El gasto en servicios y medidas del mercado laboral varía considerablemente entre los Estados miembros, a menudo sin una relación directa con los niveles de desempleo

Gasto en servicios y medidas del mercado laboral (2018) y proporción de desempleados de larga duración (2019)



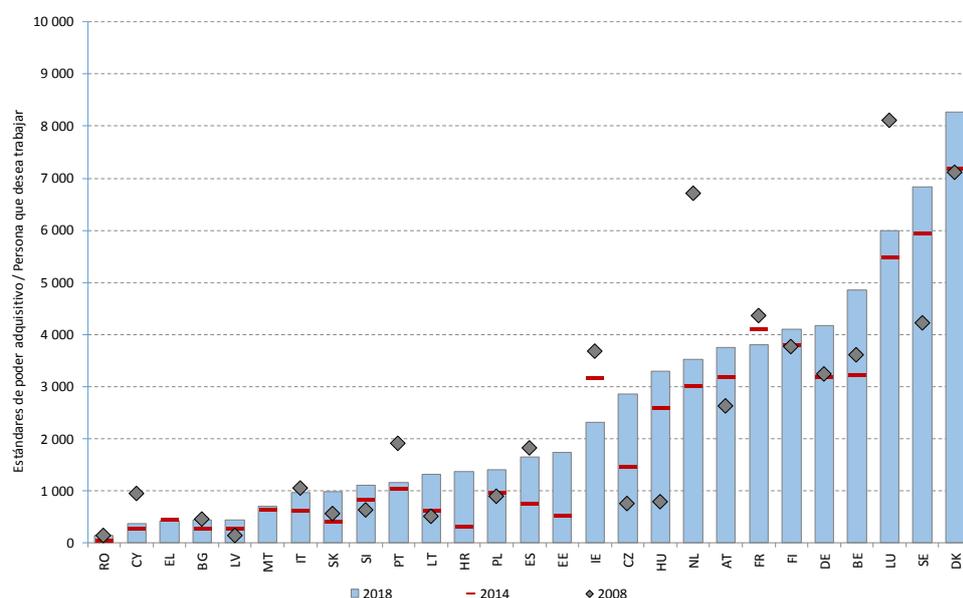
Fuente: base de datos de políticas del mercado de trabajo y EPA.

¹⁶⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, COM(2020) 408 final, de 28 de mayo de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0408R%2802%29&qid=1606228898993>

¹⁶¹ «Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021», COM(2020) 575 final, de 17 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=EN>

Gráfico 54: El gasto en servicios y medidas del mercado laboral ha variado de manera importante con el paso del tiempo en muchos Estados miembros

Gasto en políticas activas del mercado de trabajo en estándares de poder adquisitivo por cada persona que desea trabajar

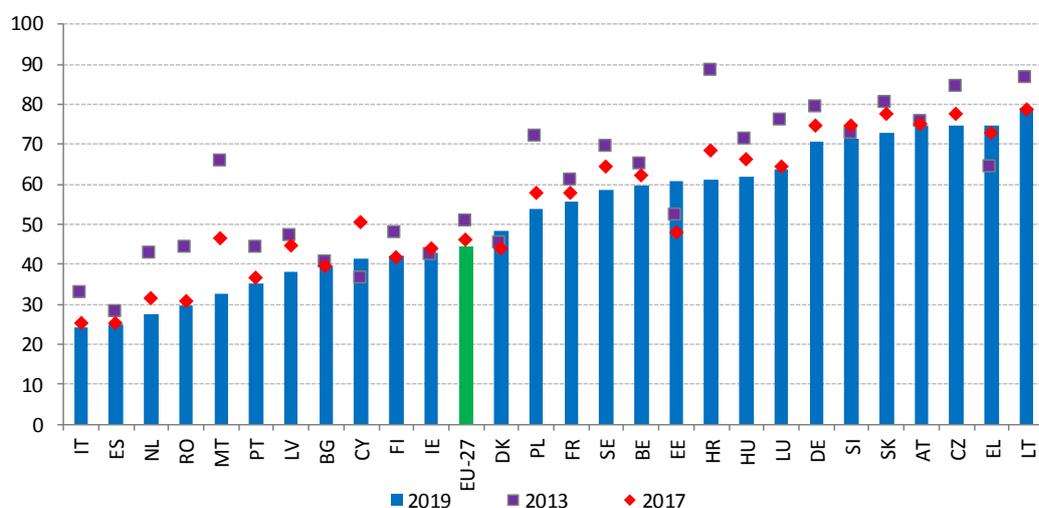


Fuente: base de datos de políticas del mercado de trabajo. Nota: en lo que respecta a BG, DK e IT, el gasto en políticas activas del mercado de trabajo se refiere a 2017.

Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel importante a la hora de contener el impacto de la crisis y apoyar a las personas que encuentran obstáculos en su búsqueda de empleo. El gráfico 55 muestra la proporción de desempleados que utilizan los servicios públicos de empleo para buscar trabajo. En 2019 se observan diferencias significativas entre los Estados miembros, con cifras que oscilan entre el 30 % en Italia, España, los Países Bajos y Rumanía y el 75 % en Lituania, Grecia, Chequia, Austria, Eslovaquia, Eslovenia y Alemania. Por término medio en la Europa de los Veintisiete, el uso de los servicios públicos de empleo por parte de los desempleados ha seguido una tendencia decreciente, cayendo desde el 50,8 % en 2013 al 44,2 % en 2019, aunque algunos Estados miembros registran aumentos notables en este período (Grecia: 10,7 puntos porcentuales; Estonia: 8,4 puntos porcentuales; Chipre: 5 puntos porcentuales; y Dinamarca: 3,3 puntos porcentuales). Los jóvenes, las personas poco cualificadas y los demandantes de empleo de mayor edad siguen estando sobrerrepresentados entre los solicitantes de asistencia de los servicios públicos de empleo, y es probable que continúen estándolo debido a la crisis.

Gráfico 55: La utilización de los servicios públicos de empleo en los Estados miembros ha cambiado a lo largo del tiempo

Proporción de desempleados que utilizan los servicios públicos de empleo para buscar trabajo, cifras correspondientes a 2013, 2017 y 2019



Fuente: Eurostat, EPA.

Los servicios públicos de empleo superan sus formas tradicionales de trabajar para hacer frente al aumento del número de demandantes de empleo y ayudarles en sus transiciones entre profesiones o sectores^{162, 163}. Para apoyar a los demandantes de empleo en un contexto en el que el trabajo a distancia es cada vez más común, se necesitan nuevas inversiones en tecnología y plataformas en línea actualizadas, así como desarrollar las capacidades de los trabajadores en el ámbito de las TIC. Asimismo, a la hora de garantizar una respuesta adecuada y eficaz a las necesidades de los demandantes de empleo y de los empleadores, puede ser necesario aumentar la capacidad de determinados servicios para que sean más individualizados y eficaces. Junto con la asistencia y el asesoramiento en la búsqueda de empleo, la mejora de las herramientas de elaboración de perfiles de los demandantes de empleo podría servir para orientar mejor los servicios de colocación a grupos específicos y necesidades particulares.

La manera de buscar trabajo varía entre los Estados miembros. En la Europa de los Veintisiete, de media, el 68,1 % de los encuestados afirman utilizar conexiones sociales (por ejemplo, amigos, familiares y sindicatos) en su búsqueda de empleo, seguido de las candidaturas directas a los empleadores (56,6 %), la asistencia de los servicios públicos de empleo (44,2 %) y el contacto con oficinas de colocación privadas (21 %) (véase el gráfico 56). A nivel nacional, no existen patrones claros de sustitución entre los diferentes métodos de búsqueda de empleo. No obstante, los Estados miembros en los que se utilizan poco los servicios públicos de empleo tienden a mostrar también un mayor nivel de recurso a métodos informales, como las conexiones sociales o las candidaturas directas dirigidas a los

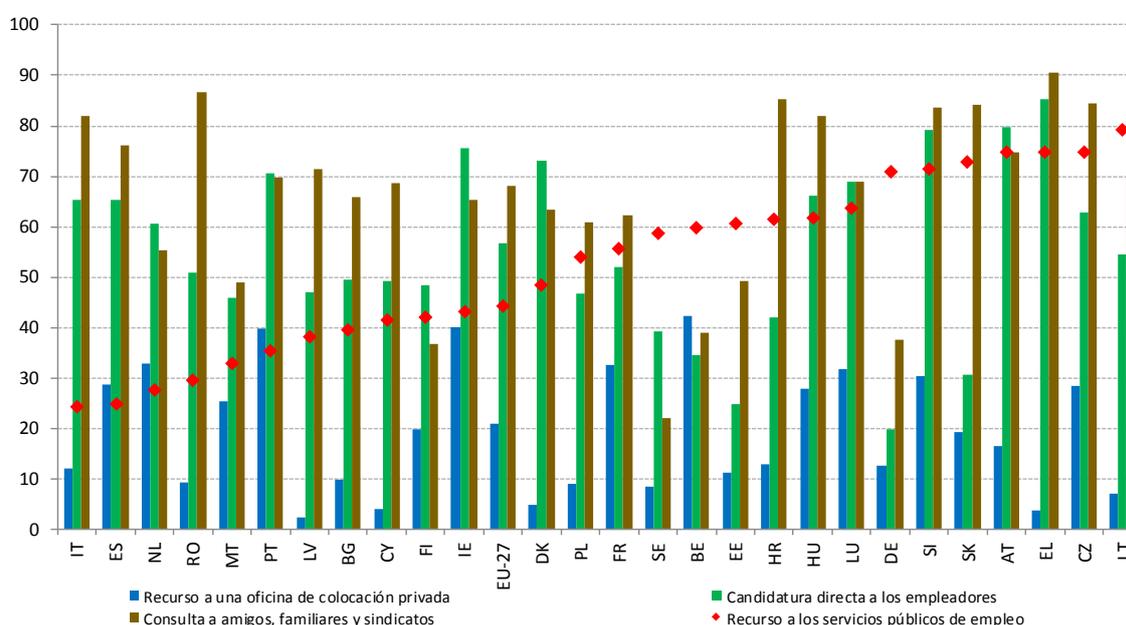
¹⁶² OCDE: *Public employment services in the frontline for employees, jobseekers and employers* [«Los servicios públicos de empleo en primera línea para los empleados, los demandantes de empleo y los empleadores», documento en inglés], 2020.

¹⁶³ Comisión Europea: *PES measures and activities responding to COVID-19* [«Medidas y actividades de los servicios públicos de empleo en respuesta a la COVID-19», documento en inglés], Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, estudio basado en encuestas, junio de 2020.

empleadores. Por término medio, el 21 % de los demandantes de empleo se ponen en contacto con agencias de colocación privadas para buscar trabajo, con porcentajes que oscilan entre el 2,3 % y el 42,2 % en los distintos Estados miembros. En igualdad de condiciones, la eficacia de la asistencia que los servicios públicos de empleo prestan a los demandantes de empleo se ha medido tradicionalmente teniendo en cuenta factores como su capacidad (en términos de gastos y de personal), el grado de integración digital y tecnológica y el nivel y el alcance de las asociaciones. Estos mismos factores son ahora fundamentales para respaldar la rápida adaptación de los servicios públicos de empleo a fin de hacer frente a las perturbaciones asociadas a la pandemia y a la necesidad de mejorar los servicios de emparejamiento entre trabajadores y puestos de trabajo (véase OIT, 2020¹⁶⁴).

Gráfico 56: El uso de los servicios públicos de empleo para la búsqueda de empleo varía mucho entre los Estados miembros

Proporción de personas desempleadas que utilizan métodos seleccionados de búsqueda de empleo (2019)



Fuente: Eurostat, EPA.

La duración y el nivel de las prestaciones y el derecho a recibirlas son características de los regímenes de prestaciones por desempleo que resultan fundamentales para mitigar el impacto socioeconómico de la crisis. Unas prestaciones por desempleo adecuadas y de una duración razonable, accesibles para todos los trabajadores y que vengan acompañadas de unas medidas activas del mercado laboral eficaces son fundamentales para ayudar a los demandantes de empleo en sus transiciones. En el contexto actual, las personas con una vida laboral corta o discontinua requieren una atención especial, ya que suelen estar menos cubiertas por los regímenes de prestaciones por desempleo. Varios Estados miembros han reforzado estos sistemas durante la crisis actual. El análisis comparativo que se presenta en el Informe Conjunto sobre el Empleo se basa en el marco de evaluación comparativa de las prestaciones por desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo acordado por el Comité de Empleo. El análisis sigue siendo válido en términos generales. Este apartado

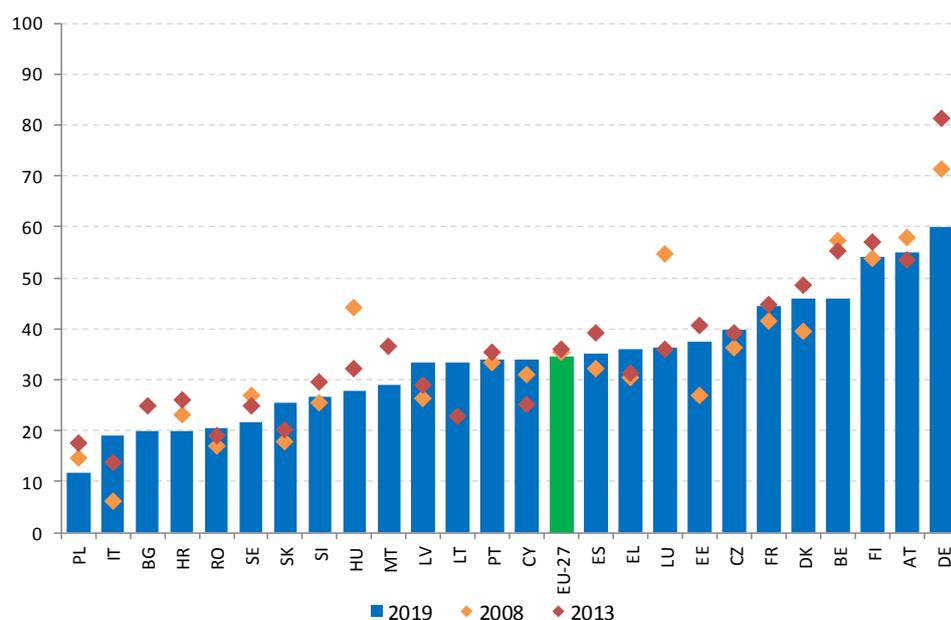
¹⁶⁴ Avila, Z., y Mattozzi, G.: «COVID-19: public employment services and labour market policy responses» [«COVID-19: la respuesta estratégica de los servicios públicos de empleo y el mercado laboral», documento en inglés], OIT, *Reseña de políticas*, 2020.

proporciona información actualizada sobre el ejercicio, especialmente sobre los indicadores de estímulos estratégicos¹⁶⁵.

Por término medio, antes de la crisis de la COVID-19, alrededor de un tercio de los desempleados de corta duración estaban cubiertos por prestaciones por desempleo en la UE. El porcentaje de desempleados de corta duración (es decir, los que han estado desempleados durante menos de 12 meses) que reciben prestaciones por desempleo se ha mantenido estable en los últimos años, con pocas variaciones en la clasificación de los países (véase el gráfico 56). Las tasas de cobertura más altas (superiores al 50 %) se encuentran en Alemania, Austria y Finlandia, seguidos muy de cerca por Bélgica, Dinamarca y Francia. En el extremo opuesto, la cobertura más baja se observa en Polonia (12 %), seguida de Italia y Croacia, con alrededor del 20 %. Estas diferencias entre países pueden explicarse por los diferentes diseños de los regímenes de prestaciones por desempleo, en especial, en lo que respecta a las condiciones para recibir las prestaciones, la duración máxima, la rigurosidad de los requisitos de búsqueda de empleo y los solapamientos con otros sistemas de protección social.

Gráfico 57: El porcentaje de desempleados de corta duración cubiertos por prestaciones por desempleo difiere de forma importante entre unos Estados miembros y otros

Prestaciones por desempleo para los desempleados de corta duración (de 15 a 64 años)



Fuente: Eurostat, EPA. Nota: datos de IE y NL no disponibles. Los datos de BG y RO corresponden a 2018.

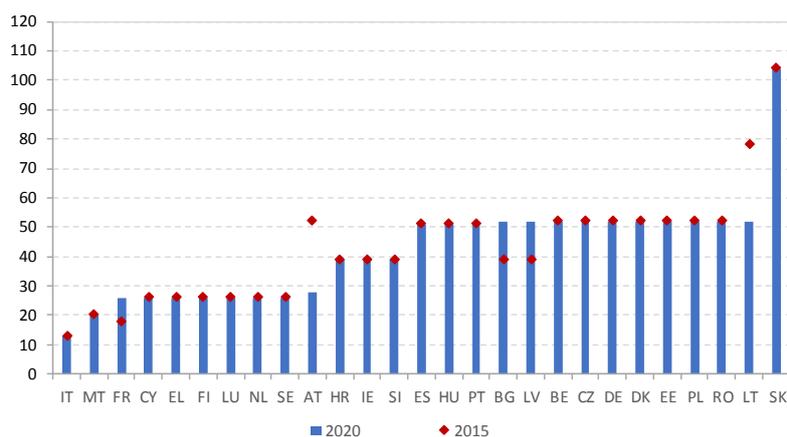
En todos los Estados miembros excepto en uno, un año de empleo es suficiente para tener derecho a las prestaciones del seguro de desempleo, pero equivale a períodos de duración del derecho muy diferentes. Un parámetro clave para determinar el derecho de los trabajadores a recibir prestaciones por desempleo es el período mínimo de cotización requerido. En aproximadamente la mitad de los Estados miembros, se necesita un período de empleo de un año para poder optar a las prestaciones (gráfico 58). Solo en Eslovaquia el

¹⁶⁵ Para obtener más información, véase Comisión Europea: *Employment and Social developments in Europe. Quarterly review* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión trimestral», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, junio de 2020.

requisito es superior (2 años de empleo durante los tres años anteriores). En los demás países, el período mínimo exigido es bien de 6, bien de 9 meses. El período más bajo de todos es el de Italia, donde 13 semanas de seguro laboral son suficientes para tener derecho a las prestaciones, si bien a un historial de cotizaciones tan corto le corresponde un derecho de 6,5 semanas (dado que la duración de las prestaciones equivale al 50 % del historial de cotización, con un tope de 2 años). Unos períodos más breves para el cumplimiento de las obligaciones permiten un mayor acceso a las prestaciones por desempleo para los trabajadores con trayectorias profesionales cortas o discontinuas, aunque pueden a la vez fomentar la innecesaria rotación de trabajadores (es decir, la destrucción y creación constantes de empleos). Como se muestra en el gráfico 59, los trabajadores despedidos después de un año de empleo tienen derecho a prestaciones de duración muy diferente, dependiendo del país. En la mayoría de los Estados miembros, las prestaciones pueden solicitarse como máximo durante 6 meses. En Grecia y Luxemburgo la duración es exactamente de 12 meses, mientras que en Bélgica, Dinamarca y Francia es superior a un año. Dejando a un lado a Eslovaquia (donde una persona con un historial laboral de un año no tiene derecho a prestaciones), la duración más corta (de solo 5 semanas) es la de Hungría.

Gráfico 58: En aproximadamente la mitad de los Estados miembros, el período de cotización necesario para poder optar a las prestaciones por desempleo es de un año (52 semanas)

Duración del período mínimo de afiliación, 2020 (en semanas)



Fuente: base de datos del MISSOC (Sistema de Información Mutua sobre la Protección Social), enero de 2015 y enero de 2020. Nota: en MT, los criterios mínimos de afiliación son 50 semanas de cotizaciones pagadas, de las cuales al menos 20 se han tenido que pagar o abonar en los 2 años naturales anteriores; en IE, es necesario haber pagado al menos 104 cotizaciones semanales desde que la persona trabajó por primera vez.

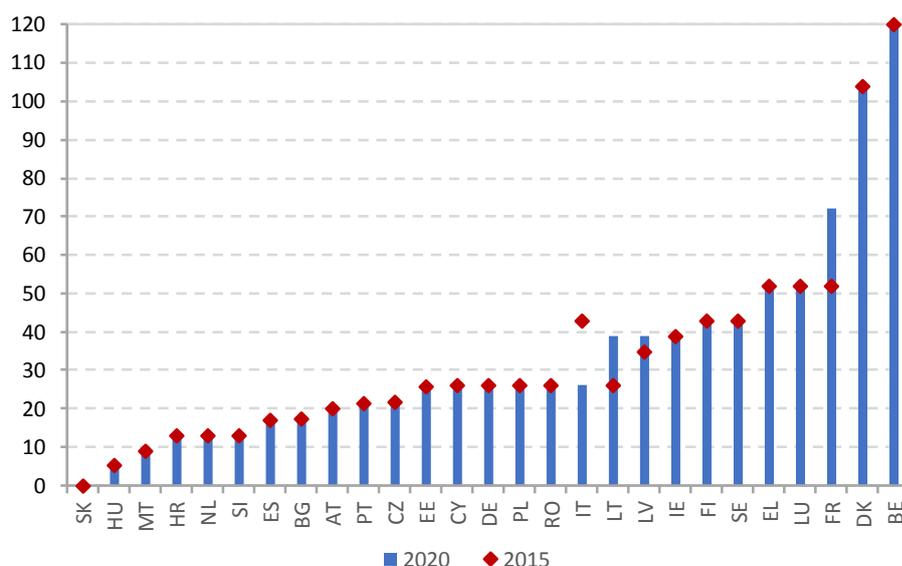
La adecuación de las prestaciones por desempleo varía de forma significativa entre los Estados miembros. Las tasas de sustitución netas al comienzo del período de desempleo¹⁶⁶ de las personas con salarios bajos (es decir, cuyos salarios previos se situaron en el 67 % del salario medio), las cuales se encuentran generalmente entre los principales beneficiarios de las prestaciones por desempleo, oscilan entre menos del 20 % en Hungría y el 90 % en Bélgica, y la mayoría de los países fluctúan entre el 60 % y el 80 % (véase el gráfico 60). Los

¹⁶⁶ Las tasas de sustitución netas son indicativas de la adecuación de la función de sustitución de renta de las prestaciones del seguro de desempleo. Por lo general, la tasa de sustitución neta se define como la ratio entre los ingresos netos mientras se está desempleado (principalmente, prestaciones por desempleo si se está en el paro o prestaciones sujetas a condiciones de recursos si se recibe asistencia social) y los ingresos netos mientras se trabaja.

complementos a la renta recibidos (durante diferentes períodos de desempleo) suelen disminuir con el tiempo debido a la reducción progresiva de la cuantía de las prestaciones o a la transición del seguro de desempleo a los regímenes de ayuda al desempleado. Por este motivo, las tasas de sustitución netas suelen ser más altas en el segundo mes de desempleo que en el duodécimo¹⁶⁷. Cinco Estados miembros (Chipre, los Países Bajos, Italia, Portugal y Bulgaria) presentan las mayores diferencias entre las tasas de sustitución netas en los meses segundo y duodécimo.

Gráfico 59: La duración de las prestaciones por desempleo (para un trabajador que ha cotizado durante un año) varía considerablemente en la UE

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

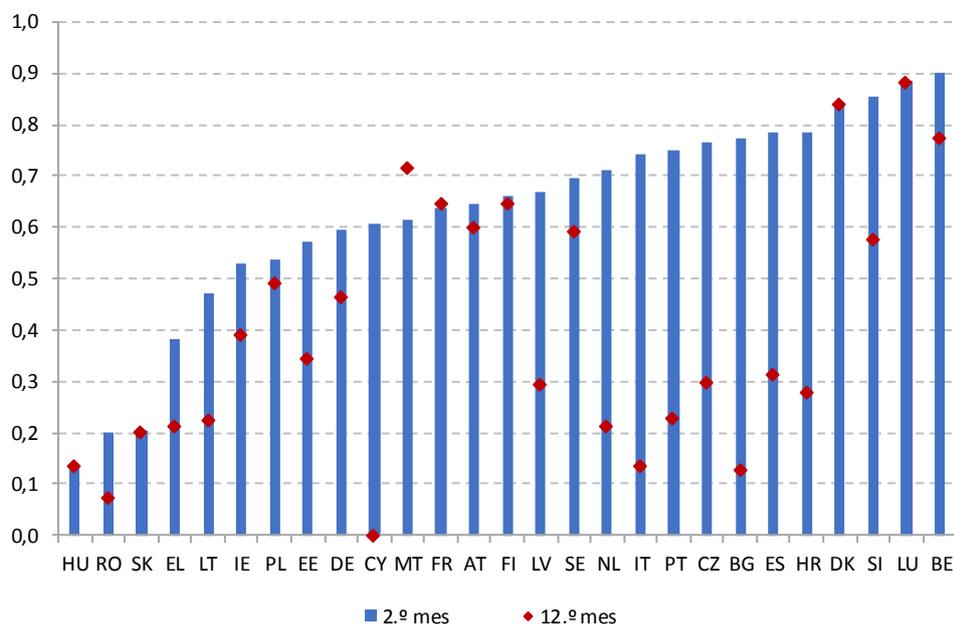


Fuente: base de datos del MISSOC, enero de 2015 y enero de 2020. Nota: en BE no existen límites a la duración de las prestaciones. En CY, las semanas se calculan sobre la base de 6 días hábiles a la semana. En IE, la prestación se paga durante 39 semanas (234 días) solo a las personas que han pagado 260 o más cotizaciones a la seguridad social semanales. En SK, una persona con un período de cotización de un año no tiene derecho a prestaciones por desempleo (se requieren al menos 2 años de cotizaciones al seguro de desempleo durante los últimos 4 años). En PL, la duración varía en función del nivel de la tasa de desempleo de la región en relación con la media nacional.

¹⁶⁷ Malta es el único caso en que las tasas de sustitución netas son más altas en el duodécimo mes de desempleo que en el segundo, y esto se debe al hecho de que la ayuda al desempleado (la única a la que se tiene acceso tras 12 meses de desempleo) es superior al seguro de desempleo.

Gráfico 60: Se observan grandes disparidades por lo que respecta a los niveles de las prestaciones en toda la UE

Tasa de sustitución neta en el 67 % del salario medio, en los meses segundo y duodécimo del período de desempleo (2019)



Fuente: Comisión Europea, con base en el modelo de beneficios fiscales de la OCDE.

Nota: el indicador se calcula para el caso de una persona soltera sin hijos, con una vida laboral corta (un año) y 20 años de edad. Se incluyen diferentes componentes de los ingresos, prestaciones por desempleo y otras prestaciones (como prestaciones de asistencia social y ayudas a la vivienda).

Antes de la pandemia, la movilidad dentro de la UE seguía con su tendencia al alza.

En 2019, 7,3 millones de ciudadanos de la UE (excluido el Reino Unido) de entre 20 y 64 años estaban en activo en un Estado miembro distinto de su país de nacionalidad. Además, en la Europa de los Veintisiete había alrededor de 7 millones de personas que se habían trasladado a otro país sin estar activas (por ejemplo, familiares inactivos, estudiantes y pensionistas). En 2019, alrededor de 1,9 millones de personas (incluyendo a los países de la AELC) cruzaban las fronteras para ir a trabajar, y se registraron unos 3 millones de desplazamientos de trabajadores. Diecisiete millones de nacionales de terceros países que habían establecido su residencia en la UE completaban esta movilidad dentro de la Unión. En total, todos ellos constituían el 10 % de la población de la UE. Con el inicio de la pandemia de COVID-19 surgieron numerosos problemas relacionados con el ejercicio de la libre circulación de trabajadores. Los trabajadores transfronterizos y los trabajadores móviles que se desplazan para un período de corta duración, como los trabajadores estacionales y los trabajadores desplazados, han sido algunos de los más afectados. La Comisión Europea ha facilitado orientaciones y consejos prácticos para garantizar que los trabajadores móviles dentro de la UE, y en particular los que ejercen profesiones críticas, puedan llegar a su lugar de trabajo¹⁶⁸. Los Estados miembros deben intercambiar información y establecer procedimientos específicos para garantizar que los trabajadores móviles que se desplazan para períodos cortos (por ejemplo, los trabajadores estacionales) puedan hacerlo sin contratiempos, a fin de responder mejor a la escasez de mano de obra y a las necesidades derivadas de la

¹⁶⁸ Comunicación de la Comisión «Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante la pandemia de COVID-19» (C/2020/2051) (DO C 102I de 30.3.2020, p. 12).

crisis. Además, debe mejorarse el suministro de información en los ámbitos del Derecho laboral y de la seguridad social a los trabajadores transfronterizos y a los trabajadores móviles que realizan desplazamientos de corta duración. Por otra parte, los Estados miembros y las autoridades regionales deben allanar los obstáculos jurídicos y administrativos existentes.

Un porcentaje significativo de los estudiantes de la UE es móvil. El aprendizaje sin fronteras contribuye al desarrollo personal y educativo tanto de los alumnos como de los contextos educativos en los que tiene lugar. En 2018, el 13,5 % de los titulados de educación superior de la UE eran móviles (es decir, estudiaban en el extranjero, parcial o totalmente). Chipre, Alemania, Finlandia, Luxemburgo y los Países Bajos presentan los mayores porcentajes de movilidad externa de titulados superiores de la UE. En 2018, los porcentajes más altos de estudiantes extranjeros que obtuvieron un título en el país anfitrión se registraron en Luxemburgo (24,2 %), los Países Bajos (18,8 %), Austria (16,0 %) y Dinamarca (15,1 %).

El diálogo social es una herramienta clave de las relaciones laborales y un elemento importante para fomentar la recuperación y la resiliencia social. Comprende todas las negociaciones y consultas entre las patronales y las asociaciones de trabajadores y los representantes del Gobierno, y ayuda a fomentar unos entornos de trabajo seguros, unas condiciones de trabajo justas y unos mercados laborales resilientes. Un diálogo social oportuno y eficaz es fundamental para lograr la asimilación de las reformas a nivel nacional y garantizar su éxito duradero. Tanto la orientación para las políticas de empleo n.º 7 como el pilar europeo de derechos sociales destacan la importancia de garantizar una participación suficiente de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las reformas y las políticas pertinentes.

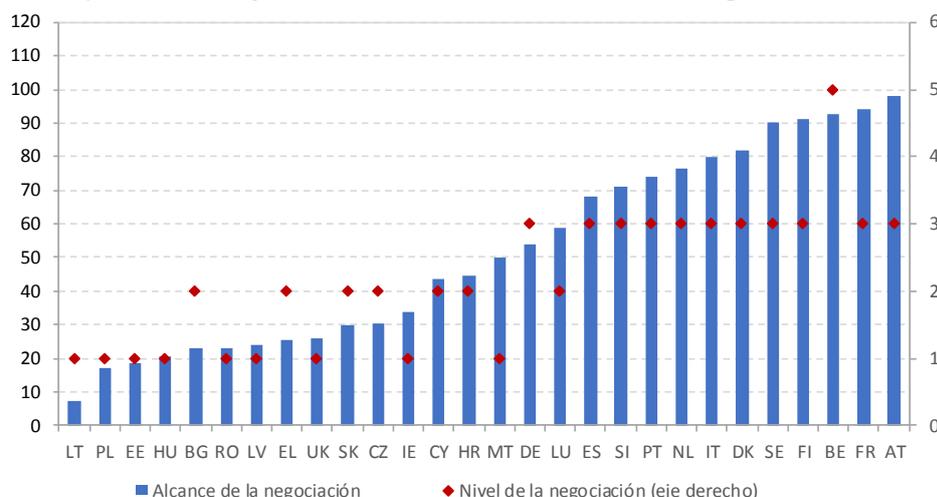
En consonancia con las prácticas nacionales, los Estados miembros pueden seguir respaldando el diálogo social dotando a los interlocutores sociales de una mayor capacidad operativa. Como se indica en el último Informe Conjunto sobre el Empleo, en los últimos años las cifras de afiliación de los sindicatos han disminuido, por término medio, en toda Europa. Sin embargo, el número de afiliados no es la única indicación de la capacidad de los sindicatos para movilizar a los trabajadores. Aspectos como el alcance de la negociación colectiva¹⁶⁹ (es decir, la proporción de trabajadores cubiertos por convenios colectivos, excluidos los sectores u ocupaciones que no tienen derecho a negociar) y su nivel en el panorama sindical también pueden desempeñar un papel importante. Aunque el alcance de la negociación colectiva ha disminuido en las últimas décadas¹⁷⁰, en algunos Estados miembros los convenios colectivos siguen siendo una institución clave del mercado laboral para la fijación de los salarios a todos los niveles. La propuesta de la Comisión sobre unos salarios mínimos adecuados [COM(2020) 682 final] tiene por objeto promover la negociación colectiva salarial en todos los Estados miembros.

¹⁶⁹ El alcance de la negociación colectiva es uno de los indicadores que mejor podrían describir la prevalencia de la negociación colectiva en un Estado miembro. Sin embargo, presenta una serie de inconvenientes estadísticos y conceptuales importantes que limitan su representatividad y comparabilidad, en particular a la hora de analizar su funcionalidad. Las distintas dimensiones presentes en la negociación colectiva requieren un estudio preciso del marco funcional y de los indicadores existentes para evaluar sus resultados económicos y sociales.

¹⁷⁰ Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual review* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

Gráfico 61: El alcance y el nivel de la negociación colectiva difieren de un Estado miembro a otro

Alcance y nivel de la negociación colectiva (año más actualizado disponible)



Fuente: base de datos ICTWSS (características institucionales de los sindicatos, fijación de salarios, intervención del Estado y pactos sociales). Se utilizó la fuente que contenía datos más recientes por Estado miembro. Nota: años de los datos: 2018 para AT, DE, FR, IT, LT y NL; 2017 para ES, HR, HU, IE y LU; 2016 para BE, BG, CY, CZ, DK, EL, FI, MT, PT, RO, SE y SI. 2015 para EE y PL. Nivel de negociación preponderante: 5 = predominantemente a nivel central o intersectorial y existen normas vinculantes o cláusulas establecidas a nivel central que los convenios negociados a niveles inferiores deben respetar; 4 = intermedio o alternancia entre la negociación central y la negociación industrial; 3 = predominantemente a nivel sectorial o industrial; 2 = intermedio o alternancia entre la negociación sectorial y la negociación empresarial; 1 = predominantemente a nivel local o empresarial. El año de los datos es 2018, excepto para DE, SE, SI y SK, para los que es 2017.

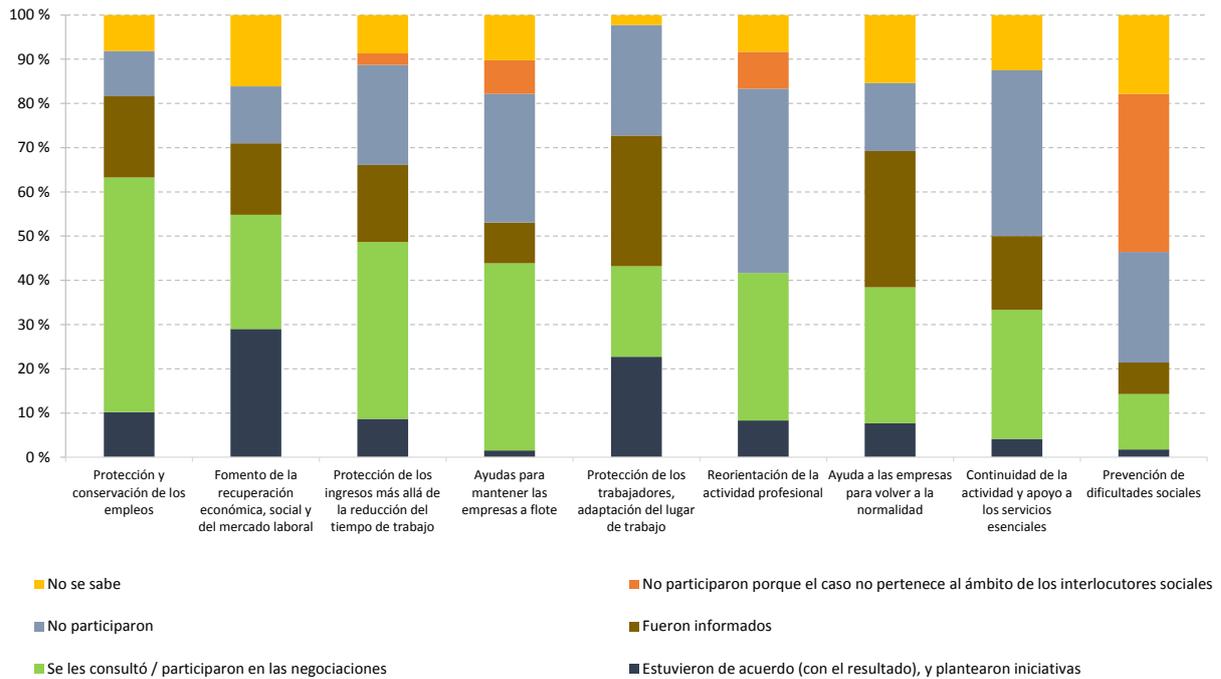
Los interlocutores sociales pueden hacer una contribución importante a las iniciativas previstas por los Gobiernos para mitigar las consecuencias de una interrupción repentina de la actividad económica o adaptarse a los nuevos avances tecnológicos. Desempeñan un papel clave en la gobernanza de las relaciones laborales y pueden contribuir a la transición hacia un mercado laboral sostenible y justo. El diálogo social ha constituido un marco importante para negociar la respuesta socioeconómica inmediata a la crisis de la COVID-19, como, por ejemplo, las medidas para proteger la salud, los ingresos y el empleo de los trabajadores de primera línea y esenciales. Los interlocutores sociales también pueden negociar adaptaciones rápidas de los convenios existentes, como la ampliación de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo o la simplificación de los procedimientos para promover el teletrabajo y, más en general, el trabajo móvil basado en las TIC. Según Eurofound¹⁷¹, en aproximadamente el 40 % de los casos registrados en los que el Gobierno aprobó legislación o elaboró otros textos no vinculantes en respuesta a la crisis de la COVID-19 entre abril y octubre de 2020, los interlocutores sociales «participaron» (es decir, bien se les consultó, bien participaron en las negociaciones o, en última instancia, estuvieron de acuerdo con la medida). El gráfico 62 muestra cómo varía esta participación según el ámbito temático. Los interlocutores sociales han participado principalmente en las acciones relacionadas con la protección y la conservación de los empleos, que incluyen principalmente regímenes de

¹⁷¹ La base de datos «COVID-19 EU Policy Watch» de Eurofound esquematiza las medidas estratégicas, los convenios colectivos y las prácticas empresariales promovidos por los Gobiernos, los interlocutores sociales y otros agentes con el fin de atenuar los efectos socioeconómicos de la crisis. A 8 de octubre de 2020, la base de datos contenía un total de 564 casos relacionados con la legislación o con textos no vinculantes que se consideraban pertenecientes al ámbito de los interlocutores sociales.

reducción del tiempo de trabajo y otros regímenes de protección de los ingresos. También se implicaron activamente en las medidas de fomento de la recuperación, por ejemplo, en la protección de los ingresos más allá de la reducción del tiempo de trabajo y en las ayudas a las empresas. El menor grado de participación se registró en las medidas de apoyo a la continuidad de la actividad y en las de prevención de dificultades sociales.

Gráfico 62: La participación de los interlocutores sociales varía en función del ámbito temático

Forma de participación de los interlocutores sociales en el diseño de las medidas estratégicas adoptadas en respuesta a la crisis



Fuente: Eurofound (2020), base de datos «COVID-19 EU Policy Watch».

Aunque recientemente se han hecho progresos en toda la UE, todavía hay margen para una mayor participación de los interlocutores sociales en el desarrollo y la aplicación de políticas y reformas. La crisis de la COVID-19 ejerció presión sobre los procedimientos políticos y legislativos de toma de decisiones en la mayoría de los Estados miembros. En un contexto sin precedentes, muchos Estados miembros adoptaron medidas extraordinarias de emergencia o aprobaron procedimientos legislativos acelerados que no siempre contaron con la participación de los interlocutores sociales. En algunos Estados miembros, a saber, Hungría, Polonia y Rumanía, la crisis ha agravado la situación de los interlocutores sociales, que ya antes de la pandemia tenían poca participación. En el otoño de 2018 y en 2019, el Comité de Empleo analizó y evaluó los avances generales logrados y las dificultades existentes. Las recomendaciones específicas por país de 2020 destacaron la falta de participación de los interlocutores sociales en los tres Estados miembros mencionados. Para garantizar que la recuperación promueva empleos de calidad, así como condiciones de trabajo seguras y adaptables, es fundamental que los Estados miembros entablen un amplio diálogo

político con los interlocutores sociales, también por lo que respecta a la preparación y aplicación de sus planes de recuperación y resiliencia¹⁷².

La consulta a las organizaciones de la sociedad civil puede aportar valiosas ideas y servir de apoyo para el diseño y la aplicación de las políticas. Las organizaciones de la sociedad civil han estado a la vanguardia de la mitigación de las repercusiones de la pandemia en Europa. Por ejemplo, a menudo han actuado como una red de apoyo a la prestación de servicios sociales y asistenciales en los Estados miembros. Como se puso de relieve en la revisión de las orientaciones para las políticas de empleo adoptadas en octubre de 2020¹⁷³, los Estados miembros deben tener en cuenta la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes en materia de empleo y asuntos sociales, cuando resulte pertinente y basándose en las prácticas nacionales existentes. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel clave en la aplicación rápida y responsable de medidas, reformas e inversiones excepcionales para apoyar la recuperación y la resiliencia social. Que la recuperación sea más inclusiva y sostenible depende también del compromiso y la cooperación entre las autoridades nacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

3.3.2. *Medidas adoptadas por los Estados miembros*

La reciente evolución del mercado laboral ha llevado a algunos Estados miembros a adaptar las condiciones de trabajo, prestando especial atención a la protección de los trabajadores vulnerables. En marzo de 2020, España introdujo una prohibición temporal de los despidos objetivos y la suspensión de los contratos temporales afectados por un régimen de reducción del tiempo de trabajo (RTT), de modo que los trabajadores afectados no vieran extinguidos sus contratos durante las restricciones laborales. Italia adoptó una medida para prohibir el despido de trabajadores durante un período de 5 meses a partir del 23 de febrero de 2020. Bélgica introdujo una medida temporal que permitía contratos de duración determinada cortos y consecutivos en sectores críticos por un período máximo de 3 meses. Además, para hacer frente a la escasez de mano de obra en sectores cuyo trabajo lo realizan en buena medida estudiantes, el Gobierno belga introdujo una excepción temporal al número máximo de horas de trabajo de los estudiantes (475 al año) hasta finales de 2020. Tras promulgarse la Ley de Emergencia en marzo de 2020, Finlandia amplió el plazo de preaviso para los despidos individuales a todos los trabajadores de los sectores de la asistencia sanitaria y los servicios sociales, incluidos los servicios de rescate y emergencia, para responder a la posible escasez de mano de obra en sectores críticos y de salvamento. En 2019, en el marco de una amplia reforma para hacer frente a los retos estructurales, Portugal adoptó medidas para garantizar el derecho de los trabajadores temporales a una indemnización por rescisión de contrato y emprendió acciones dirigidas a los contratos de muy corta duración (por ejemplo, la ampliación de la duración máxima de 15 a 35 días) y los contratos intermitentes (por ejemplo, la reducción del período mínimo de 6 a 5 meses). Otra medida, «CONVERTE +», respalda la conversión de los contratos de duración determinada en contratos indefinidos, al dotar de ayuda financiera a los empleadores (equivalente a 4 veces el salario neto del contrato indefinido, hasta un límite de 439 EUR). Se incluye un pago complementario del 10 % si la conversión tiene lugar en territorios económicamente desfavorecidos o va dirigida a personas en situaciones vulnerables, como las personas con discapacidad.

¹⁷² «Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021», COM(2020) 575 final, de 17 de septiembre de 2020.

¹⁷³ Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

Otros Estados miembros proponen renovar o modificar las normas relativas a la jornada de trabajo, a fin de responder a las dificultades existentes en el mercado laboral y a las que puedan surgir. En Finlandia, entre marzo y junio de 2020 se adoptó una excepción temporal para obtener el consentimiento de los empleados para trabajar horas extraordinarias, garantizar períodos regulares de descanso y respetar los derechos a vacaciones anuales de todos los trabajadores de los sectores de la asistencia sanitaria y los servicios sociales, incluidos los que se encontraban en centros de respuesta a emergencias. En marzo de 2020, España adoptó una medida temporal que daba prioridad a los acuerdos de teletrabajo y permitía adaptar o reducir las horas de trabajo a raíz del impacto de la pandemia. En abril de 2020, Francia adoptó una serie de enmiendas a la normativa laboral aplicable a los funcionarios (excluidos los profesores) con el fin de armonizar las modalidades de trabajo (es decir, la jornada, el trabajo desde casa, las vacaciones pagadas y los días de descanso) con las de los empleados del sector privado. Hungría adoptó un decreto para ofrecer más flexibilidad en términos de jornada laboral y organización del trabajo. Bélgica ha actualizado temporalmente su legislación para la protección del empleo con el fin de aumentar el número de días de trabajo estacional y facilitar la adscripción temporal de trabajadores fijos de otras empresas a empleadores en sectores considerados críticos. Finlandia ha adoptado una nueva ley que establece el marco para regular la jornada de trabajo en todos los sectores. En vigor desde enero de 2020, la ley incluye disposiciones relativas a los bancos de horas de trabajo, que permitirán a los empleados ahorrar horas de trabajo y obtener derechos a vacaciones anuales o prestaciones monetarias a cambio de vacaciones. En Portugal, por el contrario, la eliminación del cómputo de las horas de trabajo sobre la base de un acuerdo individual entre el empleador y el trabajador desde octubre de 2020 puede tener como efecto que la regulación de las horas de trabajo sea más estricta.

Existen diferencias por lo que respecta al contenido y el alcance de las normativas nacionales relativas al teletrabajo y al trabajo móvil basado en las TIC. En algunos Estados miembros (por ejemplo, en Alemania) se ha adoptado un enfoque general mediante la regulación del teletrabajo, sin establecer un vínculo directo con la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. Otros países han regulado el teletrabajo para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, pero sin incluir disposiciones sobre los posibles efectos negativos del trabajo flexible con TIC (por ejemplo, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía). En España, en septiembre de 2020 se aprobó una nueva ley para regular el teletrabajo estructural (es decir, cuando al menos el 30 % de la jornada laboral se realiza a distancia). Los empleadores están obligados a compensar a los trabajadores por los costes incurridos y a garantizar la igualdad de trato y de oportunidades para todos. Otros pocos Estados miembros han adoptado normas que promueven el uso de las TIC para propiciar modelos de trabajo flexibles, estableciendo al mismo tiempo una división clara entre la jornada laboral y el tiempo de descanso. En otros países, las cuestiones relacionadas con la conciliación de la vida familiar y la vida profesional se regulan a través de la negociación colectiva a nivel de empresa o a nivel sectorial, sobre la base de las prácticas nacionales existentes.

En el contexto actual, varios Estados miembros han actualizado y reforzado sus normativas para garantizar una salud y seguridad en el trabajo adecuadas. Junto con los interlocutores sociales, Italia adoptó en abril de 2020 un protocolo conjunto en el que se definían medidas para garantizar unos niveles adecuados de protección de la salud para todos los trabajadores. La medida incluye un presupuesto de 50 millones EUR para la compra de equipos y herramientas de protección individual. Además, las empresas tienen a su disposición un crédito fiscal para financiar hasta el 60 % (o 60 000 EUR) de sus medidas de

salud y seguridad en 2020. En abril, Lituania actualizó su Ley sobre prevención y control de las enfermedades transmisibles para ampliar el ámbito de las personas aseguradas con cargo al presupuesto del Estado y cubrir mejor los riesgos asociados a la pandemia y a otras enfermedades graves. En mayo de 2020, Rumanía adoptó directrices y medidas para regular el retorno a la actividad de empleadores y trabajadores. Se espera que esto se traduzca en protocolos más específicos a nivel sectorial o de empresa para detectar y eliminar o controlar los peligros relacionados con el trabajo. En junio, Estonia modificó la Ley de salud y seguridad en el trabajo para establecer multas contra las empresas que no cumplan las normas de salud y seguridad en el trabajo, en particular en lo que respecta a los equipos de trabajo y la prevención de los factores de riesgo. En el marco de un paquete de medidas más amplio, Portugal adoptó en julio de 2020 orientaciones y medidas temporales para ayudar a los empleados a adquirir dispositivos de control sanitario.

En varios Estados miembros sigue en marcha de diversas formas el proceso de modernización de la legislación para la protección del empleo, con el objetivo de luchar contra la segmentación del mercado laboral. En octubre de 2019, en el contexto de una reforma más amplia, Grecia introdujo una medida para reforzar la protección de los trabajadores a tiempo parcial, con requisitos adicionales sobre los contratos escritos y la regulación de las horas extraordinarias para evitar el abuso de este tipo de contratos (que a menudo se considera que esconden un trabajo a tiempo completo no declarado). Asimismo, se ha mejorado el sistema de registro «ERGANI» de forma que abarque todas las formas de empleo atípico. Todo ello va acompañado de la introducción de una nueva plataforma digital que permite un registro eficiente de la jornada laboral. En octubre de 2019, Portugal revisó su código de trabajo con el fin de establecer condiciones más restrictivas con respecto al uso de contratos de duración determinada, garantizar la protección social y desalentar el trabajo no declarado. Más concretamente, las medidas tienen por objeto reducir la duración máxima de los contratos de duración determinada (de 3 a 2 años) y restringir la contratación temporal para puestos permanentes y las renovaciones de contratos temporales (por ejemplo, estableciendo un límite máximo de 6 renovaciones). En enero de 2020 entró en vigor en los Países Bajos una nueva medida destinada a mejorar el equilibrio entre los contratos indefinidos y los contratos de duración determinada, facilitando la contratación de trabajadores con carácter permanente y reduciendo el atractivo de la contratación de duración determinada. Estonia ha endurecido las medidas para proteger mejor los derechos de los trabajadores desplazados y de aquellos con condiciones similares que prestan sus servicios a través de empresas de trabajo temporal.

Algunos Estados miembros prosiguieron con sus esfuerzos por luchar contra el trabajo no declarado y reforzar las inspecciones de trabajo con medidas y recursos adicionales. En Grecia, en octubre de 2019 se puso en marcha un seguimiento del plan de acción 2017-19 para luchar contra el trabajo no declarado. Las autoridades griegas han creado asimismo un nuevo registro electrónico de empresas previamente multadas por emplear a trabajadores no declarados, y pronto se elaborará una lista electrónica de las empresas que cumplen las normas. También se prevé definir un nuevo código ético para las inspecciones de trabajo, mejorar el actual sistema de análisis de riesgos y proporcionar una mejor formación a los inspectores, inspirada en las mejores prácticas de la UE. En Italia, el Gobierno aumentó los recursos dedicados a la lucha contra el trabajo irregular y la explotación en el sector agrícola, con un total de 31 millones EUR, financiados en parte por el Fondo de Asilo, Migración e Integración. Además, en mayo de 2020 Italia tomó medidas para regularizar la situación laboral de los ciudadanos extranjeros y expedirles permisos de residencia temporales. Esta medida se dirige a sectores económicos específicos con una fuerte prevalencia del trabajo no

declarado, como la agricultura y la ganadería y los servicios personales y domésticos. En España se ha hecho uso de la prospección de datos y la búsqueda de correspondencias para detectar mejor las solicitudes fraudulentas vinculadas a los regímenes de fomento del empleo. Mejorar la prevención es otra característica importante, y países como Bulgaria, Portugal y Eslovaquia desarrollan nuevos servicios de divulgación para los trabajadores y las empresas en el contexto de la campaña paneuropea #EU4FairWork.

Los Estados miembros están modificando los marcos existentes o introduciendo nuevos sistemas de políticas activas del mercado de trabajo para responder mejor a las nuevas condiciones del mercado laboral, prestando especial atención a los desempleados de larga duración y otros grupos vulnerables. Con el apoyo del Fondo Social Europeo (FSE), los servicios públicos de empleo de Bulgaria están finalizando su «Proyecto de Trabajo», que comenzó en 2018 y se dirige a los desempleados de larga duración y a las personas inactivas. La región belga de Valonia está aplicando un nuevo sistema de apoyo especialmente orientado a satisfacer las necesidades de los demandantes de empleo y que presta especial atención a los grupos vulnerables (por ejemplo, las personas poco cualificadas, los desempleados de larga duración y las personas de origen migrante). En Chequia, las medidas adoptadas en marzo de 2020 tienen por objeto mejorar el acceso a la oficina de empleo, permitiendo un registro en línea para solicitar asistencia en la búsqueda de empleo y suprimiendo la obligación de que los demandantes de empleo se registren en su lugar de residencia permanente. En Estonia, una nueva medida adoptada en abril de 2020 ha aumentado las opciones de las personas desempleadas para consultar a los servicios públicos de empleo de manera virtual, en particular a través de herramientas informáticas como Skype. En Francia, en el contexto de una amplia reforma, el acuerdo tripartito firmado entre el Gobierno, los servicios públicos de empleo y la Unión Nacional Interprofesional para el Empleo en la Industria y el Comercio (UNEDIC) en diciembre de 2019 tiene por objeto reforzar la orientación que se ofrece a los desempleados registrados y, en particular, a los que se encuentran en situaciones vulnerables. Alemania adoptó varias medidas entre marzo y junio para ayudar a los grupos vulnerables. Estos grupos se beneficiaron también de medidas generales del mercado laboral, como los servicios de asesoramiento y formación para responder mejor a las necesidades del mercado laboral. Polonia introdujo, en abril de 2020, una ayuda temporal para los desempleados o las personas en riesgo de perder su trabajo. El sistema cofinancia acciones para impulsar la empleabilidad de los beneficiarios y fomentar su transición en el mercado laboral, incluidas las transiciones entre empleos.

Los Estados miembros están adoptando nuevas medidas para ofrecer una asistencia más individualizada a los desempleados de larga duración y lograr unos servicios mejor integrados. En el contexto de una reforma más amplia, Francia ha adoptado medidas para reforzar la cooperación con los empleadores, evaluar mejor las diferentes necesidades de los servicios públicos de empleo y mejorar la orientación que se da a los demandantes de empleo, en particular a los desempleados de larga duración. Ahora se prevé adoptar cambios legislativos para proteger a los trabajadores contra los riesgos relacionados con el desempleo mediante mecanismos de detección precoz. Dentro de sus medidas generales de respuesta a la crisis, en junio de 2020 Grecia aprobó 36 500 plazas para contratos de trabajo de 8 meses en el sector público, que incluyen 150 horas de formación y la certificación de las capacidades adquiridas. Finlandia está tomando medidas para que los servicios públicos de empleo ofrezcan una asistencia más individualizada y personalizada a los demandantes de empleo y a las personas que desean cambiar de trabajo. Chipre ha introducido diversos incentivos para la formación dentro de la empresa de los desempleados de larga duración recién contratados.

En 2019, 92 desempleados de larga duración se beneficiaron de este programa específico y se prevé llegar a 300 participantes a finales de 2020.

En el contexto actual, los Estados miembros han adoptado medidas (principalmente de carácter temporal) para reforzar sus sistemas de prestaciones por desempleo. En marzo, Dinamarca prorrogó la duración de las prestaciones por desempleo y por enfermedad hasta junio de 2020 para quienes ya las recibían y flexibilizó las condiciones de acceso a ellas. En junio de 2020, Estonia adoptó medidas para aumentar las prestaciones por desempleo y reforzar sus medidas de protección social. Esto significa que, a partir de septiembre de 2020, aumenta la prestación del seguro de desempleo (del 50 % al 60 % del salario anterior del nuevo desempleado) y, a partir de enero de 2021, aumenta el subsidio de desempleo (del 35 % al 50 % del salario mínimo mensual de este año, es decir, 292 EUR). Estas medidas suceden a la adopción, en diciembre de 2019, del aumento anual de la prestación del seguro de desempleo. La nueva cuantía mensual mínima correspondiente a 2020 aumentó a 279 EUR (por 31 días), frente a los 258 EUR de 2019. En marzo, Malta adoptó una prestación temporal por desempleo (por un importe de 800 EUR) destinada a todas las personas que perdieron su puesto de trabajo debido a la crisis sanitaria. En abril de 2020, en el marco de una reforma más amplia, Suecia adoptó varias medidas para reforzar temporalmente su sistema de prestaciones por desempleo, incluyendo una relajación de los requisitos relativos al acceso y a los importes (es decir, un aumento de los importes mínimos) del seguro de desempleo. Desde octubre de 2020, Bulgaria ha aumentado en un 30 % la prestación diaria mínima y ha ampliado su duración de 4 a 7 meses. Luxemburgo aprobó una prórroga automática de las prestaciones por desempleo durante el estado de alarma, acudiendo en ayuda de los beneficiarios cuyas prestaciones expiraban durante la crisis sanitaria. En respuesta a la pandemia de COVID-19, Grecia y Francia ampliaron el período durante el cual se pueden solicitar las prestaciones por desempleo. Eslovaquia hizo lo mismo en el caso de los beneficiarios cuyo período de ayuda finalizaba durante la crisis sanitaria. En julio de 2020, Portugal prorrogó la prestación social por desempleo hasta el final del año. Tras consultarlo con los interlocutores sociales, Chipre adoptó en abril un régimen temporal especial para ayudar a los desempleados que habían agotado las prestaciones por desempleo normales. Se fijó en 360-500 EUR al mes con validez hasta octubre de 2020. En abril, Letonia introdujo una prestación de ayuda al desempleado (fijada en 180 EUR mensuales) de una duración de 4 meses para quienes hubieran agotado sus prestaciones por desempleo, prestación que se mantendrá en vigor hasta el fin de 2020. En marzo, Francia introdujo medidas urgentes de sustitución de ingresos para ayudar a los demandantes de empleo cuyo derecho a la prestación iba a expirar. También en marzo, Italia reservó unos 10 000 millones EUR para reforzar su red de seguridad social («Cassa Integrazione») y sustentar los niveles de empleo y de ingresos de los más afectados por la crisis. En caso de que el desempleado no tuviera derecho a la prestación social mencionada anteriormente (que asciende a 600 EUR al mes), se beneficiaba de una prórroga automática de las prestaciones por desempleo (si finalizaban antes del 1 de mayo de 2020) por un período de hasta 2 meses. En coordinación con los interlocutores sociales, Finlandia introdujo en abril de 2020 modificaciones temporales de la «Ley sobre la seguridad del desempleo» a fin de reducir el período de trabajo necesario para poder optar al subsidio de desempleo relacionado con los ingresos (65 EUR por día de trabajo), en lugar del subsidio de desempleo básico (34 EUR por día de trabajo). Otras excepciones temporales tienen por objeto proporcionar mayores ayudas por aceptar trabajos, en particular para los trabajadores del sector agrícola, ganadero y forestal.

Algunas de las medidas adoptadas para reforzar los sistemas de prestaciones por desempleo están destinadas a mejorar la situación específica de determinados grupos. En

marzo de 2020, Bélgica prorrogó en 3 meses la duración de la prestación por desempleo para los jóvenes que abandonan los estudios en busca de empleo. A esta medida temporal le siguió una congelación temporal de la reducción progresiva de las prestaciones por desempleo (es decir, la disminución gradual del importe de las prestaciones), desde abril de 2020 y válida durante el tiempo que dure la crisis. Francia ha ampliado el período durante el cual se pueden solicitar las prestaciones por desempleo y los derechos asociados a ellas a nuevas categorías de trabajadores (trabajadores estacionales y trabajadores empleados por autónomos, entre otros). En el marco de una amplia reforma, el régimen de «desempleo parcial» también se ha visto modificado en Francia para adaptarse a las consecuencias negativas de la pandemia sobre ciertos grupos (por ejemplo, trabajadores del cuidado de niños, trabajadores a domicilio, trabajadores temporales e intermitentes, trabajadores *freelance* y trabajadores estacionales) y determinados sectores. En abril, Letonia amplió la cobertura de las prestaciones por desempleo a los trabajadores autónomos y a los propietarios de microempresas afectados por la pandemia hasta el fin de 2020. En marzo, España adoptó medidas extraordinarias para garantizar complementos temporales a la renta a grupos específicos afectados por la pandemia. Las medidas se dirigen, en particular, a los trabajadores temporales o del sector doméstico cuyo empleo se ha visto total o parcialmente interrumpido (o cuya relación de trabajo ha terminado) y que carecen de acceso a las prestaciones por desempleo normales. Finlandia también ha adoptado una medida específica para garantizar que las prestaciones por desempleo se abonen en forma de pago anticipado, sin necesidad de evaluación previa, durante un período de 6 meses en lugar del período normal de 2 meses.

En los últimos años, los Estados miembros han revisado los períodos mínimos de afiliación para recibir prestaciones por desempleo, a fin de encontrar el equilibrio adecuado entre la activación laboral y la condicionalidad. En Lituania, el período necesario para tener derecho a las prestaciones por desempleo se redujo de 18 a 12 meses en 2017, mientras que aumentó de 9 a 12 meses en Bulgaria y Letonia desde 2018 y 2020, respectivamente. A partir de 2020, Letonia también ha reducido los importes y la duración de las prestaciones por desempleo de 9 a 8 meses. En Austria, se requiere un historial de cotizaciones de 52 semanas (en los últimos 24 meses) la primera vez que se presenta una solicitud, que se reduce a 28 semanas en las solicitudes posteriores y a 26 semanas (en los últimos 12 meses) para los trabajadores menores de 25 años. Por último, en el contexto de una amplia reforma de su sistema de prestaciones por desempleo, desde noviembre de 2019 Francia ha aumentado la duración del período mínimo de empleo de 4 a 6 meses e incrementado al mismo tiempo la duración de los derechos.

En muchos Estados miembros, la contribución más importante de los interlocutores sociales a los responsables de la elaboración de las políticas se produjo en el ámbito de la protección y la conservación del empleo¹⁷⁴. La participación de los interlocutores sociales desde el inicio de la pandemia ha sido mayor en los Estados miembros con estructuras de diálogo social bien desarrolladas. En marzo de 2020, el Gobierno danés y los interlocutores sociales alcanzaron un acuerdo tripartito para apoyar la conservación del empleo. En Austria se alcanzaron acuerdos similares para proteger el empleo y complementar la renta, y se aplicaron medidas de teletrabajo una vez que se impusieron restricciones relacionadas con la salud. En España, los acuerdos tripartitos han dado lugar a la ampliación de los regímenes de conservación del empleo, al menos hasta enero de 2021, así como a la aprobación de una

¹⁷⁴ Eurofound: *Involvement of national social partners in policymaking – 2019* [«La participación de los interlocutores sociales nacionales en la elaboración de políticas, 2019», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

nueva ley sobre el teletrabajo. En Alemania, varios sectores, como el químico y el público, llegaron a acuerdos bipartitos para la protección del empleo y de los ingresos. En Francia y en Italia, los interlocutores sociales elaboraron protocolos de seguridad para garantizar la salud y la seguridad de todos los trabajadores en el lugar de trabajo. En Chipre, en 2020 se introdujo una nueva consulta piloto para mejorar la eficacia del proceso y facilitar la aportación de información en la fase inicial de preparación del programa nacional de reformas (PNR). En Lituania se creó un nuevo órgano bipartito para fomentar el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales y mejorar su participación en el Semestre Europeo. Asimismo, merece la pena mencionar la valiosa contribución de los interlocutores sociales a iniciativas recientes de la UE, como, por ejemplo, la nueva Agenda de Capacidades y la Iniciativa sobre el Salario Mínimo¹⁷⁵.

El apoyo que se presta a la participación de los interlocutores sociales ha evolucionado de diversas maneras en los Estados miembros. En Francia, desde enero de 2020 está en vigor la obligación legal de crear un Comité Económico y Social en todas las empresas de más de 11 trabajadores. La medida tiene por objeto sustituir a los tres organismos para el diálogo social que ya existían y descentralizar la negociación a nivel de empresa. En Portugal, una medida establece ciertos requisitos para la denuncia de los convenios colectivos, como, por ejemplo, indicar el motivo y las razones subyacentes. Cualquiera de las partes implicadas puede solicitar arbitraje a la magistratura de trabajo. En junio de 2020, Estonia modificó la Ley sindical para introducir multas en caso de acciones que obstaculicen la participación en actividades relacionadas con los sindicatos. En España, el Gobierno nacional, las asociaciones sindicales y las patronales firmaron un acuerdo en julio de 2020 con el fin de relanzar las mesas redondas tripartitas que negocian reformas sociales y de empleo fundamentales. La labor de estas mesas redondas está en suspenso desde marzo de 2019. En Polonia, las nuevas disposiciones adoptadas en marzo de 2020 facultaron al Gobierno para destituir a los miembros del Consejo de Diálogo Social en determinadas circunstancias. Esto supone un posible debilitamiento de la autonomía de los interlocutores sociales y una desviación del principio n.º 8 del pilar europeo de derechos sociales.

Las reacciones a la emergencia sanitaria han puesto de manifiesto que es posible una cooperación más estrecha entre las autoridades nacionales y los interlocutores sociales a la hora de desarrollar y aplicar políticas y reformas. En una encuesta realizada por Eurofound¹⁷⁶, los interlocutores sociales evaluaron la calidad de los procedimientos nacionales y las estructuras de gobernanza existentes para debatir el programa nacional de reformas y concluyeron que era similar a la de años anteriores. Los resultados de la encuesta muestran que los procedimientos específicos destinados a debatir los programas nacionales de reforma solo se modificaron en algunos países (por ejemplo, en Bélgica). Sin embargo, los resultados sugieren también que la participación de los interlocutores sociales en 2020 ha presentado, en general, unos estándares de calidad inferiores a los habituales, debido principalmente a que en varios Estados miembros se llevaron a cabo pocas consultas y diálogos. Estos mismos resultados muestran que, en general, los interlocutores sociales están satisfechos con el contenido estratégico de los planes nacionales de reforma, incluso en los Estados miembros en los que su participación en el proceso del Semestre Europeo no está

¹⁷⁵ Antes de que finalizara el plazo de elaboración del presente informe estaban programadas nuevas reuniones de consulta sobre otras iniciativas estratégicas, como la garantía infantil y el trabajo en plataformas digitales.

¹⁷⁶ Fuente: Eurofound: *National social partners and policymaking during the health crisis* [«Los interlocutores sociales nacionales y la elaboración de políticas durante la crisis sanitaria», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021 (disponible próximamente).

plenamente institucionalizada. Solo en unos pocos países los sindicatos informaron de una evaluación bastante negativa del contenido de estos documentos. En general, estos resultados positivos podrían explicarse en parte por el hecho de que los interlocutores sociales de algunos Estados miembros han participado en el diseño de algunas de las principales respuestas estratégicas a nivel nacional.

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

Este apartado trata de la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 8, que recomienda a los Estados miembros promover la igualdad de oportunidades y combatir la pobreza y la exclusión social. El apartado 3.4.2 trata de las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros en el ámbito de los sistemas de protección social, como los regímenes de renta mínima, las prestaciones familiares, las políticas de vivienda, las pensiones, los cuidados de larga duración, la asistencia sanitaria y la inclusión de las personas con discapacidad.

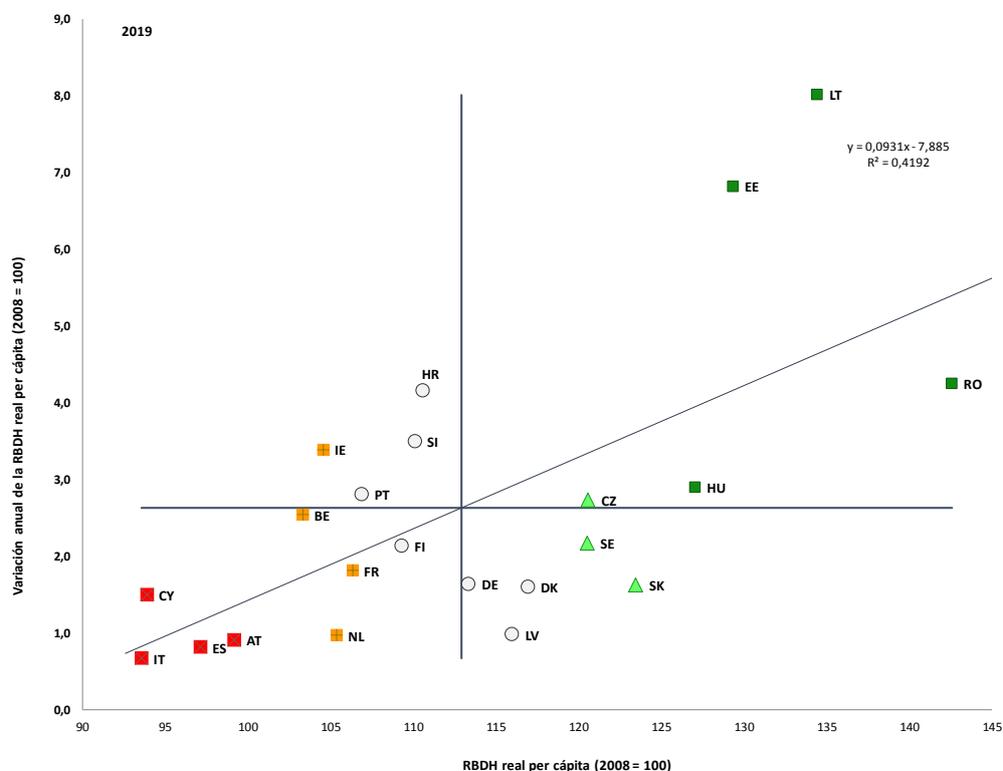
3.4.1. Indicadores clave

La dinámica positiva de la economía observada en años anteriores se mantenía estable antes del estallido de la crisis de la COVID-19, y todos los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete presentaban una renta de los hogares agregada (RBDH) en aumento. La renta de los hogares creció en toda Europa en 2019, estimulada por el aumento de las rentas del trabajo y en consonancia con el progreso general de la renta bruta disponible per cápita. No obstante, la tasa de crecimiento de la RBDH real variaba mucho de unos Estados miembros a otros. La mayoría de los países de Europa central y oriental continuaban con el proceso de convergencia y mostraban aumentos de la RBDH superiores a la media. Por otra parte, en los países en los que la renta de los hogares había disminuido más desde la crisis de 2008, el crecimiento siguió siendo moderado. La RBDH per cápita en 5 Estados miembros (Chipre, Italia, España, Austria y Grecia¹⁷⁷) seguía estando por debajo de los niveles alcanzados antes de la recesión de 2008-2009.

¹⁷⁷ Sobre la base de los datos de 2018, ya que las cifras de 2019 no estaban disponibles en el momento de la elaboración del presente documento.

Gráfico 63: La renta real de los hogares seguía en aumento antes de la crisis de la COVID-19, pero la tasa de crecimiento variaba mucho de unos Estados miembros a otros

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



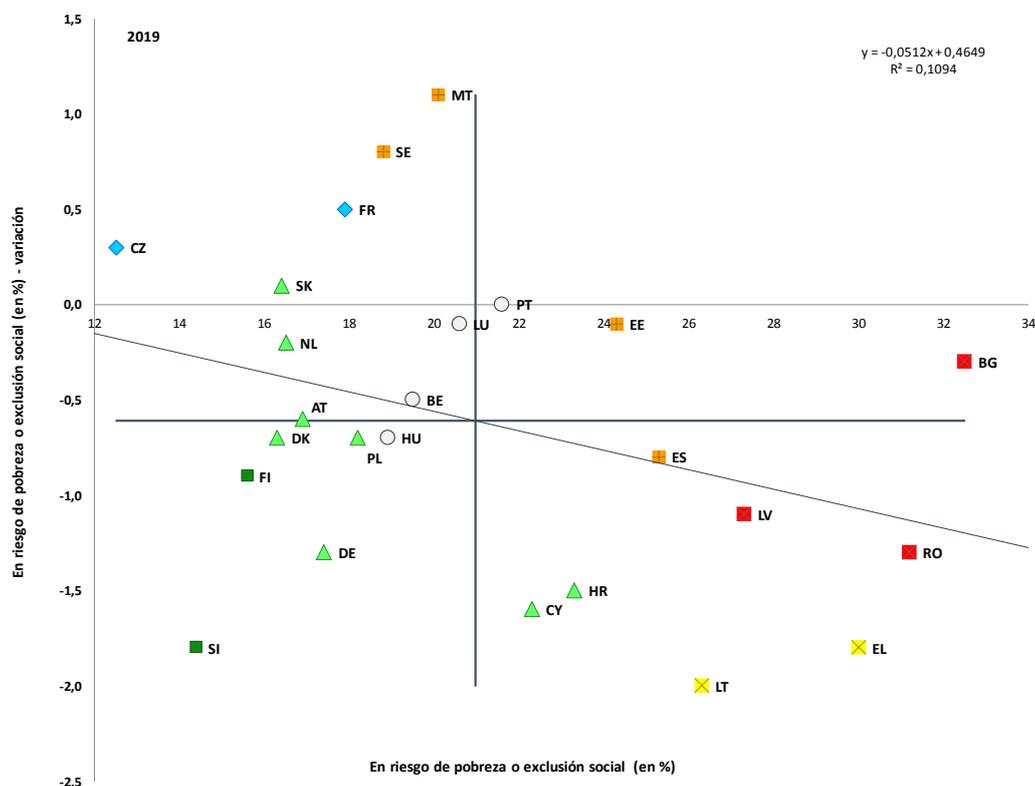
Fuente: Eurostat, cuentas nacionales [nasq_10_nf_tr y namq_10_gdp], cálculos propios. RBDH real per cápita, índice 2008 = 100. Período: niveles de 2019 y variaciones anuales con respecto a 2018. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. A 28 de octubre de 2020 no se disponía de los datos de BG, EL, LU, MT ni PL.

El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social estaba disminuyendo por séptimo año consecutivo antes de que se desencadenara la crisis de la COVID-19, pero los avances se estaban ralentizando en los países con las tasas más elevadas. En 2019, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la Europa de los Veintisiete disminuyó otros 0,5 puntos porcentuales en comparación con 2018, hasta el 21,1 % (es decir, 2,3 millones de personas menos que en 2018). Se mantuvo cierto grado de convergencia en toda la UE (véase el gráfico 64), aunque a un ritmo más lento, ya que la mejora en algunos países con los niveles más altos se desaceleró en comparación con el año anterior. En particular, en Bulgaria la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social fue solo 0,5 puntos porcentuales inferior a la de 2018, en comparación con las reducciones de años anteriores, mucho mayores (lo que ha dado lugar a una caída acumulada de 16,8 puntos porcentuales desde el pico alcanzado en 2012). Del mismo modo, en Rumanía la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social se redujo en 1,3 puntos porcentuales desde 2018 (– 12 puntos porcentuales desde 2012), en Letonia, en 1,1 puntos porcentuales (– 8,9 puntos porcentuales desde 2012) y en Hungría, en 0,7 puntos porcentuales, frente a una disminución de 6 puntos porcentuales en 2018. Las mejoras más importantes se observan en Lituania (– 2 puntos porcentuales), Grecia (– 1,8 puntos porcentuales), Chipre (– 1,6 puntos porcentuales) y Croacia (– 1,5 puntos porcentuales). A pesar de las mejoras, estos Estados miembros siguen estando por encima de la media de la UE. Entre los países por debajo de la media de la UE, Eslovenia (– 1,8 puntos porcentuales) y Alemania (– 1,3 puntos porcentuales) mejoraron,

mientras que Malta (+ 1,1 puntos porcentuales) y Francia (+ 0,5 puntos porcentuales) mostraron cierto deterioro¹⁷⁸. Varios Estados miembros presentan grandes disparidades regionales en la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (véase el anexo 4).

Gráfico 64: El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se ha reducido en la mayoría de los Estados miembros

Porcentaje de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, 2019, niveles y variaciones con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, SILC. Período: niveles de 2019 y variaciones anuales con respecto a 2018. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupciones en las series de BE. A 28 de octubre de 2020 no se disponía de los datos de IE ni IT.

El porcentaje de niños en riesgo de pobreza o exclusión social estaba disminuyendo en los años anteriores a la crisis de la COVID-19. En 2019, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social global en la Europa de los Veintisiete fue del 22,5 % en el caso de los niños, frente al 21,5 % correspondiente a la población en edad de trabajar (de 18 a 64 años) y el 18,6 % para las personas mayores (65 años o más). En general, las tasas más altas se registraron en Rumanía (35,8 %), Bulgaria (33,9 %), Grecia (30,5 %) y España (30,3 %). Entre 2018 y 2019, el número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en la Europa de los Veintisiete descendió en 674 000, es decir, un 3,6 %. En términos relativos, la reducción fue mayor en Letonia (15,0 %), Croacia (14,7 %) y Dinamarca (14,2 %). En el otro extremo del espectro, el número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social aumentó un 14,5 % en Suecia (lo que añadió 2,5 puntos porcentuales a la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social) y un 1,9 % en España (lo que añadió 0,8 puntos porcentuales a la tasa). En

¹⁷⁸ En el momento de la elaboración del presente documento no se dispone de indicadores de la significación estadística de las variaciones anuales.

los países más ricos (por ejemplo, Luxemburgo, Suecia o Finlandia), vivir por debajo del umbral de pobreza no siempre implica estar en una situación de privación material y social. Por otra parte, muchos niños de países más pobres sufren privaciones materiales, aunque los ingresos de sus familias estén por encima del umbral de riesgo de pobreza. Los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos posibilidades que sus coetáneos más favorecidos de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida. La clave de la pobreza infantil está en la posición en el mercado laboral de los progenitores, que a su vez está estrechamente vinculada a su nivel de educación y a la composición del hogar. En todos los Estados miembros, el riesgo de pobreza de los niños criados por un solo progenitor o en familias con más de 3 hijos o de origen migrante o gitano es entre dos y tres veces mayor que el de otros niños. Estas desventajas a menudo van de la mano.

Las personas nacidas fuera de la UE se exponen a un mayor riesgo de pobreza o exclusión social. En 2019, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de las personas nacidas fuera de la UE (de 18 años o más) prácticamente doblaba la de las autóctonas (39 % frente al 19,5 %), lo que supone una brecha de casi 20 puntos porcentuales. En los últimos años, esta brecha se ha mantenido estable, fluctuando en torno a los 19,5 puntos porcentuales. En algunos Estados miembros, es especialmente grande: casi 30 puntos porcentuales en Suecia, Bélgica y Grecia. Las personas nacidas fuera de la UE también experimentan con frecuencia la pobreza de los ocupados. En 2019, la tasa respectiva se situó en el 21,2 %, frente al 7,9 % de los autóctonos. A nivel de la UE, la brecha entre los dos grupos es estable, pero sigue siendo elevada en algunos Estados miembros, en particular en España, Luxemburgo y Suecia.

La proporción de la población en riesgo de pobreza permanecía generalmente estable antes de la crisis de la COVID-19. Con 1,4 millones menos de personas en riesgo de pobreza en la Europa de los Veintisiete, este porcentaje disminuyó ligeramente, hasta el 16,5 %, en 2019, desde el 16,8 % en 2018 (véase el panel superior del gráfico 65). La situación siguió siendo significativamente peor que la media en Rumanía, Letonia, Bulgaria, Estonia, España, Lituania e Italia¹⁷⁹, todos por encima del 20 %. La tasa de riesgo de pobreza disminuyó en Lituania (-2,3 puntos porcentuales), Bélgica (-1,6 puntos porcentuales), Eslovenia (-1,3 puntos porcentuales), Alemania (-1,2 puntos porcentuales) y Croacia (-1 punto porcentual). En general, tras años de aumentos y después de haberse registrado mejoras en los últimos tiempos, la tasa media de riesgo de pobreza se mantiene estable y ha vuelto al nivel de 2010. Sin embargo, esta estabilidad general es el resultado de cambios complejos de amplio espectro a nivel de los Estados miembros. Se observa un deterioro significativo en algunos Estados miembros (igual o superior a 2 puntos porcentuales en Estonia, Luxemburgo, los Países Bajos, Suecia y Rumanía), pero también se registran algunas mejoras (de más de 2 puntos porcentuales en Croacia, Grecia y Polonia). Las últimas estimaciones basadas en los indicadores adelantados de Eurostat apuntan a que la mayoría de los países experimentarán pocos cambios en los datos de 2019¹⁸⁰. En particular, cabe esperar un aumento de la tasa de riesgo de pobreza en Eslovenia y Suecia, y una disminución en Chipre, Alemania, Grecia, España y Rumanía. En el momento de la elaboración del presente documento, todavía no se dispone de los indicadores adelantados de Eurostat relativos a la renta de 2020 (que reflejarán el impacto de la crisis).

¹⁷⁹ Sobre la base de los datos de 2018, ya que las cifras de 2019 no estaban disponibles en el momento de la elaboración del presente documento.

¹⁸⁰ Indicadores adelantados de Eurostat para la renta de 2019. Disponibles en: <https://europa.eu/!px93hB>

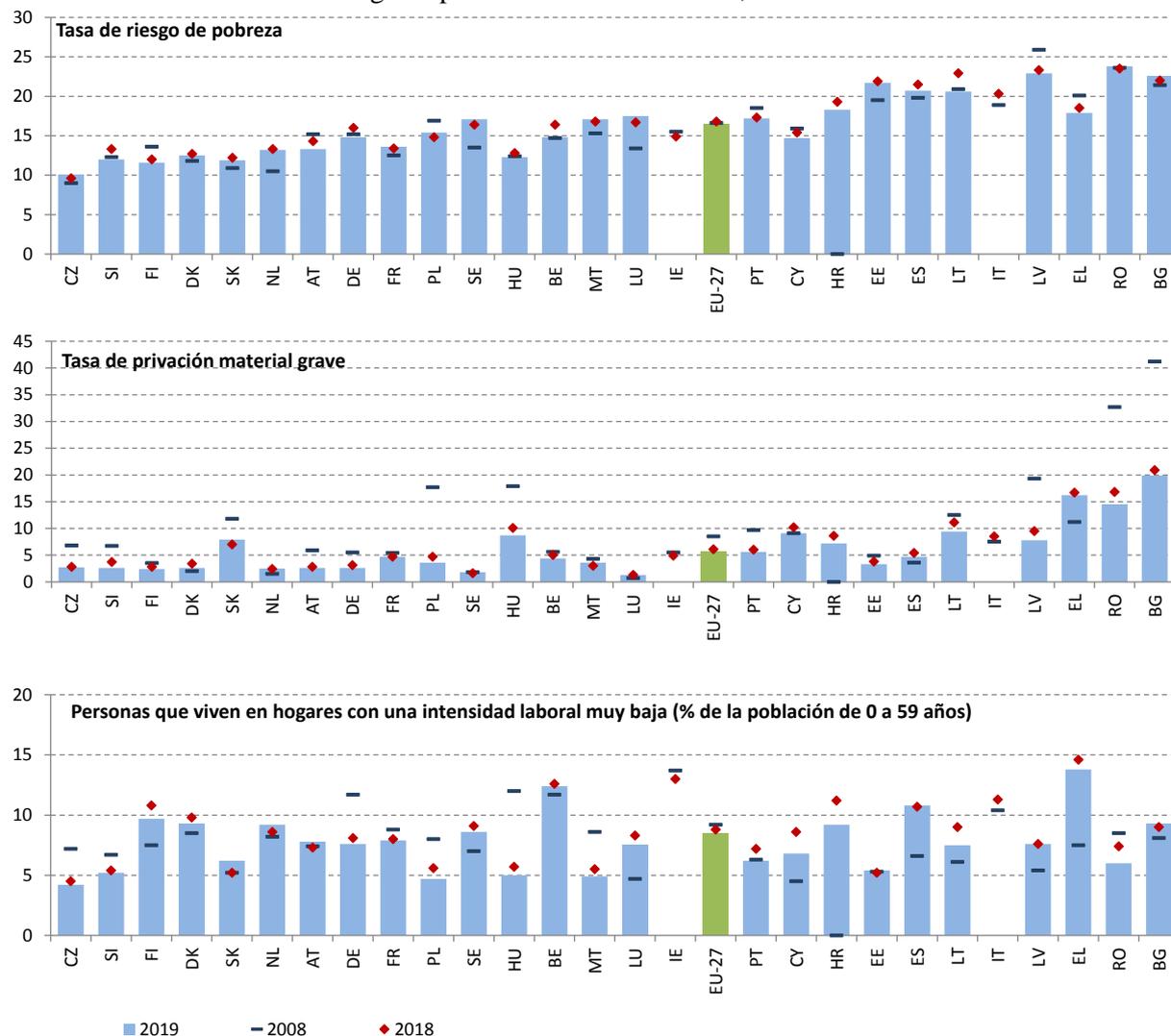
Es probable que la crisis de la COVID-19 agrave las dificultades existentes en materia de pobreza. Un estudio reciente del Centro Común de Investigación¹⁸¹ ha examinado el impacto de la pandemia en la renta de los hogares y el efecto atenuante de las medidas fiscales estratégicas adoptadas en respuesta a la crisis. Como reflejo del efecto estabilizador automático de los sistemas de protección e inclusión social, así como de las medidas adicionales adoptadas, la tasa de riesgo de pobreza solo aumentó en 0,1 puntos porcentuales por término medio en la UE. La tasa de riesgo de pobreza anclada en un momento determinado¹⁸² aumentó 1,7 puntos porcentuales, lo que refleja la caída sustancial del umbral de pobreza debida a la crisis de la COVID-19. Entre los países con un aumento de las tasas de pobreza se encuentran Hungría, Eslovaquia, España, Suecia, Lituania y Chequia. El aumento de la pobreza se distribuiría en una horquilla similar a la registrada entre 2008 y 2009, debido a la crisis financiera.

¹⁸¹ Véanse Almeida *et al.*: *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown* [«La renta de los hogares y el efecto atenuante de las políticas fiscales durante el confinamiento general»], Documentos de trabajo del JRC sobre fiscalidad y reformas estructurales, n.º 06/2020, Comisión Europea, Centro Común de Investigación, Sevilla, 2020, disponible en: <https://europa.eu/Vj39hX>; y la reseña de políticas que lo acompaña en <https://europa.eu/JU66Gc>

¹⁸² En este caso, el umbral de pobreza se ancla en el valor de las simulaciones EUROMOD de referencia para 2019, en lugar de utilizar el umbral de pobreza estimado para 2020.

Gráfico 65: La situación sigue mejorando, en particular en lo que se refiere a la privación material grave y a las personas que viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados.

Subindicadores de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, EU-27



Fuente: Eurostat, SILC. Nota: los indicadores se clasifican según la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de 2019 (de 2018 en el caso de IE e IT). A 28 de octubre de 2020 no se disponía de los datos de IE ni de IT correspondientes a 2019. Dada la disponibilidad de datos, la cifra agregada de la UE correspondiente a 2008 incluye a UK y excluye a HR.

La privación material siguió mejorando en casi todos los países antes de la pandemia.

En 2019, más de 2,2 millones de personas dejaron de estar en situación de privación material grave en la Europa de los Veintisiete en comparación con el año anterior, y el porcentaje de la población en este estado era del 5,6 %, medio punto porcentual menos que en 2018 (véase el panel intermedio del gráfico 65). Las mejoras en materia de privación material siguieron impulsando a su vez la mejora de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, especialmente gracias a los descensos registrados en Rumanía, Polonia, Alemania y España. Esto se traduce en una reducción de más de 20 millones de personas en situación de privación material grave respecto de 2012, cuando el indicador alcanzó su máximo. Sin embargo, la tendencia positiva parece debilitarse en algunos de los países con las tasas más elevadas

(Bulgaria, Letonia, Lituania y Grecia). Aun así, la privación material y social¹⁸³ (es decir, el indicador mejorado, en el que se tienen en cuenta más variables relacionadas con el aspecto social), disminuyó rápidamente en estos países, con la excepción de Bulgaria, donde la mejora fue modesta.

Antes de la crisis de la COVID-19, la dinámica positiva del mercado laboral ayudaba a conseguir nuevos descensos en la proporción de personas que vivían en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados. En 2019, el porcentaje de personas que vivían en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados se situaba en el 8,5 % en los países de la Europa de los Veintisiete, disminuyendo moderadamente con respecto al año anterior (véase el panel inferior del gráfico 65). Aunque la tendencia general era positiva o estable en casi todos los Estados miembros (con alguna excepción, como Eslovaquia, los Países Bajos y Austria), es probable que esta tendencia se invierta debido a la crisis de la COVID-19, reflejando el aumento del desempleo y la disminución del número de horas trabajadas, como se destaca en el apartado 3.1.

En 2019, la pobreza de los ocupados se mantuvo estable, en niveles elevados, pese a que se produjeron algunas reducciones notables. Tras alcanzar un máximo del 9,8 % en 2016, la pobreza de los ocupados en la Europa de los Veintisiete se mantuvo en niveles altos, situándose en el 9 % (ligeramente por debajo de su nivel de 2018, del 9,3 %; véase también el apartado 3.1.1). La pobreza de los ocupados sigue siendo especialmente elevada en Rumanía (15,4 %), España (12,8 %), Italia (12,8 %, según datos de 2018) y Luxemburgo (12 %). A lo largo del último año, se observan mejoras en algunos Estados miembros (-1,5 puntos porcentuales en Eslovenia, -1,1 puntos porcentuales en Bulgaria y Alemania, y -0,8 puntos porcentuales en Grecia). Las personas con contratos de trabajo a tiempo parcial están más expuestas a la pobreza de los ocupados (un 15,1 % en total en la Europa de los Veintisiete), pero en algunos países también los trabajadores a tiempo completo afrontan un riesgo elevado. Este es el caso, en particular, de Rumanía (12,3 %), de España (10,7 %) y de Luxemburgo (10 %).

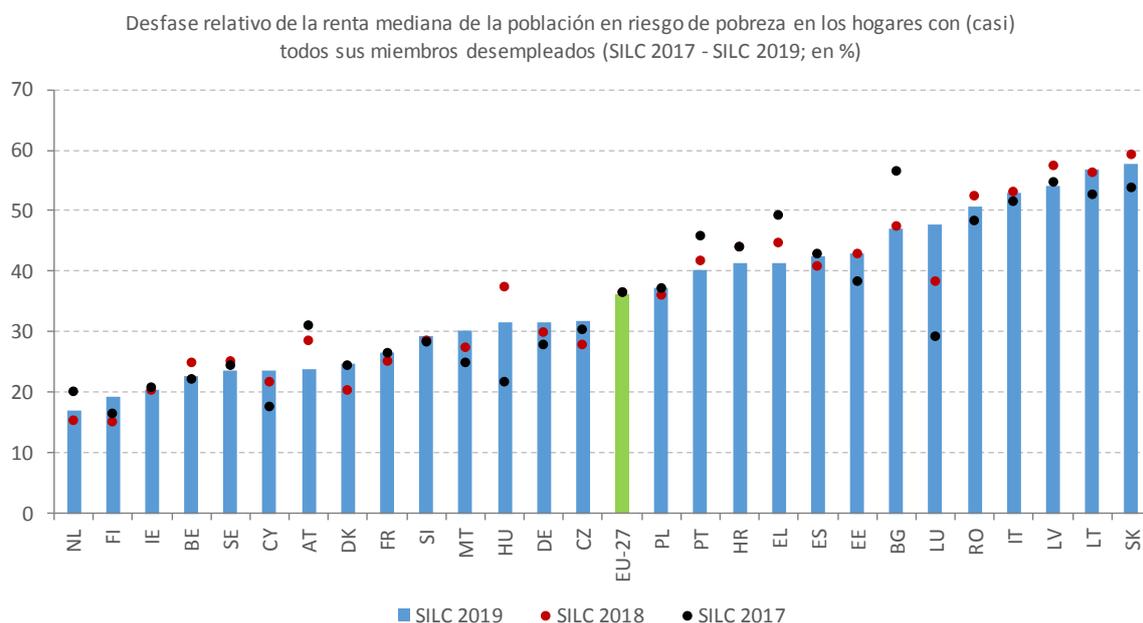
El nivel de pobreza se mantuvo sin cambios en 2019, a pesar de la mejora general de los niveles de renta. La brecha de la pobreza muestra la distancia entre la renta mediana de las personas en riesgo de pobreza y el umbral de pobreza. En 2019, esta brecha se situó en el 24,4 % en la Europa de los Veintisiete, casi la misma que en 2018. Entre los países con la mayor brecha de la pobreza (más del 25 % en Rumanía, España, Hungría, Letonia, Bulgaria, Grecia, Croacia y Lituania¹⁸⁴), en 2019 el indicador solo mejoró en Rumanía, Lituania y Grecia. En Hungría, la brecha de la pobreza aumentó en 4,8 puntos porcentuales. También aumentó en los países con niveles inferiores a la media (Austria, +2,2 puntos porcentuales; Suecia, +1,8 puntos porcentuales; y Alemania, +1,2 puntos porcentuales). En muchos casos, el nivel de pobreza no disminuyó significativamente a pesar de las mejoras generales de la situación socioeconómica antes de la pandemia.

¹⁸³ Se considera que una persona está en situación de privación material y social cuando sufre una carencia forzosa en 5 o más variables de un total de 13 (en lugar de las 9 que se utilizan para la privación material grave). Se trata de variables relacionadas con las actividades sociales (ocio, internet, encuentros con amigos o familia, o dinero para gastos personales). Desde 2014 se recogen 7 nuevas variables, 1 a nivel del hogar y 6 a nivel individual, es decir, para cada una de las personas de 16 años o más dentro del hogar.

¹⁸⁴ Con base en los datos de 2018, este grupo incluye también a Italia y Eslovaquia.

Gráfico 66: Desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza en los hogares con (casi) todos sus miembros desempleados

Desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza en los hogares con (casi) todos sus miembros desempleados, 2017-2019



Fuente: cálculos propios sobre microdatos de Eurostat, SILC.

La pobreza en los hogares con baja intensidad laboral es más profunda que en otros grupos. En la Europa de los Veintisiete, la brecha de la pobreza de la población en edad de trabajar (de 18 a 64 años) que vive en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados¹⁸⁵ se mantuvo estable en 2019, en el 36,2 % (36,5 % en 2018). Eslovaquia, Lituania, Letonia, Italia y Rumanía siguen registrando las mayores brechas de la pobreza, pese a haber logrado algunas mejoras (gráfico 66). El indicador está por debajo del 20 % en los Países Bajos y Finlandia. El mayor aumento se observa en Luxemburgo (+ 9,4 puntos porcentuales). Cuando se dan tasas elevadas, esto apunta a que las prestaciones no se adecúan a las necesidades ni las cubren correctamente, ya que no logran colmar esta brecha.

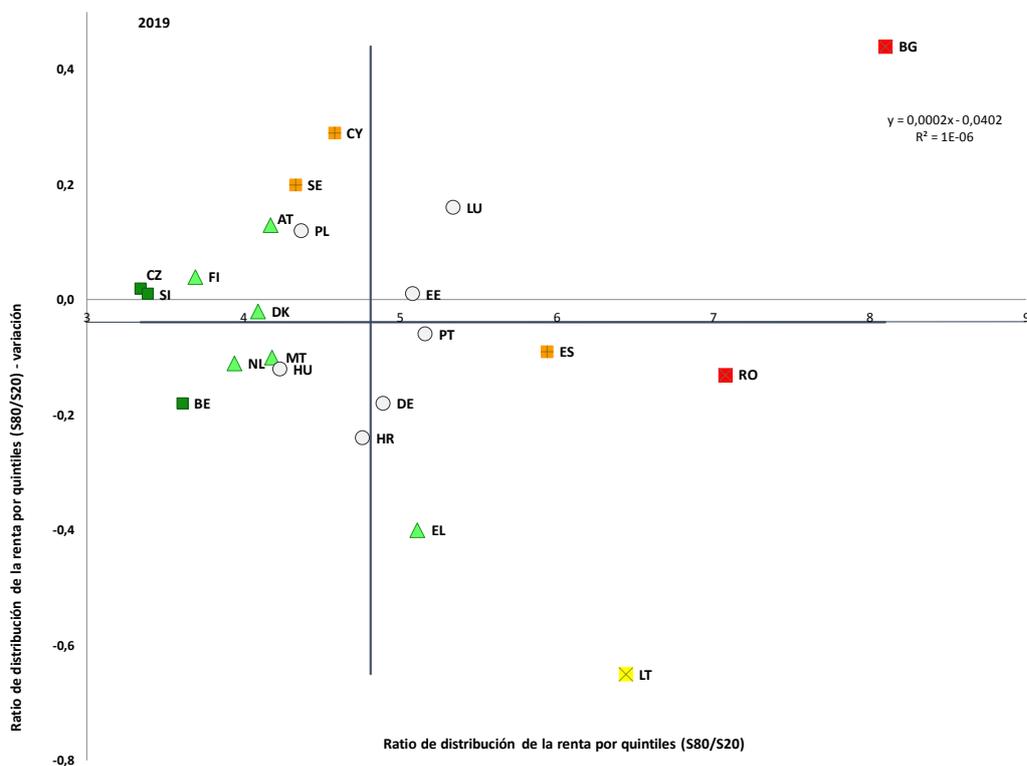
Las personas con discapacidad son mucho más propensas a encontrarse en riesgo de pobreza o exclusión social que las personas sin discapacidad. En 2019, el 28,5 % de las personas con discapacidad en la Europa de los Veintisiete se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social, en comparación con el 18,6 % de las personas sin discapacidad, lo que supone una brecha de 9,9 puntos porcentuales. El grado de discapacidad es un factor explicativo muy importante, ya que el 34,7 % de las personas con discapacidad grave de 16

¹⁸⁵ El indicador se calcula como la diferencia entre la mediana equivalente del total de ingresos netos de las personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza y con muy baja intensidad laboral y el propio umbral de riesgo de pobreza, expresado como porcentaje del umbral de riesgo de pobreza. Dicho umbral se fija en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional de todas las personas de un país, y no de la UE en su conjunto.

años o más estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, en comparación con el 26 % de las que tenían una discapacidad moderada¹⁸⁶.

Gráfico 67: En general, la desigualdad disminuyó ligeramente, aunque se produjeron aumentos moderados en algunos Estados miembros.

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



Fuente: Eurostat, SILC. Período: niveles de 2019 y variaciones anuales con respecto a 2018. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupciones en las series de BE. A 28 de octubre de 2020 no se disponía de los datos de IE, FR, IT, LV ni SK.

Aunque, en general, la desigualdad de renta siguió disminuyendo ligeramente en promedio, su dinámica sugiere un debilitamiento de la convergencia entre los Estados miembros antes de la crisis de la COVID-19. En 2019, en la Europa de los Veintisiete, la proporción de la renta correspondiente al segmento del 20 % más alto de la distribución de la renta fue 5 veces superior a la proporción correspondiente al segmento del 20 % más bajo, situándose ligeramente por debajo de la ratio del año anterior (5,05). Este indicador de la desigualdad de renta se mantuvo en niveles muy altos, muy por encima de 7, en Bulgaria y Rumanía (ambos países, en «situaciones críticas» según la metodología del cuadro de indicadores sociales; véase el gráfico 67). Se produjeron pocas mejoras, especialmente entre los países con mayores niveles de desigualdad de renta. No obstante, las desigualdades disminuyeron significativamente en Lituania («débil pero en mejoría») y Grecia («mejor que la media», porque ha mejorado recientemente). Se observan reducciones también en Alemania

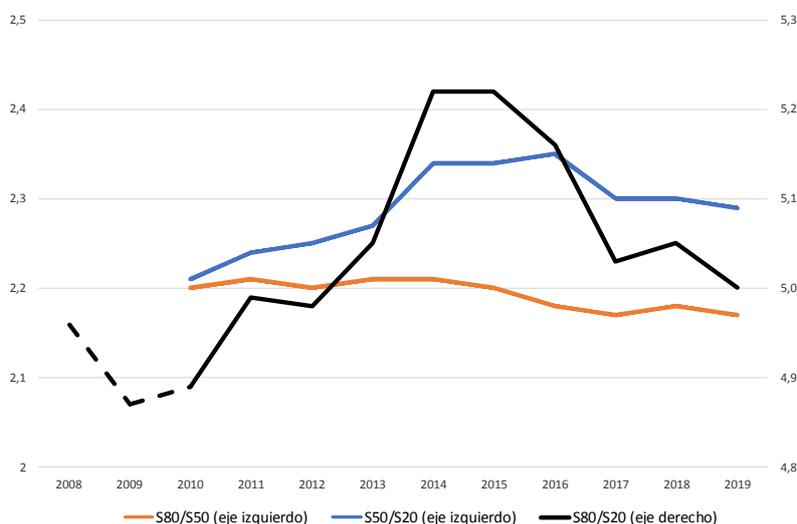
¹⁸⁶ Eurostat, SILC (2019), «Personas en riesgo de pobreza o exclusión social por nivel de limitación de la actividad, sexo y edad» [hlth_dpe010].

y Bélgica. En general, la convergencia entre los países es limitada, excluyendo a Bulgaria, que presenta un valor atípico con un aumento significativo de la ratio de distribución de la renta por quintiles (+ 0,44). Según las estimaciones preliminares del Centro Común de Investigación¹⁸⁷, las medidas estratégicas podrían contrarrestar con holgura la creciente desigualdad provocada por la pandemia de COVID-19 en 2020. Si bien la crisis de la COVID-19 provocaría, por sí sola, un aumento sustancial de la desigualdad (+ 3,3 % en el índice de Gini), las medidas estratégicas reducirían las desigualdades en un 1 %. A efectos comparativos, cabe señalar que la crisis de 2008/2009 provocó una pequeña disminución de la desigualdad de ingresos.

El aumento general de la desigualdad de renta en la última década estuvo impulsado por un aumento de las desigualdades en el segmento inferior de la distribución de la renta. La desigualdad en el conjunto de la distribución de la renta puede descomponerse entre sus segmentos superior e inferior. La ratio de distribución de la renta por quintiles (S50/S20) mide la relación entre las proporciones de la renta situadas en los segmentos (del 20 %) mediano e inferior de la distribución de la renta. Esta medida fue de 2,29 en 2019, estable con respecto a 2018 (2,3). La recuperación permitió un nuevo descenso desde el pico de 2016 (2,36), pero no pudo compensar plenamente el aumento global observado desde 2010 (desde 2,21); véase el gráfico 68, que explica el aumento general de las desigualdades de renta a lo largo de la década. De manera similar, la ratio S80/S50 mide la desigualdad en la parte superior de la distribución de la renta. Este indicador se mantuvo estable en general e incluso disminuyó ligeramente a lo largo de la década (de 2,2 a 2,17).

Gráfico 68. En la última década, la desigualdad aumentó en la parte inferior de la distribución de la renta

Descomposición de las tendencias de la desigualdad de renta durante la última década.



Fuente: cálculos propios sobre datos de Eurostat, SILC.

La renta de la población perteneciente al segmento del 40 % más bajo siguió aumentando a una velocidad ligeramente superior a la media. La proporción de la renta de los hogares pertenecientes al segmento del 40 % más bajo de la distribución de la renta fue

¹⁸⁷ Véase Almeida *et al.* (2020), citado anteriormente.

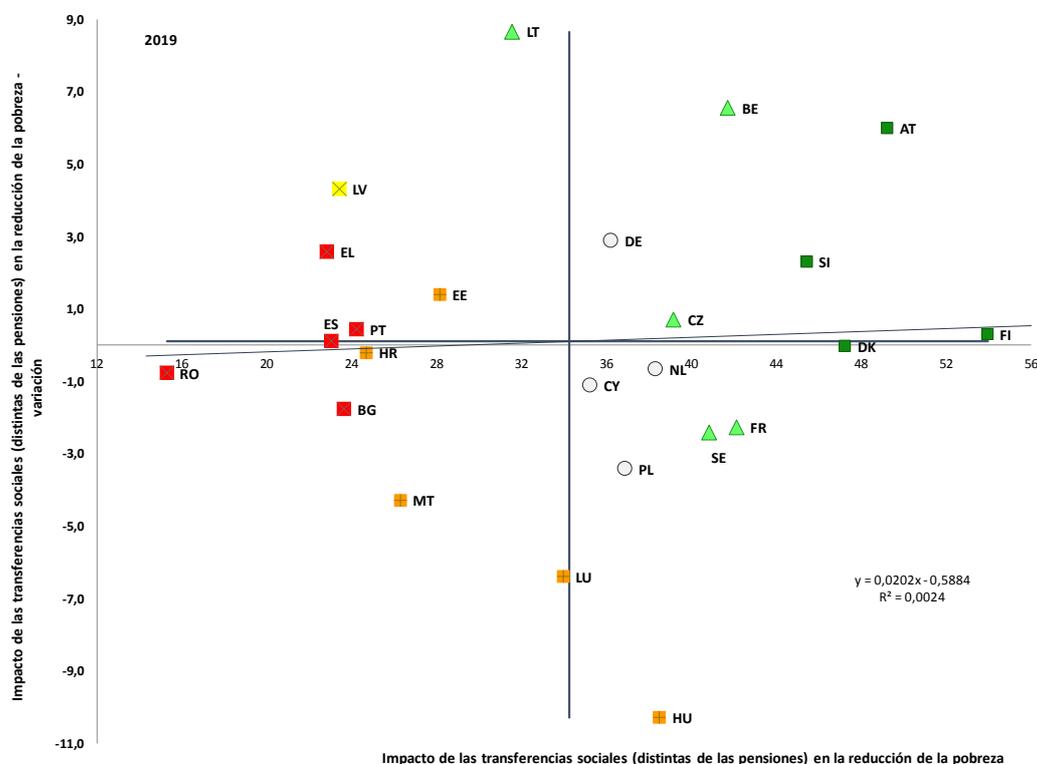
aumentando lentamente hasta 2019, en consonancia con las moderadas mejoras registradas en otras desigualdades de renta. La media de la UE alcanzó el 21,33 % en 2019, frente al 21,19 % en 2018 (desde un mínimo del 20,9 % en 2014 y 2015). Los hogares pertenecientes al segmento del 40 % más bajo de la distribución, principalmente en Alemania, Grecia, Lituania y Hungría, consiguieron una mayor proporción de la renta, mientras que esta disminuyó en Bulgaria, Luxemburgo, Polonia y Suecia.

En 2017 (año de los últimos datos disponibles), el gasto en protección social en la UE siguió aumentando en casi todos los Estados miembros y se destinó a las pensiones de vejez y a las necesidades sanitarias¹⁸⁸. Los aumentos del gasto social en los años 2012 a 2017 se debieron principalmente a nuevos aumentos del gasto en las personas mayores (debido en parte a factores demográficos), excepto en el caso de Grecia, y en la asistencia sanitaria. Por el contrario, el gasto en desempleo se estabilizó a partir de 2010 y ha disminuido desde 2014, según ha ido mejorando el entorno económico. Desde 2013 ha aumentado ligeramente el gasto en las familias, la vivienda y la lucha contra la exclusión social. Los desembolsos asociados a la enfermedad y la invalidez contribuyeron significativamente al crecimiento global del gasto en la mayoría de los Estados miembros, excepto en Grecia y Polonia, donde disminuyeron.

¹⁸⁸ Véase la página 33 de Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual review 2020* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2020», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020. Disponible en: <https://europa.eu/!MM76mf>

Gráfico 69: En algunos Estados miembros, el impacto de las prestaciones sociales en la reducción de la pobreza se está debilitando.

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



Fuente: Eurostat, SILC. Período: niveles de 2019 y variaciones anuales con respecto a 2018. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupciones en las series de BE. A 28 de octubre de 2020 no se disponía de los datos de IE, IT ni SK.

Aunque el impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) sobre la pobreza es estable, siguen existiendo diferencias sustanciales entre los Estados miembros en lo que se refiere a los niveles y las dinámicas. En general, este indicador se mantuvo estable en 2019 en toda la Europa de los Veintisiete, en comparación con el año anterior (32,65 % frente a 32,8 % en 2018). No obstante, los resultados y las dinámicas varían enormemente — véase el gráfico 69. Los países con los mejores resultados son Finlandia, Austria, Dinamarca y Eslovenia, por encima del 45 %, mientras que los peores siguen siendo Rumanía, Grecia, España, Bulgaria y Portugal, con cifras inferiores o próximas al 24 %. Lituania y Letonia, respectivamente por debajo y cerca de la media de la UE, muestran mejoras sustanciales (+ 8,7 puntos porcentuales y + 4,3 puntos porcentuales), mientras que Luxemburgo, Malta y, en particular, Hungría registran una caída significativa (de 6,4 puntos porcentuales, 4,3 puntos porcentuales y 10,3 puntos porcentuales, respectivamente). El gráfico no muestra una relación clara entre los niveles y las variaciones.

La crisis de la COVID-19 es un potente recordatorio de la importancia de la protección social. Los mecanismos de seguridad social pueden contribuir a «aplanar» la curva pandémica, al permitir que los trabajadores permanezcan en casa cuando sea necesario. También pueden mitigar los efectos económicos y sociales de la reducción de la actividad económica, y ayudar al mismo tiempo a los trabajadores a realizar las transiciones ecológica y

digital. No obstante, estos mecanismos no siempre están a disposición de los trabajadores atípicos y los trabajadores autónomos. Además, pueden no ser suficientes o adecuados para épocas de pandemia.

A pesar de las medidas gubernamentales para proteger el empleo (por ejemplo, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo), hasta el verano de 2020 hubo indicios de un aumento notable del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo (véase también el apartado 3.3). Entre los países para los que se dispone de datos recientes, el aumento relativo de los beneficiarios de prestaciones por desempleo desde febrero de 2020 ha sido especialmente acusado (de más del 50 %) en Austria, Estonia, España, Hungría, Malta y Eslovaquia¹⁸⁹. En cambio, no hubo mucho que señalar en esta fase en términos de cambio de tendencias en el número de beneficiarios de prestaciones de asistencia social y prestaciones por discapacidad, sin que, sobre la base de las cifras disponibles, se observaran en general señales claras e inmediatas de un aumento de los niveles de beneficiarios.

El marco de seguimiento del acceso a la protección social muestra que siguen existiendo lagunas significativas en la protección de los trabajadores autónomos y de los trabajadores atípicos. En 4 Estados miembros, algunos grupos de trabajadores autónomos no tienen acceso a las prestaciones por enfermedad; en 11, al seguro de desempleo; y en 9, al seguro contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El informe de seguimiento muestra que el acceso a la protección social también puede ser más limitado para determinados trabajadores atípicos. Dichas lagunas se encuentran, por ejemplo, en el trabajo ocasional, el trabajo según demanda, los contratos fijos de corta duración, el trabajo estacional, el aprendizaje profesional o los períodos de prácticas. Ejemplos específicos nacionales de formas de trabajo atípicas son los miniempleos de Alemania, los contratos de Derecho civil de Polonia, los acuerdos para desempeñar un trabajo de Chequia, los acuerdos laborales con ingresos irregulares de Eslovaquia, los trabajadores domésticos de España y los contratos simplificados de Hungría. Estos contratos pueden representar una proporción considerable del mercado laboral.

Aunque formalmente están cubiertos, algunos trabajadores atípicos y autónomos pueden tener, en la práctica, un acceso limitado a la protección social. Esto significa que los trabajadores no pueden acumular y adquirir los derechos adecuados a los que recurrir en caso necesario. Entre los obstáculos figuran los períodos mínimos de afiliación, los tiempos de espera y la imposibilidad de transferir los derechos de protección social. Estos no siempre se mantienen, acumulan o transfieren cuando los trabajadores realizan transiciones entre diferentes situaciones laborales. A medida que el mundo del trabajo cambia, esta flexibilidad se hace cada vez más importante y la imposibilidad de transferir derechos puede obstaculizar el dinamismo del mercado laboral y su adecuación. En muchos Estados miembros, la falta de regulación, los elevados costes y las distintas normas que regulan los diversos regímenes pueden suponer un obstáculo a las transiciones entre sectores o formas de empleo. Finalmente, la falta de información transparente sobre los derechos de seguridad social impide que las personas tomen decisiones con conocimiento de causa en muchos países.

Las medidas temporales no suplen la necesidad de ampliar la protección social a quienes no están cubiertos de forma más permanente. La mayoría de las medidas adoptadas al

¹⁸⁹ Véase Comité de Protección Social: *2020 SPC Annual Review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies* [«Revisión anual de 2020 del indicador de rendimiento de la protección social (IRPS) y la evolución de las políticas de protección social», documento en inglés]. Disponible en: <https://europa.eu/!FN69gB>

inicio de la crisis de la COVID-19 se presentaron como medidas de carácter temporal. En la fase de recuperación, es necesario prolongar los esfuerzos para mantener y reforzar la protección social de todos, incluidos los trabajadores autónomos. Partiendo de la respuesta a la crisis, debe mejorarse aún más la protección de los trabajadores autónomos y de los trabajadores atípicos y hacerse de manera estructural, en consonancia con la Recomendación relativa al acceso a la protección social.

La adecuación de los regímenes de renta mínima se ha ido deteriorando en la mayoría de los Estados miembros, si se la compara con los umbrales de pobreza y la renta de los trabajadores con salarios bajos. La adecuación de las prestaciones de renta mínima puede ser objeto de seguimiento¹⁹⁰, comparando la renta de los beneficiarios con el umbral de pobreza nacional o con la renta de un trabajador con un salario bajo¹⁹¹. Estas referencias proporcionan una indicación, respectivamente, del efecto mitigador de los regímenes en la pobreza de ingresos y de la dimensión de activación y los posibles efectos disuasorios de los regímenes. Por lo que respecta al último ejercicio disponible (2018), la adecuación de los regímenes de renta mínima se deterioró en general en la Europa de los Veintisiete, lo que refleja que la renta de los beneficiarios de la renta mínima ha ido a la zaga de la evolución general de la renta durante la expansión económica que precedió a la crisis de la COVID-19. Si bien este deterioro es general, el empeoramiento es más acusado en algunos países, si la comparación se efectúa con la renta de un trabajador con un salario bajo (Estonia, -18,2 puntos porcentuales; Chequia, -7 puntos porcentuales; y Luxemburgo, -5,8 puntos porcentuales).- Solo en 2 países la adecuación de la renta mínima estuvo cerca del umbral de pobreza (Irlanda y los Países Bajos), mientras que se mantuvo por debajo de un tercio del umbral de pobreza en Rumanía, Bulgaria, Hungría, Italia¹⁹², Chequia y Eslovaquia.

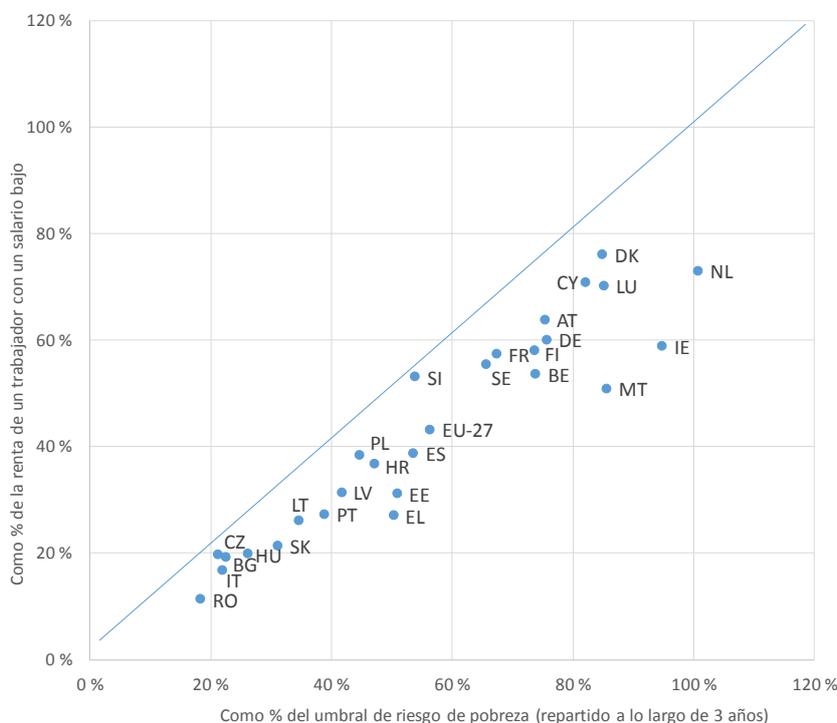
¹⁹⁰ Según la metodología acordada en el marco de evaluación comparativa de la renta mínima; véanse los informes conjuntos sobre el empleo de 2019 y 2020.

¹⁹¹ El marco de evaluación comparativa define «trabajador con un salario bajo» como una persona que gana el 50 % del salario bruto medio nacional.

¹⁹² El régimen considerado es la renta de inclusión en vigor antes de la adopción del actual régimen de renta básica (*Reddito di cittadinanza*), adoptado en 2019.

Gráfico 70: La adecuación de los complementos a la renta mínima en los distintos Estados miembros varía considerablemente

Renta neta de los perceptores de renta mínima como % del umbral de riesgo de pobreza (repartido a lo largo de 3 años) y de la renta de un trabajador con un salario bajo (ejercicio 2018)



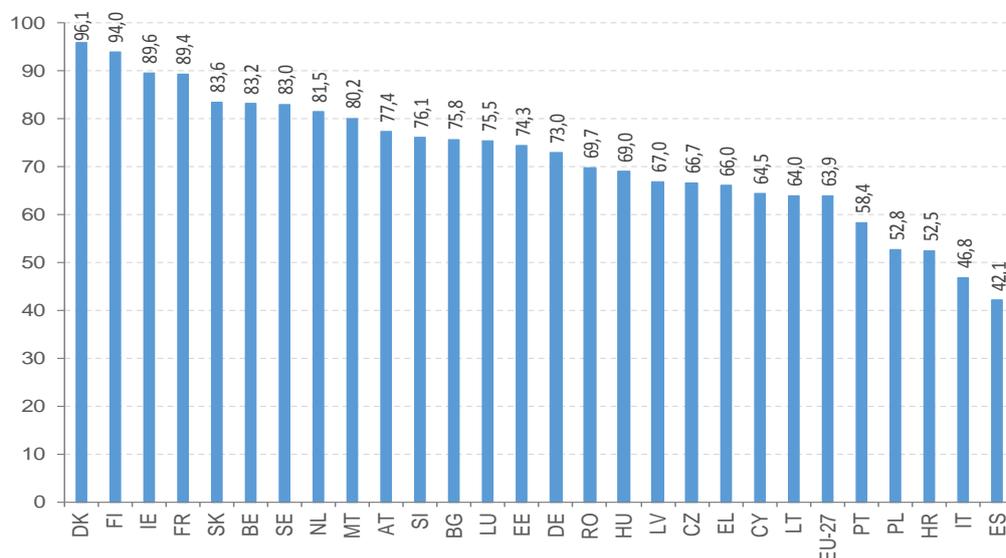
Fuente: Eurostat y OCDE.

Notas: el gráfico se refiere a las personas solteras sin hijos. Los ingresos netos de un perceptor de la renta mínima pueden incluir también otros tipos de prestaciones (por ejemplo, ayudas a la vivienda) diferentes de la renta mínima. El trabajador con un salario bajo que se considera aquí gana un 50 % del salario medio y trabaja a tiempo completo. En el caso de algunos Estados miembros (IE, IT y SK), dado que todavía no se dispone de los datos del umbral de riesgo de pobreza de las SILC de 2019, los datos utilizados para la comparación en el gráfico solo se reparten a lo largo de los dos últimos años para los que se dispone de datos, en lugar de repartirse a lo largo de los tres últimos años, como se hace con los demás Estados miembros.

Antes del estallido de la pandemia, la cobertura de las prestaciones sociales para las personas más pobres era, en general, estable. El índice de beneficiarios de prestaciones mide la proporción de personas en edad de trabajar (de 18 a 59 años) que reciben prestaciones (distintas de las prestaciones de jubilación) entre la población en riesgo de pobreza. Este indicador se mueve en una horquilla que va del 42,1 % en España al 96,1 % en Dinamarca, con una media en la Europa de los Veintisiete del 63,9 %, disminuyendo ligeramente (- 2 puntos porcentuales) con respecto al año anterior.

Gráfico 71: En varios Estados miembros, una gran proporción de la población en riesgo de pobreza no recibe ninguna prestación

Índice de beneficiarios de prestaciones (proporción de personas de 18 a 59 años que reciben algún tipo de prestación social distinta de las prestaciones de vejez) entre la población en riesgo de pobreza, 2018



Fuente: cálculos propios sobre datos de Eurostat, SILC.

La incapacidad para calentar la vivienda propia ha ido disminuyendo y varía mucho de un país a otro. Esta dimensión de la pobreza energética ha disminuido por término medio, del máximo del 11,2 % de 2012 al 7,3 % de 2019. El porcentaje de la población que no puede satisfacer las necesidades de calefacción ha disminuido drásticamente (en 5 puntos porcentuales o más) en Malta, Bulgaria, Letonia, Lituania, Hungría, Chipre, Grecia, Polonia, Portugal, Italia y Rumanía, mientras que ha aumentado 2,3 puntos porcentuales en Eslovaquia y 1,8 puntos porcentuales en Luxemburgo. En la Europa de los Veintisiete, el 18,8 % de las personas en riesgo de pobreza se vieron afectadas por este problema (frente al 5 % en el caso de las personas que viven en hogares con un 60 % o más de la renta mediana equivalente). Las personas solteras de 65 años o más (10,2 %) o las familias monoparentales (10,5 %) estaban más expuestas al riesgo que la población media. La Recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética¹⁹³, adoptada recientemente, junto con los planes nacionales de energía y clima de los Estados miembros y las evaluaciones que de ellos realiza la Comisión, ofrece orientaciones sobre la pobreza energética en la UE y profundiza en este asunto.

La adecuación de las pensiones empeoró ligeramente en 2019. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social entre las personas de 65 años o más aumentó ligeramente en la Europa de los Veintisiete, pasando del 18,7 % en 2018 al 18,9 % en 2019, aunque sigue considerándose un buen descenso con respecto a 2008 (23,3 %). Persisten las diferencias entre hombres y mujeres (con tasas del 16,1 % entre los hombres mayores y del 21 % entre las mujeres mayores). La tasa varía considerablemente de un Estado miembro a otro, del 9,6 % de Luxemburgo al 47,1 % de Bulgaria. El aumento de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social se debe principalmente a la pobreza relativa, ya que el umbral de pobreza ha aumentado en los 27 países excepto en Suecia. Por el contrario, la tasa de privación material

¹⁹³ C(2020) 9600 final.

grave ha continuado su trayectoria descendente: tras haber disminuido del 7,5 % en 2008 al 4,7 % en 2018, se redujo de nuevo, hasta el 4,4 %, en 2019. La tasa de sustitución agregada¹⁹⁴ también disminuyó ligeramente, del 58 % en 2018 al 57 % en 2019, lo que indica un deterioro relativo de las pensiones en relación con los ingresos percibidos durante los últimos años de la vida laboral. No obstante, sigue siendo superior a la de 2008 (52 %). La diferencia entre hombres y mujeres (las mujeres presentan una tasa de sustitución inferior) disminuyó de 5 a 4 puntos porcentuales tras haberse mantenido básicamente constante desde 2008, a pesar de los aumentos relativos en el empleo femenino.

La brecha de género en las pensiones sigue disminuyendo lentamente. La brecha de género en las pensiones¹⁹⁵ ha ido disminuyendo a razón de aproximadamente 1 punto porcentual al año desde 2010, y se situó en el 29,1 % en 2018 (grupo de edad de 65 a 74 años). Las cifras recientes correspondientes a 2019 muestran que las brechas de género en las pensiones más elevadas fueron las de Luxemburgo, Malta, los Países Bajos (por encima del 40 %), Austria y Chipre (ligeramente por encima del 35 %), mientras que las más bajas (por debajo del 10 %) se registraron en Estonia (0,2 %), Dinamarca (6,7 %) y Eslovenia (9,4 %).

La pandemia de COVID-19 puso de relieve aún más las necesidades asistenciales de las personas mayores. Desde el inicio de la pandemia, una quinta parte de las personas de 50 años o más que necesitaban asistencia se encontraron con que se había vuelto más difícil recibirla¹⁹⁶; bien porque los cuidadores no podían llegar hasta ellos, o bien porque ya no podían permitírselo.

En general, la asequibilidad de la vivienda para los hogares europeos siguió mejorando en 2019, aunque con importantes disparidades entre los Estados miembros. En 2019, el 9,3 % de la población de la Europa de los Veintisiete vivía en hogares que habían invertido el 40 % o más de su renta disponible equivalente en vivienda (indicador que se utiliza para valorar el sobrecoste de la vivienda). Este porcentaje fue mayor en Grecia (36,2 %), país al que siguieron Bulgaria y Dinamarca (más del 15 %), e inferior en Finlandia, Malta y Chipre (menos del 4 % de la población). Para la población en riesgo de pobreza, la tasa de sobrecoste de la vivienda fue significativamente superior (del 35 % en 2019), con importantes disparidades entre los Estados miembros. En Grecia, el 88 % de la población en riesgo de pobreza se vio sobrecargada por los costes de la vivienda; lo mismo le sucedió al 74 % en Dinamarca y el 48 % en Bulgaria y Alemania. Al mismo tiempo, en Lituania, Letonia, Finlandia, Estonia, Chipre y Malta, menos del 20 % de la población en riesgo de pobreza invirtió el 40 % o más de su renta disponible en gastos de vivienda. En general, los inquilinos, tanto en el mercado del alquiler privado como en el de precios reducidos, se ven más afectados por la asequibilidad de la vivienda que los propietarios que pagan una hipoteca. La tasa de sobrecoste de la vivienda fue más elevada en las ciudades (11,9 %) que en las zonas rurales (6,8 %).

¹⁹⁴ La tasa de sustitución agregada es la mediana bruta de la renta individual por pensiones de la población de entre 65 y 74 años en relación con la mediana bruta de las rentas individuales procedentes del trabajo de la población de entre 50 y 59 años, excluidas otras prestaciones sociales.

¹⁹⁵ La brecha de género en las pensiones se define como la diferencia porcentual en la pensión de jubilación individual media de todas las mujeres cubiertas por el estudio en comparación con la pensión media de jubilación individual media del grupo comparable de hombres.

¹⁹⁶ Encuesta SHARE, octava ronda, resultados preliminares.

La calidad de la vivienda ha mejorado durante la última década, aunque el 4 % de la población de la Europa de los Veintisiete residía aún en viviendas hacinadas o que adolecían de importantes problemas de calidad. Entre estos problemas, cabe citar la falta de baño o aseo, los techos con goteras o una oscuridad excesiva. El hacinamiento o la mala calidad de las viviendas afectan de manera desproporcionada a las personas en riesgo de pobreza y a los inquilinos, en particular a los del mercado de alquiler subvencionado. Las personas nacidas fuera de la UE también tuvieron más dificultades para acceder a una vivienda digna y sufrieron una mayor tasa de hacinamiento (27,6 %, frente al 14,2 % en el caso de los autóctonos) y de sobrecoste de la vivienda (19,1 %, frente al 8,8 % de los autóctonos) en 2019.

El problema de las personas sin hogar ha ido en aumento en la Unión Europea, con unas cifras en constante ascenso en la mayoría de los Estados miembros durante la última década. Los estudios estiman que al menos 700 000 personas duermen al raso o en alojamientos provisionales o de emergencia cada noche en la UE, un 70 % más que hace una década¹⁹⁷. Además, el riesgo de carecer de hogar se está extendiendo a diferentes grupos de la sociedad. Por ejemplo, el año pasado en Irlanda 1 de cada 3 personas sin hogar que dormían en alojamientos provisionales era un niño. En Suecia, entre 1993 y 2017, la proporción de mujeres en la población sin hogar aumentó del 17 % al 38 %. En los Países Bajos, el número de jóvenes sin hogar se ha triplicado con creces entre 2009 y 2018, pasando de 4 000 a 12 600 personas. Además, los refugiados y los solicitantes de asilo están sobrerrepresentados entre la población sin hogar. En Alemania, las familias con hijos representan el 27,2 % de los refugiados sin hogar, frente al 13 % del resto de la población sin hogar. En la ciudad de Barcelona, el 52,3 % de las personas sin hogar son nacionales de terceros países. Y en Grecia, el 51 % de los 3 774 menores no acompañados son niños sin hogar. Las personas sin hogar también se enfrentan a desigualdades en materia de salud: altas tasas de enfermedades crónicas, mentales y físicas, problemas de abuso de sustancias y reducción de la esperanza de vida.

La crisis de la COVID-19 ha sometido a los sistemas sanitarios de los Estados miembros a tensiones sin precedentes. Además de poner en tela de juicio la capacidad de respuesta a las crisis de los Estados miembros, ha exacerbado las dificultades estructurales ya existentes relacionadas con la eficacia, la accesibilidad y la resiliencia de los sistemas sanitarios. Se trata, por ejemplo, de que la inversión en salud es insuficiente (entre otros aspectos, en lo que respecta a la inversión en preparación y respuesta ante las crisis), la atención sanitaria no está bien integrada ni coordinada, la atención primaria es deficiente y siguen existiendo obstáculos para acceder a la asistencia sanitaria, así como de necesidades de cuidados médicos no satisfechas. Estas dificultades afectaron gravemente a las personas más vulnerables, en particular debido a la necesidad de efectuar cuantiosos pagos directos.

El porcentaje de la población que comunica percibir necesidades de cuidados médicos no satisfechas sigue mostrando una gran variedad entre los Estados miembros, tanto en los niveles como en las variaciones. Al contrario de lo que sucedió en el año anterior, en 2019 existe una correlación negativa entre el nivel y las variaciones en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas, lo que significa que los países en los que se perciben mayores necesidades no satisfechas han experimentado un descenso relativamente mayor en el último período (véase el gráfico 72). En algunos Estados miembros, los costes y el tiempo de espera siguen siendo obstáculos importantes para la accesibilidad a la asistencia sanitaria.

¹⁹⁷ Véase FEANTSA: *Fifth overview of housing exclusion in Europe* [«Quinta visión general de la exclusión en materia de vivienda en Europa», documento en inglés], 2020.

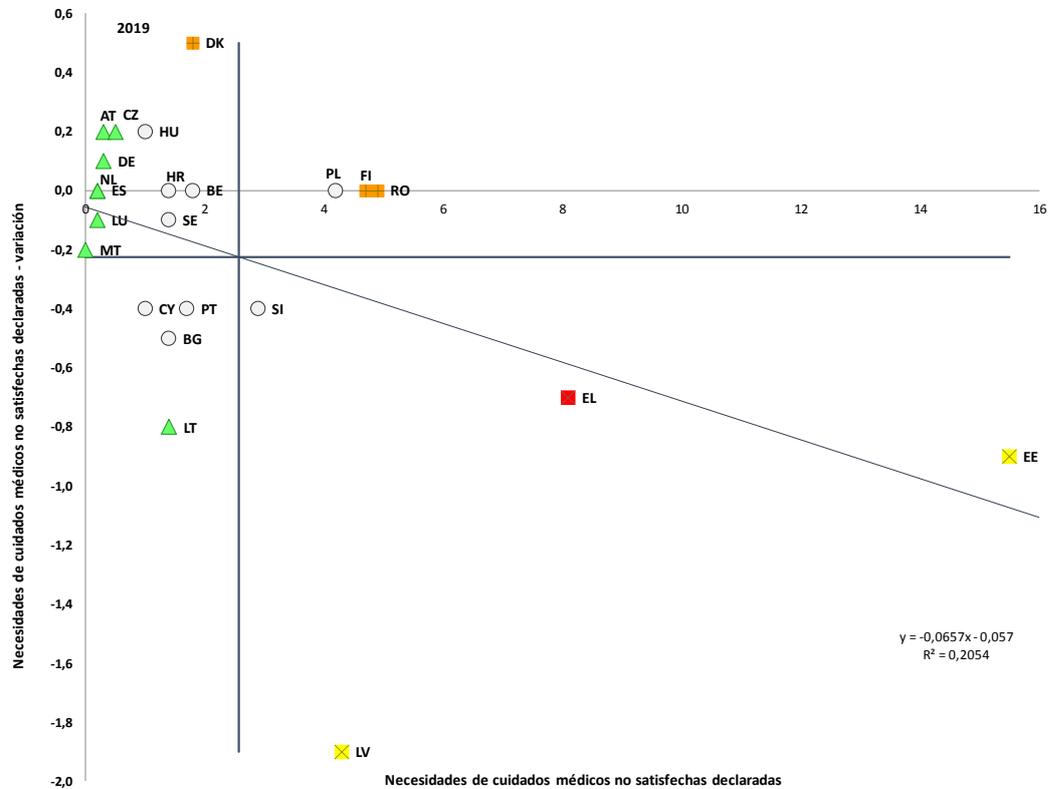
En 2019, en promedio, la proporción de población de la UE que se enfrentó a necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas, ya fuera por su elevado coste, por el excesivo tiempo de espera o por lejanía, se mantuvo estable, en el 1,8 % (la misma cifra que en 2018). Esta proporción siguió superando el 5 % en Estonia y Grecia, y Rumanía y Finlandia se acercaron a este umbral. El aumento más llamativo de 2019 se registró en Dinamarca. Las personas con discapacidad se enfrentan a un mayor nivel de necesidades declaradas de exámenes y cuidados médicos no satisfechas (un 4,2 % en 2019) en comparación con las personas sin discapacidad (un 1 %). Las más desfavorecidas son las personas con discapacidades graves (5,6 %) ¹⁹⁸.

En algunos países, el nivel de renta o la situación profesional pueden desempeñar también un papel importante a la hora de explicar el difícil acceso a los cuidados médicos. Aunque la mayoría de los países no presentan diferencias significativas en función de la situación profesional (véase el gráfico 73), en algunos de ellos los desempleados (Estonia y Grecia) y los jubilados (Estonia, Grecia y Rumanía) encuentran importantes dificultades para acceder a la asistencia sanitaria, con necesidades médicas no satisfechas superiores al 10 %. En la mayoría de los países de la UE, las personas del quintil de renta más baja se enfrentan a mayores necesidades de asistencia sanitaria no satisfechas (véase el gráfico del apartado «Principales mensajes»). La carga para los hogares de renta baja es especialmente elevada en Grecia (+ 10 puntos porcentuales en comparación con la población total) y Letonia (más de 4,5 puntos porcentuales en comparación con la población total).

¹⁹⁸ Eurostat, SILC (2019), cuadro [HLTH_DH030].

Gráfico 72: Antes de la crisis de la COVID-19 se registraron grandes variaciones en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas entre los Estados miembros.

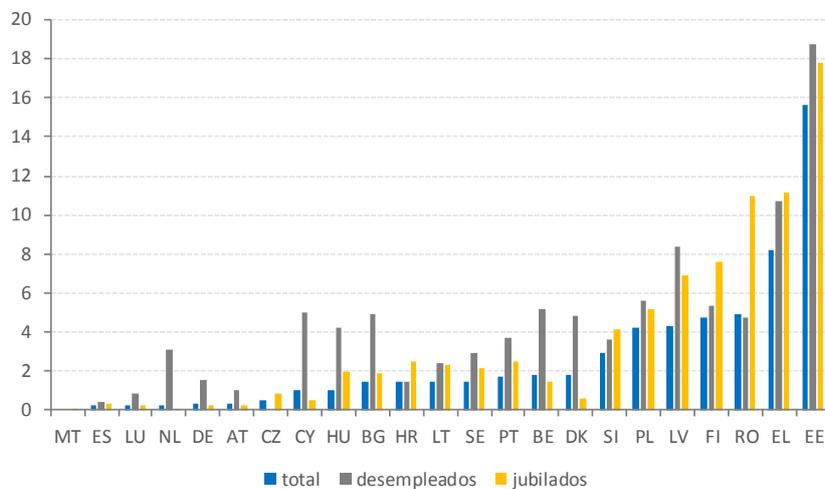
Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, SILC. Período: niveles de 2019 y variaciones anuales con respecto a 2018. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. A 28 de octubre de 2020 no se disponía de los datos de IE, FR, IT ni SK.

Gráfico 73: En algunos países, las personas desempleadas o jubiladas declaran más necesidades de cuidados médicos no satisfechas

Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas según la situación profesional (2019)



Fuente: Eurostat [hlth_silc_13]. No se dispone de los datos de FR, IE, IT ni SK.

Al ajustar las necesidades médicas no satisfechas a la composición por edades, se observa que ocurren más a menudo entre las personas nacidas fuera de la UE (en comparación con los autóctonos). Esto se hizo especialmente evidente en Estonia y Grecia y, en menor medida, en Suecia, Italia, Dinamarca y Letonia¹⁹⁹. Esta tendencia puede estar relacionada con diversos factores, como la falta de acceso debido a la situación de residencia o a las limitaciones del seguro de enfermedad (en algunos países), la falta de conocimientos sobre cómo acceder a los servicios, los recursos financieros, la concentración de migrantes en zonas desfavorecidas con menor acceso a los servicios sanitarios y el hecho de que los sistemas nacionales no estén adaptados a las necesidades específicas de los migrantes²⁰⁰. Estos factores, combinados con la situación de la vivienda y la exposición durante el trabajo, explican por qué los migrantes se han visto más afectados por la pandemia de COVID-19²⁰¹. Entre los migrantes que residen en la UE, los refugiados (y los solicitantes de asilo) pueden correr especial peligro.

La esperanza media de vida con buena salud a partir de los 65 años se mantuvo estable en 2018. Se sitúa ahora en 9,8 años para los hombres y 10,0 para las mujeres. Mientras que las cifras más elevadas de esperanza de vida con buena salud a los 65 años corresponden a Suecia, Malta, Irlanda y España (más de 12 años para ambos sexos), la esperanza de vida con buena salud es especialmente baja en Letonia, Eslovaquia y Croacia (alrededor de 5 años).

La asistencia sanitaria se financia a través de distintos sistemas, cuya importancia relativa varía entre los Estados miembros. En 2018, los pagos directos, es decir, el gasto sanitario del hogar (incluidos los productos sanitarios) no reembolsado por ningún sistema o pagado mediante un régimen de copago organizado, era superior al 30 % del gasto sanitario corriente en Bulgaria, Grecia, Chipre, Letonia y Lituania (véase el gráfico 74).

Los sistemas de cuidados de larga duración se han visto fuertemente afectados por la pandemia, debido a la gran vulnerabilidad de sus usuarios a la enfermedad (dado lo avanzado de su edad, las comorbilidades o las discapacidades). En las últimas semanas han saltado a la palestra las dificultades que la COVID-19 plantea a los cuidados de larga duración, que van desde la reducida disponibilidad de datos, la difícil situación de los trabajadores y cuidadores no profesionales, la discontinuidad de los servicios y los problemas de capacidad para realizar pruebas y la falta de equipos de protección individual, hasta las violaciones de los derechos humanos de las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad, especialmente las personas con discapacidades graves y discapacidades intelectuales. Algunas de estas dificultades representan nuevos retos relacionados con la crisis (por ejemplo, la capacidad para realizar pruebas), mientras que en otros casos la pandemia de COVID-19 ha sacado a la luz los retos estructurales que ya existían y los ha exacerbado (por ejemplo, los relacionados con el acceso a la asistencia sanitaria y con la mano de obra).

¹⁹⁹ OCDE-UE: *Settling in. Indicators of immigrant integration* [«Afincarse. Indicadores de la integración de los inmigrantes», documento en inglés], 2019. Gráfico 4.11. Necesidades médicas no satisfechas.

²⁰⁰ Comisión Europea: análisis del sitio web europeo sobre integración en relación con la disponibilidad de los servicios para la integración a largo plazo de los migrantes y refugiados en Europa (2020). Disponible en: <https://europa.eu/!Xq69WR>

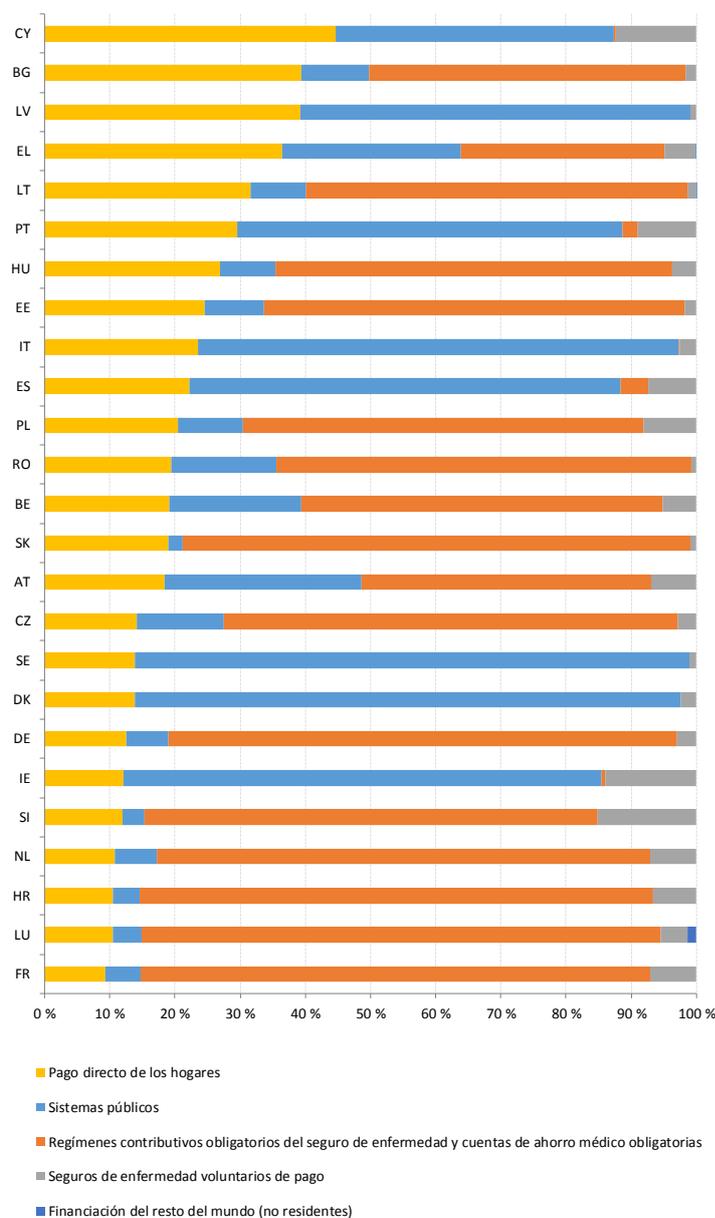
²⁰¹ Véase OCDE: *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?* [«Cuál es el impacto de la pandemia de COVID-19 en los inmigrantes y sus hijos?», documento en inglés], 2020. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>

La necesidad de cuidados de larga duración aumenta a medida que la población de la UE envejece. Durante las próximas 6 décadas (de aquí al año 2070), se prevé que el número de europeos de más de 80 años se duplique, y se espera que la tasa de dependencia de las personas mayores (personas de más de 65 años en relación con las de entre 15 y 64 años) se dispare del 29,6 % de 2016 a un 51,2 % en 2070²⁰². En la UE solo habrá 2 personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años o más, frente a las 3,3 personas de 2016. El riesgo de convertirse en dependiente es mayor a medida que se alcanza una edad más avanzada, cuando las personas se suelen ir haciendo más frágiles (el 27,3 % de las personas mayores de 65 años y el 41,5 % de los mayores de 75 años señalan graves dificultades en el cuidado personal o en la realización de las actividades domésticas).

²⁰² Comisión Europea: *Ageing Report 2018* [«Informe sobre el envejecimiento de 2018», documento en inglés]. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en

Gráfico 74: En algunos Estados miembros, los pagos directos representan una gran parte del gasto sanitario total

Gasto sanitario por fuente de financiación, 2018



Fuente: Eurostat [hlth_sha11_hf]. Notas: los datos se recaban con arreglo al Reglamento (UE) 2015/359 de la Comisión en lo que respecta a las estadísticas sobre gastos y financiación de la asistencia sanitaria (manual del sistema de cuentas de salud 2011). No se dispone de los datos de FI ni MT.

Una gran proporción de las personas con necesidades no tiene acceso a servicios de cuidado personal. En la Europa de los Veintisiete, en 2014, de media (últimos datos disponibles)²⁰³, el 52 % de las personas con graves dificultades en el cuidado personal o en la realización de las actividades domésticas carecían de ayuda para llevarlas a cabo, el 37 %

²⁰³ Se espera que los resultados de 2020 estén disponibles en 2021 [hlth_ehis_tae].

contaba con asistencia suficiente y el 11 % no necesitaba asistencia. Para muchos hogares es difícil acceder a los servicios profesionales de asistencia a domicilio, y los principales factores por los que no se recurre a ellos son los motivos económicos (35,7 %), la indisponibilidad (9,7 %), el hecho de que las personas necesitadas rehúsan recibirlos (5 %) y la calidad insatisfactoria (2,1 %). En la Europa de los Veintisiete, el 6,3 % de la población adulta prestaba cuidados no profesionales a familiares o amigos.

Se prevé un aumento significativo de las necesidades de cuidados de larga duración. Los cuidados de larga duración suponen el gasto social de más rápido crecimiento, más que los gastos en salud y en pensiones. Se prevé que el gasto público de la UE en cuidados de larga duración aumente del 1,6 % al 2,7 % del PIB entre 2016 y 2070, con importantes variaciones de unos lugares a otros de la UE (véase el gráfico 72).

El papel cambiante de las mujeres en la sociedad interactúa con los cambios demográficos y la prestación de cuidados de larga duración en la UE. Aunque persiste la brecha de género (véase el apartado 3.2), las mujeres participan cada vez más en el mercado laboral, lo que constituye una evolución positiva en un contexto de envejecimiento de la sociedad y de disminución de la población en edad de trabajar. Dada su movilidad y participación en el mercado laboral, cada vez mayores, las mujeres tienen menos capacidad para prestar cuidados de larga duración a las personas de su entorno social. La necesidad de unos servicios de cuidados de larga duración adecuados y asequibles es, por lo tanto, aún más acuciante.

3.4.2. Medidas adoptadas por los Estados miembros

Los Estados miembros adoptaron medidas de emergencia para responder a las repercusiones sociales de la crisis de la COVID-19, medidas que en muchos casos se sumaron a las reformas que ya estaban en curso para mejorar la protección social de las personas en riesgo de pobreza. Muchos Estados miembros introdujeron medidas para complementar la renta de los hogares en situaciones muy delicadas. Entre estas medidas se incluyeron, por ejemplo, el aumento de las prestaciones existentes o la concesión de servicios adicionales en especie, la relajación de las normas para tener derecho a recibir las ayudas y la reducción de las cargas administrativas, así como la introducción de nuevas prestaciones temporales. Dichas medidas temporales estaban destinadas especialmente a ayudar a las personas que no tenían derecho a prestaciones por desempleo y cuya renta era muy baja. Italia, por ejemplo, introdujo una «renta de emergencia» (*Reddito di emergenza*) para apoyar a las familias con rentas bajas (potencialmente, un millón de personas) que no estaban cubiertas por el régimen de renta mínima o por otras medidas aplicadas en el contexto de la crisis (como complementos salariales o prestaciones específicas para las profesiones reguladas). En Bulgaria, se abonó una cantidad a tanto alzado de casi 200 EUR a las familias con hijos menores de 14 años que, durante el confinamiento, se encontraron en situación de excedencia sin sueldo. El Gobierno suavizó los requisitos vinculados a la escolarización regular para seguir concediendo prestaciones de asistencia social. Finlandia ayudó a las familias más vulnerables económicamente que tenían derecho a una renta mínima, para las que las medidas de limitación resultantes de la pandemia supusieron costes adicionales. En cuanto a las medidas permanentes, España aprobó un régimen de renta mínima nacional, que establece un límite mínimo en todo el territorio y normas comunes por lo que respecta a la duración y el importe de la prestación y el derecho a recibirla. El objetivo es ampliar la cobertura de los regímenes regionales existentes, así como reducir las disparidades regionales. El régimen nacional es compatible con unas rentas del trabajo de poca cuantía, aunque todavía están en preparación las normas específicas relativas a este punto, así como otras medidas de activación. Se introdujeron algunos cambios permanentes a menor escala en otros Estados

miembros. En Letonia, desde el 1 de enero de 2021, el nivel de la renta mínima garantizada aumentará de los actuales 64 EUR a 109 EUR al mes por cada miembro del hogar. En Bulgaria se introdujo una nueva «renta básica de calefacción» que ampliaba los criterios de acceso y aumentaba las cuantías (un 24,5 % más en cuanto a las cuantías y un 21 % más de personas cubiertas en comparación con 2018).

La crisis de la COVID-19 ha ejercido una presión sin precedentes sobre determinados servicios sociales. Muchos de ellos no se consideraban esenciales y no pudieron continuar funcionando durante los confinamientos. Esto afectó desproporcionadamente a las personas en situaciones más vulnerables que dependían de la prestación continua de estos servicios, en particular las personas sin hogar, las personas con discapacidad, los hogares endeudados, los niños, las personas que sufren violencia doméstica, las personas con adicciones y los hogares que dependen de las visitas de los trabajadores sociales. El efecto negativo recayó, en particular, sobre los servicios que prestan las ONG o las empresas de la economía social. La escasez de personal, la falta de planes para la continuidad de la actividad, la aplicación limitada de las TIC, los problemas de comunicación y las dificultades para coordinarse con otras partes interesadas, como la Administración Pública, los proveedores de servicios y las ONG, repercutieron en la prestación de los servicios y dificultaron que estos llegaran a los beneficiarios. En este difícil contexto, los Estados miembros adoptaron medidas positivas; algunas de ellas ya estaban previstas y otras se adoptaron con carácter de emergencia. Como ejemplo de estas últimas, en España se transfirieron recursos adicionales del presupuesto nacional a los servicios sociales de las regiones y municipios con el fin de ayudar a las personas vulnerables, en particular a las personas mayores y a las dependientes. Además, se autorizó a los gobiernos locales a invertir los superávits de los presupuestos de 2019 para hacer frente a las consecuencias de la pandemia (alrededor de 300 millones EUR). Por lo que respecta a las medidas previstas, Estonia adoptó un programa de asesoramiento para ayudar a los municipios en el desempeño de sus tareas de previsión social, apoyar el desarrollo de organizaciones de asistencia social y mejorar la calidad de la intervención a nivel local. Se adoptaron también medidas de reinserción social sin lista de espera en caso de trastornos psicológicos sufridos por primera vez, para garantizar que las ayudas se prestaran a su debido tiempo y de manera ininterrumpida. Rumanía actualizó las tarifas estándar de los servicios sociales para las categorías vulnerables de beneficiarios: niños, adultos con discapacidad, personas mayores dependientes y víctimas de violencia doméstica, así como de los servicios sociales dirigidos a los agresores. El aumento del gasto oscila entre el 44 % y el 98 % según los distintos tipos de servicios. También se emprendieron acciones a nivel local, entre otras, el aplazamiento de los pagos por determinados servicios remunerados, la redistribución del personal, la asignación de instalaciones adicionales (por ejemplo, para las personas sin hogar) o el lanzamiento de servicios a distancia y el cambio de ciertos servicios a su versión en línea.

Los Estados miembros han adoptado medidas para apoyar el acceso a los servicios esenciales y abordar la pobreza energética, también en respuesta a la crisis de la COVID-19. Las medidas para conseguir que las personas que los necesitan accedan a los servicios esenciales, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, las comunicaciones digitales y los servicios financieros, varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Por ejemplo, existen medidas sociales generales dirigidas a hogares pobres o con bajos ingresos, como los complementos a la renta para que puedan permitirse ciertos servicios o para ayudarles a pagar sus facturas, los cupones, las líneas de crédito y las subvenciones, las exenciones fiscales, la intervención directa para reducir el precio de los servicios y las medidas de protección de los consumidores (como la prestación de servicios

mínimos y la protección contra el corte de los servicios)²⁰⁴. Durante los últimos años, algunos Estados miembros han ido adaptando sus marcos estratégicos para ampliar las ayudas y facilitar el acceso. Por ejemplo, en Rumanía se introdujeron nuevas prestaciones en metálico para el suministro de agua potable y la eliminación de aguas residuales dirigidas a las personas con rentas bajas. En Italia, a partir de 2021, se aplicarán automáticamente a las facturas las primas de agua y de energía, para intentar aumentar las tasas de utilización de las prestaciones. Aunque los servicios esenciales han estado garantizados durante la crisis de la COVID-19, los grupos vulnerables podrían enfrentarse a dificultades cada vez mayores para acceder a ellos y poder permitírselos. En los paquetes de emergencia, los Estados miembros adoptaron medidas para hacer frente a este riesgo. Por ejemplo, España amplió el grupo de clientes con derecho a la tarifa social de la electricidad a determinados trabajadores autónomos. Por último, se ha prestado una atención renovada a la pobreza energética, gracias a los planes nacionales de energía y clima²⁰⁵ y a la estrategia para una «oleada de renovación»²⁰⁶. Los planes nacionales de energía y clima también se ocupan de la asequibilidad de los servicios, a menudo en el contexto de la transición energética y climática. Este es el caso de Austria, Bélgica, Francia, los Países Bajos o Dinamarca.

Es probable que la crisis de la COVID-19 tenga un impacto especialmente importante en las familias con rentas bajas y con hijos. En circunstancias normales, aumentar la participación de los progenitores en el mercado laboral es una de las maneras más eficaces de abordar las causas profundas de la pobreza infantil; las principales medidas de intervención suelen ser las políticas activas del mercado de trabajo y la expansión de los servicios de guardería, que deben ser asequibles, de alta calidad y con horarios amplios. Sin embargo, esto se ha hecho muy difícil en el contexto de la COVID-19. Debido a la recesión económica, no solo se redujo la oferta de nuevos empleos, sino que muchas guarderías restringieron su capacidad o sus horarios, o cerraron por completo, con el fin de mitigar el riesgo epidémico. Solo un Estado miembro (Suecia) mantuvo abiertos los centros de enseñanza preescolar y escolar para los niños de hasta 15 años²⁰⁷, proporcionando así unos cuidados y una educación de calidad a los niños y permitiendo a sus progenitores mantener modelos de trabajo lo más normales posible. Las respuestas de los Estados miembros a estos retos educativos clave se analizan detalladamente en el apartado 3.2.2.

La mayoría de las nuevas medidas en el ámbito de las políticas familiares formaban parte de la reacción al reto de la COVID-19. Normalmente, estas medidas adoptaron la forma de prestaciones financieras adicionales y temporales, dirigidas a los niños y las familias más vulnerables (Bélgica —Flandes—, Bulgaria, Letonia, Portugal y Rumanía), o de ampliación del derecho a las prestaciones que ya se recibían (Polonia y Eslovaquia). Además, Lituania, Malta, Eslovenia y Eslovaquia aumentaron las prestaciones familiares de manera permanente, y Polonia amplió el derecho a la prestación por hijos a cargo existente. Con su nueva Ley de Familia, Italia prevé establecer una prestación universal mensual para todos los

²⁰⁴ Red Europea de Política Social: *Access to essential services for people on low incomes in Europe. An analysis of policies in 35 countries* [«El acceso a los servicios esenciales de las personas con rentas bajas en Europa. Análisis de las políticas de 35 países», documento en inglés]. Bruselas, Comisión Europea, 2020. Disponible en: <https://europa.eu/rp96Kc>

²⁰⁵ En el marco de la Unión de la Energía y del paquete de medidas «Energía limpia para todos los europeos», adoptado en 2019, se pidió a los Estados miembros que elaboraran planes nacionales de energía y clima. Disponible en: <https://europa.eu/WR76jF>

²⁰⁶ COM/2020/662 final.

²⁰⁷ Con una cláusula que permitía el cierre temporal.

hijos a cargo, reformar diversos tipos de permisos parentales, ofrecer incentivos para que las mujeres con responsabilidades asistenciales se incorporen al mercado laboral, y desarrollar políticas que ayuden a las familias con los gastos educativos y escolares.

Dado que es probable que la pandemia de COVID-19 aumente las desigualdades en Europa, tanto en términos de ingresos como educativos, son necesarias medidas correctoras. Entre ellas ocupa un lugar destacado la Garantía Infantil, cuyo objetivo es garantizar el acceso de los niños necesitados a servicios como la asistencia sanitaria y la educación (así como a una nutrición adecuada, que es clave para un desarrollo saludable), la educación infantil y atención a la infancia, las actividades extracurriculares en los ámbitos de la cultura, el deporte y el ocio (que complementan el aspecto de integración social de la educación) y, en la medida de lo posible, la vivienda. La Garantía Infantil Europea contribuirá a mitigar los efectos negativos de la crisis económica posterior a la COVID-19: servirá para colmar las lagunas a nivel nacional en términos de acceso a los servicios y para promover la igualdad de oportunidades.

Mientras que en años anteriores los Estados miembros ampliaron de forma permanente la cobertura de los sistemas de protección social, en 2020 se centraron en adoptar medidas temporales para hacer frente a situaciones de emergencia. La COVID-19 puso el foco de atención en las personas que, como los trabajadores atípicos o los trabajadores autónomos, no estaban cubiertas por la protección social o no lo estaban adecuadamente. Por ello, durante los primeros meses de la crisis (marzo y abril de 2020), los países ampliaron y reforzaron los regímenes existentes y flexibilizaron las condiciones de acceso (por ejemplo, a las prestaciones por desempleo o por enfermedad). Las prestaciones por desempleo se prorrogaron (por ejemplo, en Dinamarca, Grecia, Bulgaria o Luxemburgo), aumentaron (en Bulgaria) o se congeló su reducción progresiva (en Bélgica). Los trabajadores autónomos tuvieron más posibilidades de adherirse a regímenes de complementos a la renta, normalmente durante un período limitado o mediante pagos únicos (por ejemplo, en Bélgica, Chipre, Chequia y Portugal). En Chequia, por ejemplo, el Gobierno compensó la pérdida de ingresos de los trabajadores autónomos afectados por la disminución de las ventas mediante un pago a tanto alzado de 25 000 CZK (aproximadamente 915 EUR) durante el período comprendido entre el 12 de marzo y el 30 de abril. Recientemente, la ayuda se ha ampliado a todo el período de cierre de tiendas y comercios, y los autónomos afectados recibirán 500 CZK al día (aproximadamente 18 EUR). En Chipre, un sistema de subvenciones cubrió parte de los gastos de funcionamiento de las pequeñas empresas y los trabajadores autónomos. Las prestaciones por enfermedad se ampliaron a partir del segundo día de baja (en Estonia) o para cubrir tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los autónomos con problemas de salud subyacentes que deben ausentarse del trabajo por motivos de salud, así como a los casos de absentismo obligatorio (confinamiento obligatorio/cuarentena) debido a instrucciones u órdenes de las autoridades (en Chipre). En Letonia, el Estado asume la responsabilidad del período de baja por enfermedad que antes pagaba el empleador (desde el segundo día), en casos relacionados con la COVID-19 (enfermedad y cuarentena obligatoria), hasta finales de 2020.

La crisis de la COVID-19 creó la necesidad de adoptar nuevas medidas para hacer frente a su impacto, desproporcionadamente negativo, sobre las personas con discapacidad. Por ello, además de las medidas permanentes que ya estaban planeadas, varios Estados miembros adoptaron medidas temporales para aliviar la situación de las personas con discapacidad. En este apartado se enumeran tanto las medidas permanentes como las medidas temporales relacionadas con la COVID-19. Bélgica estableció un complemento a la renta adicional de 50 EUR mensuales durante 6 meses destinado a los beneficiarios de la renta

mínima, así como una prestación por discapacidad y una garantía de ingresos para los pensionistas. Debido a la COVID-19, Estonia prorrogó la validez de los derechos de los niños con discapacidad hasta finales de agosto de 2020, con una financiación adicional de 0,34 millones EUR. Al mismo tiempo, aumentó las prestaciones por hijos con discapacidad, que se habían incrementado por última vez en 2006. Durante el estado de emergencia (hasta el 18 de mayo de 2020), se abonaron subsidios extraordinarios a los progenitores de niños con necesidades especiales, con un presupuesto de 10 millones EUR. Estonia también ha prorrogado la validez del nivel de discapacidad de los niños hasta que alcancen la edad de trabajar, en caso de discapacidad grave o profunda, sin cambios o progresiva. Anteriormente, la discapacidad se establecía por un período de 1 a 3 años. Francia prorrogó 3 o 6 meses algunos derechos sociales, si estos derechos tenían que expirar entre el 12 de marzo y el 31 de julio de 2020, incluidos el subsidio para personas con discapacidad, el subsidio por escolarización de un hijo discapacitado y la prestación compensatoria por discapacidad. En cuanto a las medidas permanentes, en Bulgaria los trabajadores sanitarios y sociales proporcionaron servicios de asistencia a las personas mayores y a las personas con discapacidad, como visitas a domicilio, paquetes de alimentos y comida caliente, medicamentos y bienes esenciales. Letonia tenía previsto aumentar los complementos a la renta de las personas con discapacidad e introducir la figura del asistente para las personas con discapacidad que cursan estudios de educación superior (antes, solo los estudiantes con discapacidad visual tenían derecho a los servicios de los asistentes). Lituania se está esforzando por cerrar todos los orfanatos institucionales antes de que termine 2020 (véase el apartado 3.2). Malta aumentó las pensiones de invalidez y Eslovaquia, las prestaciones por discapacidad. Portugal estableció el estatuto jurídico del cuidador no profesional, simplificó el proceso de verificación de la discapacidad destinado a conceder los servicios de tales cuidadores y está trabajando en proyectos piloto para mejorar la situación de los cuidadores no profesionales. Rumanía actualizó las normas relativas a las tarifas por los servicios sociales para los grupos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, que no se habían actualizado desde 2015 (véase también lo explicado anteriormente).

Durante la crisis de la COVID-19, muchos Estados miembros adoptaron medidas de emergencia para proteger la situación de las personas más vulnerables con respecto a la vivienda²⁰⁸. Por ejemplo, durante el confinamiento se dio alojamiento de emergencia a las personas sin hogar, por ejemplo, en albergues y refugios de emergencia. Este fue el caso, por ejemplo, en Francia, España y las principales ciudades de Irlanda y Austria. En España, Austria, Alemania o Portugal se aplicaron moratorias en el pago del alquiler a los inquilinos gravemente afectados, mientras que Irlanda y Luxemburgo ayudaron financieramente a los inquilinos que no podían pagar los alquileres como consecuencia de la crisis²⁰⁹. En Grecia, el Gobierno autorizó una reducción temporal (de hasta el 60 %) del alquiler de los inquilinos que habían perdido su empleo durante la crisis²¹⁰. Los Gobiernos locales y algunas ciudades adoptaron medidas similares, como en Lisboa y Sintra (Portugal), donde los alquileres de viviendas sociales se han suspendido durante varios meses²¹¹. Italia y los Países Bajos aplicaron medidas para proteger a los titulares de hipotecas contra el riesgo de perder su

²⁰⁸ OCDE: *Housing amid COVID-19: Policy responses and challenges* [«La vivienda y la COVID-19: respuestas estratégicas y desafíos», documento en inglés], 2020. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/housing-amid-covid-19-policy-responses-and-challenges-cfdc08a8/>

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ OCDE: *Cities policy responses* [«Respuesta estratégica de las ciudades», documento en inglés], 2020.

vivienda, como la suspensión de los procedimientos de ejecución hipotecaria durante el período de confinamiento²¹². Sin embargo, estas medidas han sido, en su mayor parte, provisionales, y es poco probable que duren tanto como las repercusiones de la pandemia mundial sobre la capacidad de los hogares para hacer frente a los costes de la vivienda, especialmente en el caso de las personas que han perdido su empleo o sus ingresos durante la crisis. Por lo que se refiere a la oferta, uno de los principales retos de la política de vivienda es la disminución de la inversión pública en la oferta de vivienda en la última década²¹³. Algunos Estados miembros han tomado medidas para aumentar la oferta de viviendas sociales y ayudar a la recuperación del sector de la construcción tras la crisis. Por ejemplo, Austria, Irlanda y los Países Bajos han aumentado la financiación o han relajado las condiciones para recibir préstamos, con el fin de proporcionar liquidez a los promotores. En Portugal se concedieron exenciones fiscales sobre las plusvalías inmobiliarias para incentivar a los propietarios de viviendas que operan en el mercado del alquiler vacacional de corta duración a ofrecer sus viviendas en arrendamiento en el mercado del alquiler asequible.

Las pensiones son la principal fuente de ingresos para uno de cada cuatro europeos y están desempeñando un papel fundamental a la hora de garantizar la resiliencia de la economía durante la crisis económica de la COVID-19. En el último año, antes del estallido de la crisis de la COVID-19, en un contexto de crecimiento continuo del empleo en la UE, que alcanzó el nivel más alto jamás registrado, los Estados miembros prosiguieron sus esfuerzos para salvaguardar la adecuación de las pensiones. Varios Estados miembros continuaron promoviendo una vida laboral más larga y una jubilación más tardía, principalmente a través de incentivos y otras medidas no vinculantes, como facilitar la combinación de pensiones y empleo (Eslovenia), favorecer la jubilación diferida trabajando más allá de la edad de jubilación (Estonia y Suecia) y prorrogar el período de afiliación (Dinamarca y Lituania). Otros países quisieron reforzar la capacidad para mantener la renta y el carácter inclusivo de los sistemas de pensiones, por ejemplo, revisando las normas de acumulación de pensiones (Estonia y Lituania) o la indexación (Croacia), aumentando las exenciones fiscales (Malta), introduciendo créditos de pensión por el cuidado de hijos (Eslovenia) o reforzando el ahorro para las pensiones de jubilación (Países Bajos y Polonia). Varios Estados miembros adoptaron medidas destinadas a reducir la pobreza, principalmente mediante la introducción o el aumento de la pensión básica o mínima (por ejemplo, Italia, Eslovenia y Bulgaria) o añadiendo un pequeño suplemento a todas las pensiones durante la crisis de la COVID-19 y proponiendo disposiciones para establecer aumentos permanentes (Bulgaria). Algunos Estados miembros reformaron el modo en que se financian sus sistemas de pensiones; por ejemplo, Lituania transfirió parte de la financiación de la seguridad social al presupuesto general y dispuso que las transferencias al pilar contributivo obligatorio sean voluntarias. Al mismo tiempo, desde el inicio de la crisis, la mayoría de los Estados miembros no han introducido reformas sustanciales relacionadas con la crisis en sus sistemas de pensiones, mientras que algunas reformas que ya estaban planeadas se han suspendido (por ejemplo, la reforma global de las pensiones en Francia).

Todos los Estados miembros han adoptado diversas medidas temporales para reforzar sus sistemas de asistencia sanitaria en respuesta a la pandemia y mejorar la resiliencia. Entre estas medidas se encuentran la asignación de fondos adicionales para cubrir los costes

²¹² OCDE: *Housing amid COVID-19: Policy responses and challenges* [«La vivienda y la COVID-19: respuestas estratégicas y desafíos», documento en inglés], 2020.

²¹³ Véase la página 13 de OCDE: *Housing and Inclusive Growth* [«La vivienda y el crecimiento inclusivo», documento en inglés], 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/6ef36f4b-en>

de asistencia sanitaria derivados de la pandemia (por ejemplo, para reorganizar la atención hospitalaria o para productos médicos críticos, como los equipos de protección individual, los medicamentos o los respiradores) y para aumentar la capacidad de investigación e innovación (en particular, por lo que respecta a las vacunas y las medidas de respuesta a las crisis). Las medidas tuvieron también por objeto reforzar los sistemas sanitarios mediante el aumento del número de camas en cuidados intensivos, la asistencia territorial a las regiones más afectadas, el aumento del personal sanitario (por ejemplo, mediante la contratación de personal adicional, la mejora de las capacidades o el reciclaje profesional y el recurso a estudiantes de medicina o de la reserva médica), la financiación de las horas extraordinarias del personal sanitario que trabaja en la contención de la COVID-19 o la concesión de una prima al personal de asistencia social y el personal sanitario por los riesgos a los que se han visto expuestos. Los Estados miembros han aumentado y mejorado su capacidad para realizar pruebas y su capacidad de laboratorio y están adaptando continuamente las normas sobre pruebas, distanciamiento físico, viajes, protección personal y cuarentena a las respectivas situaciones epidemiológicas.

La crisis puso de manifiesto las debilidades estructurales subyacentes a los sistemas sanitarios en muchos Estados miembros y subrayó la necesidad de reformas y modernización. Ya ha supuesto que se impulsen reformas para mejorar la accesibilidad de los sistemas sanitarios, como la eliminación de las tasas por la atención primaria en Irlanda, la ampliación de la cobertura de la asistencia relacionada con la COVID-19 a los no asegurados en Bulgaria y a los migrantes en Portugal o el pago, hasta ciertos límites, de las contribuciones de los desempleados en Hungría, Eslovenia, Grecia y Croacia. En Alemania y Francia, las limitaciones al uso de las teleconsultas se redujeron aún más a raíz de la crisis.

Los Estados miembros siguen modernizando sus sistemas sanitarios, por ejemplo, aumentando el acceso a la asistencia sanitaria y su disponibilidad. Algunos Estados miembros ofrecen incentivos o subvenciones a los médicos de familia o a los estudiantes de medicina para trabajar en zonas insuficientemente atendidas (por ejemplo, en Estonia, Letonia, Francia y Alemania) o aumentan los salarios de determinadas categorías de trabajadores sanitarios (en Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía). La atención primaria se está reforzando mediante el establecimiento de centros de salud comunitarios, unidades locales de asistencia sanitaria o consultorios colectivos de médicos de familia (en Austria, Chequia, Estonia, Grecia, Luxemburgo y Rumanía). Lituania informa de que ha logrado avances en la reducción de las listas de espera y del copago por las recetas. En 2019, Chipre puso en marcha la primera fase de la asistencia ambulatoria, de la que se espera que reduzca significativamente los pagos directos y aumente aún más el acceso a la asistencia sanitaria. La fase final de la reforma del sistema sanitario general se puso en marcha el 1 de junio de 2020, con la introducción de la cobertura de la asistencia hospitalaria como parte del paquete de prestaciones. Algunas especialidades cuya inclusión estaba prevista inicialmente en la fase 2 (dietistas clínicos, terapeutas ocupacionales, logopedas, fisioterapeutas, psiquiatras, dentistas, rehabilitación médica y cuidados paliativos) se han retrasado hasta el otoño. Varios Estados miembros tienen previsto mejorar la planificación y la formación del personal sanitario, o lo están haciendo ya (Suecia, Alemania, Francia, Estonia, España, Lituania, Luxemburgo y Letonia).

Prosiguen los esfuerzos para mejorar la resiliencia, la eficacia y la eficiencia de la asistencia sanitaria. En Finlandia, el nuevo Gobierno relanzó la reforma social y sanitaria (SOTE) con algunas modificaciones, concentrando los esfuerzos en la mejora del acceso a la asistencia sanitaria. Austria redujo el número de seguros de enfermedad de 21 a 5 a partir del 1 de enero de 2020, en aras de una mayor eficiencia. En Chequia y Letonia se está

desarrollando un nuevo sistema de evaluación del rendimiento, y Portugal ha creado una estructura formal para evaluar la gestión de los hospitales públicos. Luxemburgo creó un observatorio nacional de datos sanitarios para mejorar la disponibilidad y la calidad de dichos datos. En Grecia, una nueva autoridad central de compras para el sector sanitario (EKAPY) se ocupará de la contratación pública de manera centralizada. Francia prosigue con la consolidación de las redes hospitalarias para una mejor coordinación de la atención en régimen interno. En Chequia y Grecia se están aplicando sistemas de grupos relacionados con el diagnóstico (GRD), y están previstos en Luxemburgo. En el ámbito de la asistencia sanitaria digital, el sistema de consulta electrónica de Estonia permite a los médicos de familia consultar digitalmente sus casos difíciles con especialistas. El país puso en marcha en julio de 2019 un sistema central de registro digital para reservar la asistencia hospitalaria. Chequia y Polonia han implementado plenamente las recetas electrónicas, y Lituania está probando un modelo para la prestación de servicios de asistencia sanitaria a distancia. Alemania se está preparando para disponer de historiales electrónicos de todos los pacientes a partir de 2021. Rumanía tiene previsto presentar una nueva estrategia sanitaria plurianual en 2021. Francia anunció en el verano de 2020 nuevas inversiones en asistencia sanitaria y atención a la tercera edad, en particular en infraestructuras, personal y servicios digitales.

Debido al impacto de la pandemia, muchos Estados miembros han tomado medidas para proteger sus sistemas de cuidados de larga duración y a las personas que los reciben, y algunos han conseguido mejorar la situación del sector profesional y también del sector no profesional. Finlandia ha adoptado modificaciones a la Ley de servicios asistenciales para las personas de edad avanzada, con el fin de aumentar gradualmente el nivel mínimo de personal y la calidad de los cuidados de día y de noche y los cuidados institucionales de larga duración para las personas mayores, de 0,5 empleados por cliente en octubre de 2020 a 0,7 empleados por cliente, a más tardar, en abril de 2023. Portugal estableció el estatuto jurídico del cuidador no profesional. Para proteger a las personas que recibían cuidados durante la pandemia, varios Estados miembros (por ejemplo, Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia y Eslovenia) adoptaron medidas para aislar a los residentes de otros beneficiarios dentro del centro asistencial. Estas medidas incluyen el confinamiento de las personas recién llegadas a una residencia durante un determinado número de días, la separación de las instituciones en zonas con COVID y zonas sin COVID y el aislamiento de los residentes en habitaciones individuales. Los Estados miembros (por ejemplo, Bélgica —Valonia—, Estonia, Francia, Irlanda, Italia y España) también han introducido medidas para luchar contra el aumento de la soledad resultante de la pandemia y medidas de contención. Estas iniciativas incluyen la autorización de visitas de familiares en los centros asistenciales bajo determinadas condiciones, el uso de herramientas de vídeo para permitir la comunicación entre los residentes y sus familiares y el apoyo psicológico mediante asesoramiento telefónico. Dado que la escasez de mano de obra en el sector de los cuidados de larga duración se ha agravado durante la crisis, los Estados miembros (por ejemplo, Austria, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Eslovenia y Suecia) han introducido nuevas medidas o ampliado las existentes con el fin de aumentar la reserva de trabajadores de este tipo, por ejemplo, reduciendo temporalmente los requisitos académicos para permitir la contratación rápida de nuevos miembros del personal, contratando voluntarios, estudiantes de medicina y médicos jubilados, flexibilizando las normas sobre la jornada laboral máxima, redistribuyendo temporalmente al personal de otros sectores, aumentando el reciclaje profesional, la mejora de las capacidades y el aprendizaje permanente dentro del sector, y permitiendo que los trabajadores transfronterizos del sector sanitario puedan entrar en el país pese al cierre de fronteras. Los Estados miembros (por ejemplo, Lituania, Luxemburgo, Eslovaquia y España) también introdujeron medidas de apoyo a los cuidadores no

profesionales durante la pandemia, entre otras cosas, mediante prestaciones, permitiendo la reducción de la jornada laboral o introduciendo permisos especiales.