



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 3 de marzo de 2008 (5.03)
(or. EN)**

7169/08

**SOC 143
ECOFIN 95
EDUC 67**

NOTA

del : Consejo (Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores)
al : Consejo Europeo

No. doc. prec.: 5984/08 SOC 63 ECOFIN 40 EDUC 35 + COR 1
No doc Cion: 16714/07 ECOFIN 519 COMPET 442 SOC 543 ENV 721 EDUC 224 RECH 433
ENER 326 ADD 2

Subject: Informe Conjunto sobre el Empleo 2007/2008

Adjunto se remite, a la atención de las Delegaciones, el Informe Conjunto sobre el Empleo 2007/2008, tal como ha sido adoptado por el Consejo (EPSCO) en su sesión de 29 de febrero de 2008, para su presentación al Consejo Europeo con vistas a su sesión de los días 13 y 14 de marzo de 2008.

Informe conjunto sobre el empleo 2007/2008

ÍNDICE

Proyecto de informe conjunto sobre el empleo 2007/2008.....	2
1. Resumen: se están cosechando los primeros frutos de la reforma, pero subsisten inquietudes .	4
2. Progresos en la realización de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo.....	5
2.1 Pleno empleo	5
2.2 Calidad y productividad en el trabajo.....	6
2.3 Cohesión social y territorial.....	8
3. Aplicación de las prioridades de actuación	8
3.1 Atraer y mantener un mayor número de personas en sus empleos, aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección	8
3.2 Mejora de la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas	11
3.3. Invertir más en capital humano, mejorando la educación y las capacidades	13
4. Dar prioridad a la creación de más y mejor empleo	15

1. Resumen: se están cosechando los primeros frutos de la reforma, pero subsisten inquietudes

El entorno económico favorable ha dejado huellas positivas en los mercados laborales europeos. Durante 2006 se han observado por primera vez en casi una década un crecimiento con generación intensiva de empleo. El pasado año ha contemplado la creación de cerca de cuatro millones de nuevos puestos de trabajo, y el desempleo ha alcanzado sus niveles más bajos en muchos años. Aunque esta disminución tiene en parte carácter cíclico, existen buenas razones para pensar que la Estrategia Europea de Empleo y la Estrategia integrada de Lisboa están cosechando resultados, y que la reforma estructural comienza a dar fruto. Uno de los signos que así lo ponen de manifiesto es la reciente disminución del desempleo estructural.

Pese a las perspectivas relativamente favorables del mercado laboral, sigue existiendo una serie de graves inquietudes. El desempleo juvenil, que es la más acuciante de ellas, sigue constituyendo un grave problema en numerosos Estados miembros, al no haberse beneficiado en la misma proporción los jóvenes de la tendencia ascendente de la economía; en 2006 los jóvenes siguieron expuestos al desempleo en una proporción de más del doble que el conjunto de la población activa. Actualmente casi uno de cada seis jóvenes de la UE, es decir, casi siete millones, sigue abandonando prematuramente el sistema educativo, y no se ha producido prácticamente incremento alguno en los grados de instrucción alcanzados.

Es preciso realizar mayores esfuerzos para alcanzar los objetivos europeos de empleo. Además, la capacidad de respuesta de los mercados laborales europeos para afrontar los retos de la mundialización y del envejecimiento de la población sigue siendo insuficiente. El desempleo estructural sigue siendo excesivamente elevado y hace falta desarrollar una actuación más intensa en el marco de planteamientos globales de la flexibilidad para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales europeos y facilitar las transiciones a fin de eliminar los obstáculos para el empleo.

Resulta muy alentador el hecho de que aproximadamente la mitad de los Estados miembros hayan elaborado ya, o estén elaborando, planteamientos globales en materia de flexibilidad, si bien resulta menos positivo el rendimiento de los mismos en el marco de los distintos componentes subyacentes. La segmentación de los mercados laborales sigue planteando un problema importante en numerosos Estados miembros, y la respuesta política tiende a seguir centrándose aún en mayor grado en simplificar la reglamentación del mercado laboral para quienes se incorporan al mismo y facilitar una mayor diversidad contractual que en reformar las grandes líneas de la legislación laboral vigente. Las reformas de los sistemas de seguridad social han tendido a quedar limitadas a reformas de las pensiones. Si bien las políticas activas del mercado laboral se han personalizado más, los gastos a ellas destinadas han experimentado una reducción desde el año 2000, y ello tanto en calidad de porcentaje del PIB como por lo que se refiere a los gastos por trabajador. Por último, la participación en el aprendizaje permanente en el conjunto de la UE apenas se incrementó entre 2005 y 2006, e incluso disminuyó de hecho en la mitad de los Estados miembros, y la formación de adultos sigue estando desigualmente distribuida. Estas cifras son decepcionantes y constituyen un motivo de preocupación de cara al futuro. Para colmar la brecha de productividad con nuestros principales competidores mundiales es esencial lograr un incremento sustancial de las inversiones en capital humano orientadas más específicamente a las necesidades del mercado laboral.

Europa debe proseguir la reforma de los mercados laborales para crear más y mejor empleo. Es preciso conceder especial atención a los desempleados y a las personas que desempeñan puestos de trabajo precarios. Una Europa que envejece en un mundo intensamente competitivo necesita a más personas que trabajen, de manera más productiva.

2. Progresos en la realización de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo

2.1 Pleno empleo

Objetivos de empleo

Ayudado por la fuerte expansión económica, el crecimiento del empleo alcanzó un punto culminante en 2006, registrando el mayor incremento desde los años noventa merced a la creación durante dicho año de casi millones de puestos de trabajo y el ascenso hasta el 64,3% de la tasa global de empleo. Esta expansión del empleo tuvo lugar, en particular, en un entorno de acelerado crecimiento de la productividad, como no se había registrado en una década. Aunque los avances fueron generalizados, estuvieron guiados por unos pocos Estados miembros. Se prevé que los buenos resultados del mercado laboral prosigan al menos durante el año próximo, lo que debería conducir a mayores progresos hacia la consecución de los objetivos de empleo.

Pese a los positivos resultados de 2006, Europa sigue lejos de alcanzar los objetivos de empleo para 2010. La actual tasa de empleo implica que tendrán que crearse para 2010 otros veinte millones de puestos de trabajo para alcanzar el objetivo fijado. Las previsiones sugieren ya que para 2008 podrían crearse otros 5,5 millones de nuevos puestos de trabajo¹. Si se mantienen los esfuerzos, el objetivo global para 2010 de conseguir una tasa de empleo del 70% está ya casi al alcance de la mano.

Los trabajadores de mayor edad representan uno de los grupos específicos más amplios con miras al incremento del empleo. Con una tasa de empleo del 43,5% a finales de 2006 (a 6,5 puntos del objetivo para 2010), sigue habiendo entre ellos un importante potencial por explotar, y seguirán aumentando durante las próximas décadas. Por lo que respecta al género, la tasa de empleo de las mujeres se ha incrementado en casi todos los Estados miembros, hasta alcanzar el 57,2% en 2006, y se encuentra en una posición relativamente cercana al objetivo del 60% para 2010. Con una tasa de empleo de sólo el 50%, las personas con discapacidades siguen constituyendo asimismo potencialmente un recurso ampliamente inexplorado de suministro adicional de mano de obra.

El desempleo experimentó una importante disminución, pasando del 8,9% en 2005 al 8,2% en 2006, y casi todos los Estados miembros contribuyeron a esta tendencia. Tanto las mujeres como los hombres se beneficiaron de dicha reducción, habida cuenta de que las correspondientes tasas de desempleo descendieron, respectivamente, al 9% y al 7,6%. Un indicador notable del vigor del actual comportamiento positivo del mercado laboral lo constituye el hecho de que la tasa de desempleo a largo plazo disminuyó por segundo año consecutivo, pasando del 4% al 3,6%.

El desempleo juvenil sigue siendo un problema grave en numerosos Estados miembros. La tasa global de desempleo juvenil disminuyó en efecto durante el pasado año, pero cabe atribuir principalmente dicha disminución a las destacadas reducciones registradas en un pequeño número de Estados miembros. En realidad, la tasa de desempleo entre los jóvenes se ha incrementado desde 2004 en una serie de otros Estados miembros. Hasta ahora los jóvenes no se han beneficiado suficientemente del entorno económico favorable; siguen estando expuestos al desempleo en una proporción de más del doble que el conjunto de la población activa. Por último, numerosos Estados miembros siguen aún lejos de los nuevos objetivos de activación. Pese a que también constituyen una de las prioridades de Lisboa desde 2006, y habida cuenta de la importancia de las jóvenes generaciones a la hora de abordar los futuros retos demográficos, estas tendencias siguen siendo decepcionantes.

¹ Previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea, 2007.

Reformas estructurales

Una serie de indicios revelan que las reformas estructurales del mercado laboral acometidas en años recientes están teniendo repercusiones². Con todo, la prueba más sólida en este sentido es la marcada reducción del desempleo estructural en toda Europa³. Mientras que el período 1997-2003 se caracterizó por un desempleo estructural bastante estable y elevado, el desempleo estructural se ha reducido en una tercera parte aproximadamente desde 2004, y se prevé que disminuya aún más en 2007. No obstante, su nivel sigue siendo marcadamente más elevado que el de nuestros principales competidores.

Ello apunta en su conjunto a la existencia de importantes obstáculos para el empleo. Los mercados laborales europeos no dan una respuesta suficiente a los retos de la mundialización y el envejecimiento de la población. Es necesario desplegar mayores esfuerzos para mejorar su funcionamiento y facilitar las transiciones en el mercado laboral.

2.2 Calidad y productividad en el trabajo

Productividad

Uno de los retos más destacados que plantea la mundialización es el aumento de las exigencias de mayor productividad para garantizar un crecimiento sostenible del empleo. Desde los años ochenta, el crecimiento de la productividad laboral media en la UE ha venido disminuyendo desde alrededor de un 2% al año en la segunda mitad de los años noventa hasta aproximadamente un 1% entre 2001 y 2003. A lo largo de ese mismo marco temporal, los EE.UU. mantuvieron porcentajes de crecimiento de la productividad que se situaban en torno al 2% como promedio. No obstante, desde 2003 hay pruebas de que se está invirtiendo la disminución del crecimiento de la productividad en Europa.

Cuadro 1. Crecimiento del PIB, del empleo y de la productividad laboral (promedio anual)

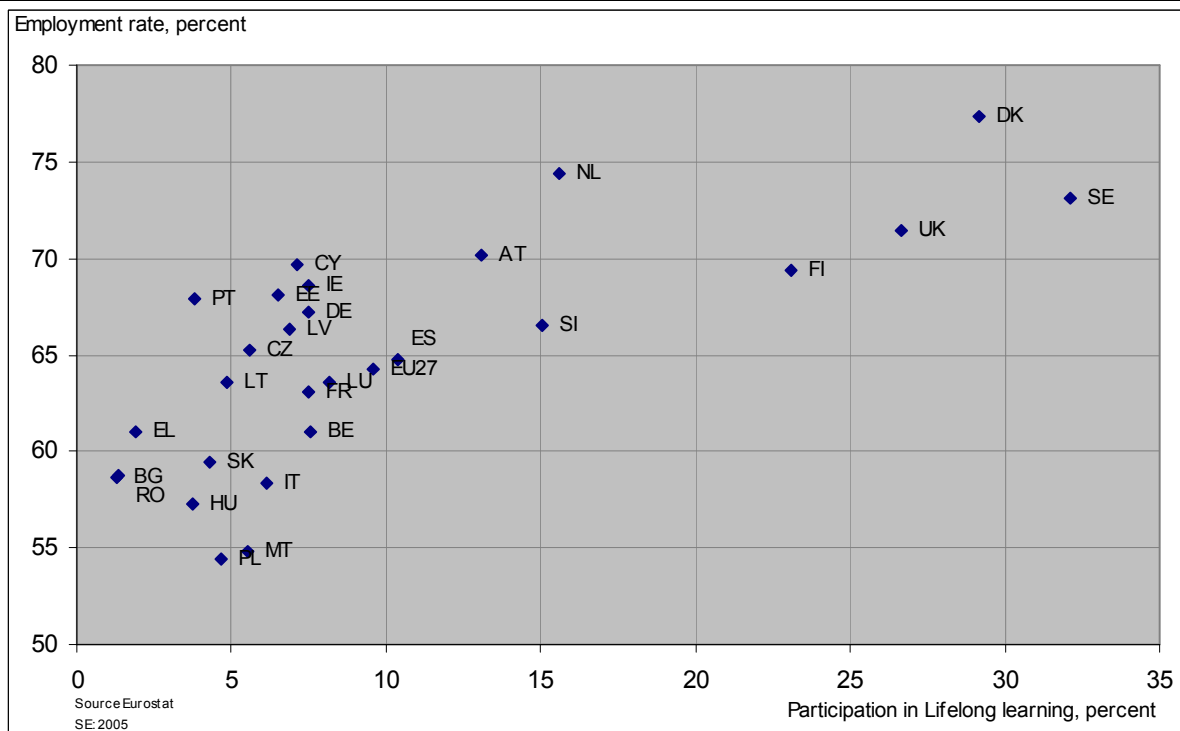
	1997-2000		2001-2003		2004-2006	
	UE27	EE.UU.	UE27	EE.UU.	UE27	EE.UU.
1. PIB	3.1	4.2	1.5	1.6	2.4	3.2
2. Empleo	1.1	2.1	0.3	0.0	1.1	1.6
3. Productividad laboral (por trabajador)	2.2	2.1	1.1	2.0	1.5	2.1
4. Productividad laboral por hora		2.1	1.6	2.7	1.4	2.3

La inversión en capital humano constituye un medio importante para mejorar la productividad laboral, en particular mediante el establecimiento de estrategias globales de aprendizaje permanente a lo largo de todo el ciclo vital. A este respecto, Europa lleva retraso.

² Uno de ellos es la evolución de los salarios. En la actual fase de recuperación económica no se ha producido una presión significativa sobre los salarios, como era característico de las fases de expansión cíclicamente orientadas.

³ Comisión Europea, base de datos AMECO, DG ECFIN.

Gráfico 2: Tasas de empleo y participación en el aprendizaje permanente 2006



Employment rate, percent: Tasa de empleo, porcentaje
 Participation in Lifelong learning, percent: Participación en el aprendizaje permanente, porcentaje
 Source Eurostat:: Fuente Eurostat

El gráfico indica que existe cierta correlación entre las tasas de empleo y la participación en el aprendizaje permanente. También podría indicar que para conseguir tasas de empleo muy elevadas es necesario rebasar cierto nivel de participación en el aprendizaje permanente.

Si bien en los últimos años se realizado claros progresos en la reducción del abandono escolar prematuro, casi siete millones de jóvenes abandonaron pese a todo en 2006 la educación prematuramente. El ritmo de los avances en el incremento del grado de instrucción de los jóvenes es demasiado lento: las cifras al respecto han mejorado sólo moderadamente desde 2000. El nivel de participación de los adultos ha permanecido estable, o incluso ha disminuido en 20 de los 27 Estados miembros desde 2004. Los niveles de participación son especialmente bajos en los países de Europa meridional y en la mayoría de los nuevos Estados miembros. Los porcentajes de participación más bajos en toda la UE siguen correspondiendo a los trabajadores de edad más avanzada.

Resulta imperativo que Europa intensifique sus inversiones en capital humano⁴. Deben desarrollarse incentivos adecuados y mecanismos de reparto de los costes destinados a las empresas, las autoridades públicas y las personas.

⁴ En la actualidad, tanto los EE.UU. como Japón gastan el doble que la UE en educación terciaria.

Una vez más la mejora de la calidad en el trabajo ha progresado de forma desigual⁵ y la aplicación de políticas en pro de ese objetivo limitada. La pobreza de ingresos afecta aún al 8% de los trabajadores en la UE. Mientras que en 2006 se produjeron algunas mejoras adicionales en los niveles de educación de los jóvenes, los avances han sido limitados en otras dimensiones de la calidad en el trabajo, entre ellas, en concreto, la transición de empleos no seguros a seguros y el tema de la reducción de la segmentación del mercado laboral, cuyo nivel está en aumento en muchos Estados miembros. La participación de los adultos en la formación permanente, uno de los indicadores clave de la calidad en el trabajo, muestra tendencia a estancarse o a disminuir.

2.3 Cohesión social y territorial

La cohesión social es crucial para el aumento sostenible del empleo. En 2007, dentro del marco del método abierto de coordinación de la protección e inclusión sociales, los Estados miembros han seguido centrando sus políticas en la lucha y prevención de la pobreza infantil y fomentando la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral mediante un enfoque combinado de apoyo a los ingresos y políticas de activación.

Pese a las condiciones económicas positivas, en la mayoría de los países no se redujo la pobreza relativa y los índices de empleo de grupos vulnerables han sido más limitados que los de la población activa en general. En la UE, el porcentaje de adultos y niños que viven en hogares de desempleados sigue sin cambios desde 2000, cercano al 10%. Las reformas en materia de protección social, en particular, deberían mejorar, cuando así fuera necesario, la adecuación de los beneficios sociales vinculados a la actividad laboral. Es ésta una condición previa del buen funcionamiento del enfoque de la flexiguridad.

Las condiciones económicas favorables han tenido una repercusión favorable en la magnitud de las disparidades regionales, que continuaban reduciéndose en 2006, especialmente en lo que se refiere al desempleo. Sigue siendo característico que las disparidades regionales en cuanto al desempleo sean claramente superiores a las del empleo, pero la primeras se han reducido en un tercio desde 2001. Aunque esta tendencia se observa en la mayoría de los Estados miembros, sigue habiendo algunos con una tendencia fuertemente negativa en las disparidades regionales.

3. Aplicación de las prioridades de actuación

3.1 Atraer y mantener un mayor número de personas en sus empleos, aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección

Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida

A día de hoy, sólo unos pocos Estados miembros tienen un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.

⁵ Para los detalles de las 10 dimensiones de la calidad en el trabajo véase un informe sobre avances recientes, COM (2003) 728 de 26.11.2003.

Se han producido algunos avances recientes en pro de estrategias de envejecimiento activo, especialmente mediante la restricción de las condiciones de elegibilidad, junto con compensaciones por empleos especialmente exigentes o peligrosos, mediante incentivos a los empleados por trabajar durante más tiempo (BG, AT, FR, ES, DK, PT) y el aumento de las oportunidades de trabajo para los trabajadores de más edad, en particular los discapacitados, y la mejora de las condiciones de trabajo, así como proporcionando oportunidades de actualización de conocimientos y nueva formación. La edad media actual de salida del mercado laboral (60.9) sigue estando bastante por debajo del objetivo de 2010.

Los avances en el ámbito de la igualdad de género han sido desiguales. El índice de empleo femenino ha aumentado en gran medida, pero aún sigue por debajo del 50% en 4 Estados miembros (EL, IT, MT, PL). Sólo algunos países (AT, CY, DK, FR, EL, IE, LV, MT, PL, SE, SI) usan de manera sistemática estadísticas desglosadas por sexo para informar sobre el empleo. La diferencia salarial por razón de género no muestra señales de reducirse en los últimos años y sigue estando en el 15% en la UE en general. Pocos países han tomado medidas concretas en este ámbito (AT, BE, DK, FI, FR, LU, NL, SE, SK, UK) y no se han fijado nuevos objetivos consecutivos a la Comunicación de la Comisión sobre la diferencia salarial por razón de género.

Recuadro 1: El fomento de la integración en el mercado laboral de los jóvenes sigue siendo un reto clave

Sólo la mitad de los Estados miembros han mostrado una mejora en el desempleo juvenil entre 2000 y 2006. Sigue habiendo un 17.5% de hombres jóvenes y un 13.2 % de mujeres jóvenes que se van de la escuela sin, como mínimo, un nivel básico de educación secundaria. Sólo seis Estados miembros han llegado al objetivo de no más del 10%.

Pese a los resultados relativamente pobres, muchos países informan sobre un aumento de los esfuerzos para combatir el desempleo juvenil. Se engloban en cuatro ejes las medidas de actuación: En primer lugar, mediante una mejora de las posibilidades de enseñanza y formación profesionales (AT, BE, LU, EE), mediante orientación y vías específicas para jóvenes pertenecientes al grupo de riesgo de los abandonos escolares prematuros (BE, FR, DE, LU, SI) y regímenes de contrato específicos con un elemento formativo (LU). En segundo lugar, mediante una orientación acentuada y personalizada y apoyo a la búsqueda de empleo (PT) y la creación de vías de empleo (MT). En tercer lugar, mediante la reducción de las contribuciones a la seguridad social de los empresarios (BE, ES, HU, SE), ventajas fiscales para los puestos de trabajo de aprendices (AT, FR) y el apoyo salarial a la contratación de desempleados de larga duración (DE). En cuarto lugar, mediante el refuerzo de la condicionalidad de las prestaciones sociales y de desempleo (CZ) y una fiscalidad reducida de los puestos de trabajo reservados a estudiantes (FR).

En el Consejo Europeo de Primavera de 2006, los Estados miembros acordaron que deberían impulsar un "nuevo inicio" de los jóvenes desempleados dentro de los 6 meses en 2007 y de los 4 meses en 2010. Según los datos más recientes de la UE, sólo 15 países logran tener un nuevo inicio a tiempo al menos a los dos tercios de los jóvenes desempleados. En un pequeño grupo de países a la cabeza, a casi todos los jóvenes desempleados se les ofrece un nuevo inicio durante los primeros meses de desempleo (AT, FI, SE). Siete países han llegado al 80-90 % (BE, FR, DE, IE, LT, NL, ES), mientras que cuatro países sólo llegan al 70-80% (HU, LV, LU, PT). No hay datos UE de los demás países.

El tema de la conciliación de la vida laboral y privada está adquiriendo importancia en los Estados miembros, sobre todo mediante el compromiso de mejorar la disponibilidad de instalaciones de asistencia a los niños (AT, DE, EL, LU, NL, PT, UK). Con todo, muchos Estados miembros están lejos de llegar a los objetivos de asistencia a los niños y la mayoría ni siquiera lo mencionan en sus estrategias nacionales.

Garantizar mercados laborales integradores, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea rentable para los solicitantes de empleo, con inclusión de las personas discapacitadas y las inactivas.

Se han aumentado los esfuerzos en la integración de las personas situadas en los márgenes del mercado laboral y en el enfoque de "inclusión activa". Los solicitantes de empleo poco cualificados están sometidos a medidas específicas de activación o de apoyo a la colocación, por parte de los servicios de empleo (MT, UK), a la vez que se crean incentivos financieros para los empresarios que los contratan (BG, DE) y los forman (BG, NL). Algunas medidas tienen por objeto proporcionar oportunidades de formación específicas, organizadas por los servicios públicos de empleo o directamente en el puesto de trabajo (AT, LT, BG, EE, BE). Algunos Estados miembros han tomado medidas para desarrollar y mejorar los programas de alfabetización y competencias mínimas de aritmética elemental básicas destinados a los adultos (FR, DK).

Se están ofreciendo a los migrantes medidas de formación y cursos de idiomas (DE, SE, CY, DK, ES, AT, BE, PT); asimismo se destinan a específicamente a este grupo medidas de activación asociadas con apoyo de los servicios de empleo (DK, ES, DE, AT, EE, PT, UK). Se han introducido en SE y DK planes de apoyo salarial para el empleo de migrantes y sus descendientes. Algunos Estados miembros están tomando medidas para integrar mejor a los hijos de inmigrantes en el sistema educativo (LU, NL, PT), mientras que otros que cuentan, con una proporción importante de inmigrantes están poniendo en marcha programas específicos en zonas geográficas con alta concentración de ellos (FR, UK). En algunos países, la inmigración se considera como un elemento importante para hacer frente a las necesidades del mercado (ES, DK, IE), y algunos Estados miembros están planificando desarrollar planes de atracción de migrantes altamente cualificados (NL, CY, DK) y simplificar los procedimientos de permiso de trabajo y residencia en sectores de escasez de mano de obra (SE, IE, AT, FI, EE, MT, BE, CY, DK, ES, LU, SI).

Algunos Estados miembros han aumentado el gasto y la eficacia de sus políticas activas relativas al mercado laboral (AT), sobre todo reduciendo las condiciones para poder acogerse a los subsidios de desempleo (PT, EL), aumentado la eficacia de la asistencia a la búsqueda de empleo (BE, SK), proporcionando una formación específica para los desempleados (AT) e introduciendo prestaciones vinculadas al ejercicio de un empleo (SE). Algunos Estados miembros apoyan también las actividades por cuenta propia (DE, LT, EL, SK, LV, PT). Un punto central está siendo la responsabilidad individual de los solicitantes de empleo (BE, MT, NL, SI, LU, UK, SE, DK, HU, PT), con unas condiciones más estrictas para gozar de subsidio de desempleo, un mayor seguimiento de sus actividades de búsqueda de empleo y en algunos casos la firma de contratos entre el solicitante de empleo y el servicio de empleo, definiéndose derechos y obligaciones mutuas. Se insiste a menudo en la dimensión local o regional y muchos Estados miembros se ponen la meta de mejorar la cooperación interna entre los diferentes órganos que atienden a los solicitantes de empleo (NL, MT, HU, IE, SK, PT). Con todo, los Estados miembros pocas veces informan sobre el objetivo de "nuevo inicio" de los desempleados o el objetivo de activación para los desempleados de larga duración.

Algunos países han disminuido las retenciones fiscales para fomentar los índices de participación y la creación de empleo, ya sea mediante reducciones fiscales generales, centradas sobre todo en la reducción de la retención fiscal aplicada a grupos con bajos ingresos (AT, FR, HU, IE, CZ, IT, MT, LT, SE) o mediante una reducción directa de la carga fiscal sobre bajos ingresos (DK, FI, EL, NL, SI). También se ha apreciado en años recientes una tendencia general hacia la reducción de las contribuciones a la seguridad social, tanto de empresarios como de empleados (BG, BE, SE, MT).

Se están creando incentivos financieros para aumentar la disponibilidad de personas con discapacidad a aceptar trabajar (IE, EE, SK), a la vez que se conceden subvenciones a empresarios que contratan personas discapacitadas y adaptan el lugar de trabajo a sus necesidades (ES, MT, NL, SE, PL, IE, SI, AT, BG, LV, PT). Se está también tomando medidas para establecer y desarrollar puestos de trabajo garantizados y el apoyo a oportunidades de empleo (CZ, DK, ES, SE, SI, DE, LT, SK).

Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

La adaptación al cambio económico se considera una prioridad destacada de todos los Estados miembros, aunque se aborde con diferentes instrumentos en los Servicios Públicos de Empleo. Diversos sectores han contado con inversiones particulares: la formación y las cualificaciones profesionales (EE, IE, SI); mejora de la capacitación (DK, PT, CY, IE) y participación de los empresarios (EL, IT, UK); medidas fiscales para con grupos sociales menos favorecidos (FR, FI); servicios específicos según grupos de edad, niveles de educación/cualificación y mayor riesgo de exclusión (PT); ampliación a un plan de asistencia personal y refuerzo de los servicios destinados a personas con discapacidad (SK); equilibrio de la vida laboral (CY); acciones destinadas a mujeres y mayores trabajadores (LT) o jóvenes (PL, SE); asociación de organismos públicos y privados (BE, IT⁶).

Con todo, con muy pocas excepciones (BE, IT en concreto), no se ha avanzado mucho en la movilidad transnacional entre Estados miembros. En cambio, en cuanto a la anticipación de necesidades de cualificación, varios Estados miembros (AT, DK, IE, EL, LT, LV, MT, PT) están creando infraestructuras para prevenir las necesidades del mercado laboral y la escasez de mano de obra cualificada.

3.2 Mejora de la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas

Promover la flexibilidad combinada con la seguridad de empleo y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta el cometido de los interlocutores sociales

Mientras que el fomento de la adaptabilidad de los trabajadores y empresas recibió poca atención durante el primer año del nuevo ciclo iniciado en 2005, una consideración atenta muestra que el establecimiento de prioridades políticas, por parte del Consejo Europeo, y el amplio debate a partir de ese momento sobre la flexiguridad ha producido una importante respuesta y aumentado la sensibilización sobre los beneficios que puede aportar la flexiguridad. Se reconoce ya en toda la UE que la flexiguridad es un enfoque clave para lograr que los mercados laborales den mejor respuesta a los cambios resultante de la mundialización, así como para reducir la segmentación del mercado laboral.

⁶ El PNR italiano dedica una sección especial a al Servicio Público de Empleo y a la evaluación de su proceso de reforma durante los últimos 7 años.

Recuadro 2: el papel cada vez más importante de la flexiguridad

Aproximadamente la mitad de los Estados miembros han desarrollado ya, o están desarrollando, planteamientos globales de flexiguridad, y combinando la labor relativa a las disposiciones contractuales, la formación permanente, las políticas activas del mercado laboral y los regímenes de seguridad social. Esto supone una mejora considerable con respecto a 2006, cuando sólo había unos pocos Estados miembros. Varios Estados miembros van a informar de sus intenciones, incluidas las iniciativas de desarrollo de itinerarios nacionales de flexiguridad, recabando la cooperación con sus interlocutores sociales o la aportación de los mismos (por ejemplo AT, FI, IE, IT, SI, FR).

El 23 de julio del 2007, el Gobierno **italiano** firmó un acuerdo con los interlocutores sociales sobre la protección social, el empleo, la competitividad y el crecimiento sostenible. El acuerdo abarca los ámbitos de las pensiones, las prestaciones sociales, los contratos, los incentivos laborales, el coste de la mano de obra y la formación. El acuerdo incluye medidas para ampliar la cobertura de la protección social, con independencia de las especificidades de los contratos laborales. Se plantea limitar la repetición de contratos de duración determinada, fomentar los contratos a tiempo parcial prolongados y mejorar la protección de los trabajadores con contratos de interinidad.

Las medidas de flexiguridad van a aplicarse con arreglo a dos pautas. Por un lado van a perseguirse medidas para aumentar la flexibilidad con objeto de que los mercados laborales sean más dinámicos y reaccionen mejor a los cambios, mediante instrumentos de flexibilidad tanto internos como externos. SI, EL, BG y RO, por ejemplo, informan de la manera en que se proponen fomentar el empleo a tiempo parcial. SK, PL, LU y RO introdujeron el teletrabajo, nueva forma de trabajo que aporta más flexibilidad. Las reformas de la legislación de protección del empleo para los trabajadores con contratos indefinidos son relativamente escasas. En LV, BG, NL y RO se están haciendo intentos de simplificación de la legislación de protección del empleo, aunque los resultados políticos son a veces inciertos.

También se están tomando iniciativas en varios países para ampliar la seguridad. Las reformas de los estatutos de los trabajadores son bastante frecuentes (AT, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE), pero el carácter de dichas reformas parece estar cambiando paulatinamente. Tienden a apartarse de la prioridad al incremento de la flexibilidad mediante la introducción de nuevos tipos de contratos, y a aproximarse a un planteamiento más equilibrado que incluye más seguridad para los trabajadores con contratos temporales. MT, SK, HU, NL, CY, IE, IT mejorando las disposiciones de protección social para los trabajadores con contratos a tiempo parcial o de duración determinada. La reglamentación del trabajo temporal es prioritaria en FI, AT y BG. Algunos países se proponen limitar el encadenamiento de contratos de duración determinada (CZ, FI, IT, NL).

Poco a poco va tomando forma el paso de políticas del mercado laboral pasivas a activas (por ejemplo incrementando el apoyo a la búsqueda de empleo, poniendo condiciones a las prestaciones o reformando los regímenes fiscales y de prestaciones para que "trabajar sea rentable"). Por lo general, no se considera realmente que los seguros de transición para los trabajadores con contratos indefinidos sean un problema. La actitud tradicional, de centrarse en la seguridad del puesto de trabajo en lugar de en un concepto más amplio de seguridad del empleo, aún tiene mucha vigencia, aunque los esfuerzos de las políticas se limitan a la gestión de las grandes reestructuraciones empresariales.

En algunos países es también una finalidad explícita atacar la segmentación, como por ejemplo en ES donde se crean incentivos para que los empresarios transformen contratos de duración determinada en contratos fijos. En conjunto, no obstante, la segmentación de los mercados laborales sigue por resolver, en particular para las trabajadoras, que aún sufren de trabajos de mala calidad y peores condiciones de empleo y seguridad social. Entre 2000 y 2006, el porcentaje de trabajadores con contratos temporales en la UE 27 se elevó del 12,2% al 14,1%, mientras que el porcentaje de trabajadores con contratos a tiempo parcial se elevó del 16,4% al 18,1%. Otro aspecto de la segmentación es el alto nivel de empleo no declarado (IT, EL, SK, HU, LV, LT, SI, RO, BG). La mayoría de los países con altos niveles de empleo no declarado prestan atención a este problema, centrándose en el refuerzo de las inspecciones de trabajo y otras medidas de control y supervisión y en los incentivos para legalizar las relaciones laborales (EL, HU).

A las medidas de modernización de la organización del trabajo se les presta bastante poca atención en los Estados miembros. Las más extendidas son las innovaciones en materia de gestión del tiempo trabajo (DE, LU). Sólo unos pocos países desarrollan una visión global de los puestos de trabajo de alta calidad, que combinan unas mayores exigencias y responsabilidades para los trabajadores con una mayor autonomía en el trabajo (FI, SE).

Garantizar una evolución de los costes laborales y unos mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo

Las políticas que favorecen el empleo deben apoyar una evolución de los salarios con arreglo a la productividad, con objeto de lograr un alto nivel de empleo y contener la inflación. Los Estados miembros han conseguido en buena medida garantizar este equilibrio. La flexibilidad salarial no es tratada en general, aunque algunos países, en cooperación con sus interlocutores sociales, promueven unos acuerdos salariales que reflejan las diferencias de productividad entre las empresas. Los esfuerzos por reducir los costes laborales indirectos son generalizados, y se centran en particular en los jóvenes y en los trabajadores discapacitados.

3.3. Invertir más en capital humano, mejorando la educación y las capacidades

Ampliar y mejorar la inversión en capital humano

Invertir en capital humano para lograr unos resultados eficientes y equitativos es aún un desafío en la mayoría de los Estados miembros. El gasto público total en enseñanza, en porcentaje del PIB, aumentó en la UE, entre 2000 y 2003, pasando del 4,7% al 5,2%, pero volvió a descender al 5,1% en 2004. De modo semejante, en 2004 disminuyó el ritmo de los avances del gasto privado en instituciones de enseñanza, en porcentaje del PIB. El Fondo Social Europeo (FSE) invertirá en el período de programación actual alrededor de 34.300 millones de euros en mejorar el capital humano y los sistemas de educación permanente.

La mayoría de los países han logrado progresos en la definición de estrategias globales de educación permanente que cubren todos los regímenes y niveles de la enseñanza y formación. Es esencial que aquellos países que aún no hayan adoptado una estrategia de educación permanente lo hagan con urgencia. Todos los países han arbitrado medidas para abordar los ámbitos para los cuales la UE ha fijado referencias: reducir el fracaso escolar, y mejorar la asistencia a la enseñanza secundaria así como incrementar la participación de los adultos en el aprendizaje permanente. Aunque la mayoría de los países ha fijado objetivos nacionales cuantitativos, los escasos progresos visibles de 2000 no son suficientes para lograr los objetivos fijados por la UE para 2010.

Un joven de cada 6 (15,3%) de edad comprendida entre los 18 y los 24 años en la UE 27 sigue abandonando la escuela antes de terminar la enseñanza secundaria elemental (varones: 17,5%; mujeres: 13,2%), y después deja de asistir a cualquier tipo de enseñanza y formación. Los progresos hasta la fecha no han sido suficientes para que se logre el nivel de referencia de la UE del 10% en 2010. Varios países (ES, IT, MT, PT) aún tenían en 2006 niveles muy elevados (superiores al 20%), y en algunos países la situación incluso ha empeorado desde 2000 (ES, LU, SE, SK). De modo semejante, se ha avanzado algo en la mejora de los niveles de asistencia a la enseñanza secundaria, pero no lo suficiente como para lograr el objetivo de que, en 2010, al menos el 85% de las personas de 22 años hayan terminado por lo menos la enseñanza secundaria superior.

Asimismo, la participación de los adultos en el aprendizaje permanente no está ya en la vía adecuada para lograr el nivel de referencia de la UE del 12,5% en 2010. El 2006, participaba en actividades de enseñanza y formación una media del 9,6% de los europeos de edades comprendidas entre los 25 y los 64 años (varones: 8,8%; mujeres: 10,4%), porcentaje ligeramente inferior al de 2005. El índice de participación sigue siendo bajo para las personas inactivas y desempleadas, para las personas de más edad, y para las personas con un bajo nivel de escolarización. La participación de los trabajadores de más edad todavía es sólo la mitad del índice global, y los adultos con un nivel elevado de escolaridad aún tienen seis veces más probabilidad de participar en el aprendizaje permanente que los escasamente capacitados.

Gran parte de la elaboración de políticas se centra en la búsqueda de maneras de incentivar a los empresarios a invertir en formación y a motivar a los trabajadores a que tomen parte en ella. Varios Estados miembros consideran asimismo un desafío particular motivar al sector de la fuerza de trabajo con un bajo nivel de escolarización y mediana edad a adquirir nuevas capacidades. Varias de las medidas implican incentivos fiscales mediante reducción de impuestos o subvenciones a los empresarios que invierten en formación (MT, ES, EE, BG, DE, NL, IE, DK, BE, LV), pero algunos países también han tomado iniciativas para simplificar las condiciones para los permisos de formación (AT, LU). Algunos Estados miembros insisten en el papel de los acuerdos entre los interlocutores sociales en relación con la aplicación de estrategias de formación permanente (DK, FR, PL, NL).

Adaptar los sistemas de enseñanza y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

Hay indicios de que, en varios Estados miembros, se presta cada vez mayor atención a la educación preescolar y básica, particularmente en la creación de las bases para un aprendizaje permanente y para facilitar el acceso a la educación de los ciudadanos de medios socioeconómicos desfavorecidos y a los inmigrantes. Algunos trabajan en los contenidos educativos (DE, DK), las evaluaciones de la calidad (ES, LT), el desarrollo de la capacidad de los profesores de educación preescolar (CZ) y el incremento de su número (DK, HU, MT, NL, SE, SK, UK). Otros están ampliando la escolaridad obligatoria a parte del nivel preescolar (CY, DK, EL, PL). El refuerzo de la enseñanza preescolar es una medida clave para mejorar la eficacia y la equidad de los sistemas educativos y de formación.

La mayoría de los países están aplicando o desarrollando marcos nacionales de titulación que siguen el marco europeo de titulaciones, con objeto de facilitar la movilidad internacional así como la transición entre los diferentes sectores de la enseñanza y la formación. Se trata de un medio importante para crear unos itinerarios educativos flexibles, lo que también viene facilitado por la creación por varios países de sistemas de convalidación de la educación no formal e informal (AT, BG, CY, CZ, EE, ES, IT, LT, LV, LU, PL, RO, SE, SK, UK), mientras que dichos sistemas ya existen en otros (BE, DK, FI, FR, IE, NL, PT, SI). El desafío en este caso consiste en pasar del experimento a la plena aplicación de dichos sistemas en los sistemas nacionales de titulación, incluso en el acceso a la enseñanza superior.

Estas mejoras son paralelas a una atención mayor a los resultados educativos en los programas y títulos de educación lo que hace más pertinente tanto la educación y la formación profesionales como la enseñanza superior para el mercado laboral. Pese a que se vuelve a insistir en el aprendizaje y la formación en la empresa, aún hay que trabajar para mejorar la calidad y la atracción de la enseñanza y la formación profesionales.

Se perciben escasos progresos en la previsión de las necesidades futuras de capacidades y titulaciones, a pesar de los esfuerzos hechos por algunos países para mejorar sus infraestructuras (AT, EL, LT, LV, MT, PT). Asimismo los Estados miembros deben hacer más por facilitar la movilidad internacional. La movilidad aún está mucho más extendida en la enseñanza superior que en la enseñanza y formación profesionales. Dado que la calidad de la educación del profesorado es un factor primordial que influye en el rendimiento del estudiante, también debe prestarse más atención a la educación y a la formación del profesorado, en particular a la formación continua y al desarrollo profesional de los profesores.

Por último, una serie de países está desarrollando centros de excelencia de enseñanza superior (DE, EE, EL, FI, UK), pero es preciso hacer más para abordar la educación junto con la investigación y la transferencia del conocimiento en el contexto de tales iniciativas, y para mejorar la cooperación entre la Universidad y la empresa.

4. Dar prioridad a la creación de más y mejor empleo

Basándose en el ámbito prioritario denominado invertir en las personas y modernizar los mercados laborales, el Consejo destaca la necesidad de actuar respecto a las siguientes cuestiones:

- Los Estados miembros deberán desarrollar y aplicar planteamientos efectivos de **flexiguridad** de acuerdo con los principios comunes acordados. La Misión para la flexiguridad deberá contribuir a este fin. El Consejo hace hincapié en la importancia de reforzar los programas de aprendizaje mutuo para garantizar que los Estados miembros se beneficien de la experiencia de los demás. Los itinerarios tipo constituyen una referencia útil en este proceso.
- El mercado laboral de la UE deberá responder a las tendencias globales en constante evolución. Invertir en capital humano con un planteamiento laboral basado en el ciclo de vida es fundamental para aprovechar plenamente la creatividad y la innovación. Mediante la anticipación de las necesidades en materia de cualificación, habrá que aumentar los esfuerzos para garantizar la reasignación de la fuerza de trabajo a los empleos más productivos allí donde la economía europea disponga de una ventaja comparativa. La aplicación del enfoque "Nuevas cualificaciones para nuevos empleos" es importante a este respecto. Hay que considerar las repercusiones sobre el empleo de la política comunitaria en materia de cambio climático y la oportunidad de crear "empleos verdes".
- La población inactiva y las personas marginadas del mercado laboral requieren atención particular para evitar la segmentación, fomentar mercados laborales incluyentes y evitar que nadie se quede rezagado. Para luchar contra la pobreza las medidas aplicables al mercado laboral deben combinarse con una estrategia de inclusión activa. Conferir al trabajo mayores atractivos que a las prestaciones sociales es un aspecto que debería desarrollarse mediante los incentivos adecuados. Un enfoque equilibrado podría consistir en medidas personalizadas, sueldos mínimos adecuados o reducciones bien definidas del impuesto sobre la nómina. Deben desplegarse mayores esfuerzos para crear oportunidades laborales para las personas poco cualificadas y facilitar las transiciones hacia una mejora de categoría profesional.

- Aumentar los niveles de empleo de los trabajadores de edad avanzada, de los jóvenes, de los nacidos en el extranjero y de los discapacitados resulta sumamente importante si Europa desea la inclusión de los que están fuera del mercado laboral y contrarrestar los efectos del envejecimiento de la población. Debe tenerse en cuenta de manera más efectiva la dimensión de la igualdad de género en las políticas de empleo de los Estados miembros. El empleo para los jóvenes es una cuestión apremiante. La diversidad de situaciones en la que se encuentran los jóvenes es un índice de las posibilidades del aprendizaje mutuo como base e incentivo de las políticas que fomentan el empleo para los jóvenes. Reducir el abandono escolar prematuro y mejorar la transición entre la educación y el empleo sigue revistiendo una importancia capital. Es preciso facilitar puntos de acceso al mercado laboral, lo que está relacionado con una mayor adecuación de las cualificaciones a las necesidades del mercado.
- La Unión Europea deberá facilitar una mayor movilidad geográfica y laboral. La portabilidad de los derechos sociales debería también considerarse en el futuro.
- La migración económica puede desempeñar un papel en la satisfacción de las necesidades del mercado laboral y contribuir a reducir la escasez de cualificaciones. Por consiguiente, el Consejo EPSCO considera que las repercusiones sociales y sobre el empleo de la migración de nacionales de terceros países deben tratarse en el marco de las propuestas de la Comisión en materia de política común de inmigración.
- La propuesta de la Comisión de una Agenda Social renovada para mediados de 2008 debería facilitar un planteamiento general y medidas concretas para tratar los desafíos laborales y sociales a los que se enfrenta la UE mediante el uso de todos los instrumentos y herramientas disponibles a nivel comunitario. La Agenda social deberá desempeñar un papel clave en el reforzamiento de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo y del mercado único, a fin de articular mejor el principio de la libre circulación de mercancías con las normas sociales y los derechos de los trabajadores.
- La responsabilidad es clave para el éxito. Deben realizarse mayores esfuerzos, en particular a nivel nacional, con objeto de reforzar la implicación activa de los agentes sociales y demás partes interesadas pertinentes que permitan sacar adelante el calendario de reformas.