



Strasbourg, 8.3.2016
SWD(2016) 51 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights

Accompanying the document

**Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the
European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**

Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights

{COM(2016) 127 final}
{SWD(2016) 50 final}

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. BIENESTAR EN EUROPA: VISIÓN GENERAL	6
2.1. Diversidad de los modelos de bienestar social y los niveles de gasto social.....	6
2.2. Un papel redistributivo y paliativo	9
2.3. Papel de los interlocutores sociales	11
3. TENDENCIAS A LARGO PLAZO, TRANSFORMACIONES DE LA SOCIEDAD Y NECESIDADES CAMBIANTES	12
3.1. Un continente que envejece.....	12
3.2. El aumento del número de trabajadoras y la evolución de las estructuras familiares.....	15
3.3. Una población y una mano de obra más diversas	16
3.4. El aumento de los niveles educativos	17
4. EFECTOS DE LA CRISIS: FINAL DE LA CONVERGENCIA	22
4.1. Divergencias en el empleo	22
4.2. Tendencias recientes en la evolución de las desigualdades de renta.....	26
4.3. Pobreza y exclusión social.....	28
4.4. Sostenibilidad de las finanzas públicas, financiación de los servicios públicos y recurso a la innovación social	31
5. EL NUEVO MUNDO DEL TRABAJO, EL EMPLEO Y LAS CAPACIDADES.....	31
5.1. Cambio tecnológico y cambios sectoriales.....	31
5.2. Condiciones de trabajo cambiantes	35
5.3. Capacidades para unas ocupaciones que cambian.....	37
6. RETOS Y NECESIDADES ESPECÍFICOS DE LA ZONA DEL EURO	40

1. Introducción

El presente documento de trabajo presenta una selección de las principales tendencias económicas, de empleo y sociales pertinentes para el debate sobre el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales¹. El pilar se centra en la zona del euro, pero otros Estados miembros estarían autorizados a participar, si así lo desean.

El debate sobre el pilar representa una oportunidad para examinar las tendencias en el mundo laboral y en la sociedad, hacer balance de los efectos de la peor crisis económica y social desde hace décadas y mirar adelante para considerar las tendencias a largo plazo, que resultan muy pertinentes más allá de la crisis. Este balance debe tener en cuenta la gran diversidad de situaciones y retos que se dan en los distintos países europeos, las necesidades particulares de la zona del euro y las similitudes de los enfoques europeos desde una perspectiva global.

Un aspecto importante de la consulta iniciada hoy es asegurarse de que los principios que finalmente se destacarán en el pilar deben aplicarse no solo a la realidad presente, sino a la futura. Esta es la razón por la que, además del análisis aquí presentado, está prevista una línea de trabajo específica para la consulta, a fin de debatir el futuro del trabajo y de los sistemas de bienestar².

El presente documento de trabajo destaca cuatro tendencias en particular.

En primer lugar, la crisis ha tenido consecuencias sociales de gran trascendencia, que pueden dificultar las oportunidades de futuro crecimiento y el rendimiento económico en toda Europa. La recuperación se está afianzando lentamente en la UE y en la zona del euro, aunque el aumento de la productividad sigue siendo bajo, lo que afecta a la competitividad y a los niveles de vida en muchos países. La tasa de desempleo retrocede de manera constante, aunque el desempleo de larga duración y la proporción de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación (ninis) siguen siendo importantes. Por otra parte, si bien la Unión Europea tiene uno de los sistemas de bienestar más completos, en torno a la cuarta parte de la población de la Unión Europea (122 millones de personas) se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social, y los niños están entre los más vulnerables³.

La crisis ha agravado varios retos bien conocidos en una serie de Estados miembros. Entre ellos se cuentan la segmentación de los mercados de trabajo entre categorías de trabajadores, así como entre demandantes de empleo y trabajadores, y la persistencia de vacantes de empleo en determinados sectores y regiones, a pesar de las elevadas tasas de desempleo, como consecuencia de grandes desajustes en las capacidades.

En segundo lugar, el ritmo y la importancia actuales de los cambios en el mundo del trabajo siguen transformando las condiciones laborales. Las pautas globales de producción y la organización transfronteriza del trabajo ya estaban afectando a la economía europea y sus mercados de trabajo mucho antes de la crisis financiera. Las nuevas maneras de trabajar, junto con los cambios tecnológicos y la digitalización de la economía, ofrecen nuevas oportunidades, amplían las posibilidades de autoempleo y nuevos tipos de actividades y hacen que las posibilidades de carreras sean más diversas⁴; no obstante, también crean nuevos riesgos de «zonas grises» en cuanto a los derechos laborales y el acceso al bienestar.

¹ COM(2016) 127, de 8 de marzo de 2016, apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales.

² Véase la página web de la consulta en la siguiente dirección: <http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights>

³ Eurostat (2015): «El riesgo de pobreza o exclusión social afectó a una de cada cuatro personas en la Unión Europea en 2014». Comisión Europea (2015): Proyecto de informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y del Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016.

⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Reimagining Work, Green Paper Work 4.0.

Estas tendencias se ven incrementadas por lo que ahora se denomina la cuarta revolución industrial⁵, un cambio de paradigma en la manera en que se crea valor económico y se estructura la vida laboral. Las oportunidades percibidas en términos de creación de empleo van a la par con nuevas preocupaciones sobre el efecto de sustitución y la posibilidad de que cada vez más ocupaciones queden vacías de contenido. Las capacidades y el acceso al aprendizaje permanente son cada vez más importantes a la vista de las realidades laborales cambiantes.

En tercer lugar, las tendencias demográficas indican que la capacidad de Europa para crecer va a depender cada vez más de su potencial para impulsar la productividad, lo que significa avanzar hacia los sectores de alta tecnología, y del máximo aprovechamiento del capital humano de Europa, mediante la movilización de la mano de obra europea. Esto incluye a las mujeres, cuya tasa de empleo está recuperándose, aunque sigue siendo inferior a la de los hombres en la mayoría de los países, y también a la juventud europea y los trabajadores de más edad⁶. También es preciso suprimir los obstáculos a la participación de las personas infrarrepresentadas en el mercado laboral, como los nacionales de terceros países.

Las tendencias demográficas también ejercen presión sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de bienestar y comprometen su capacidad para adaptarse a nuevas estructuras familiares y tendencias sociales, como la de que la gente viva sus vidas de manera más individual. A lo largo de los años, los sistemas de bienestar han ido extendiendo sus tareas a prestar servicios, incentivar la participación en el mercado laboral y, en general, invertir en la empleabilidad de las personas. Los servicios sociales también se han orientado hacia el desarrollo de la infancia y las necesidades de las familias con dos ingresos, y han facilitado la participación de la mujer en el trabajo. Sin embargo, la capacidad de los sistemas de protección social para proporcionar una asistencia financiera adecuada y prevenir la pobreza al tiempo que apoyan la integración en el mercado laboral de los beneficiarios sigue siendo un problema en varios países.

En cuarto lugar, la divergencia de resultados en los ámbitos del empleo y las prestaciones sociales puede pesar mucho sobre el rendimiento de la zona del euro. Durante la crisis, la capacidad de ajuste de varios Estados miembros de la zona del euro mostraba graves limitaciones. Esto ha hecho crecer las disparidades sociales y de empleo, y ha puesto a prueba la resistencia y la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. En los últimos años, los Estados miembros de la zona del euro han coincidido en perseguir una coordinación más estricta de las políticas económicas y fiscales, pero este mayor grado de integración en la Unión Económica y Monetaria implica también necesariamente una dimensión social.

Como se pone de relieve en el informe de los cinco Presidentes titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria»⁷, en una zona de moneda única es necesario reforzar la capacidad de absorción de impactos y los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo de los Estados miembros. Una mayor convergencia hacia sólidas instituciones laborales e infraestructuras sociales puede facilitar la resistencia, la cohesión social y el ajuste macroeconómico dentro y fuera de la zona del euro.

De cara al futuro, los retos son considerables. Se prevé que las carreras laborales sean más largas y menos lineales: probablemente estén marcadas por numerosas transiciones entre empleos y profesiones, por necesidades cambiantes y por presiones del ciclo de vida y el ciclo de trabajo que impongan interrupciones de la carrera profesional o pausas para asumir responsabilidades asistenciales

⁵ World Economic Forum (2016): «The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond».

⁶ Comisión Europea (2015): Informe sobre el envejecimiento 2015. Proyecciones económicas y presupuestarias para los veintiocho Estados miembros de la UE (2013-2060), Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

⁷ Realizar la Unión Económica y Monetaria europea, Informe de Jean-Claude Juncker en cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, junio de 2015.

o tener acceso a oportunidades de capacitación. El concepto de trabajo es cada vez más fluido y difuso, y los cambios en curso, debidos a las tecnologías, presentan tantos retos como oportunidades. La capacidad de los sistemas de bienestar para garantizar la equidad y permitir la movilidad ascendente se pone a prueba, y sigue siendo preciso hacer grandes esfuerzos para invertir en las cualificaciones y el capital humano de Europa.

Si bien las ventajas de las intervenciones políticas en todos estos ámbitos pueden tardar en materializarse, los costes de la falta de acción concertada se harán sentir sin duda aún más.

2. Bienestar en Europa: visión general

En Europa, los sistemas de bienestar cumplen los objetivos esenciales de protección frente a los riesgos de la vida, alivio de la pobreza, redistribución intrageneracional e intergeneracional y estabilización macroeconómica. Existe una amplia diversidad de instituciones de bienestar y mercado laboral en toda Europa, en particular en el ámbito de la organización del diálogo social, que sigue siendo un pilar del modelo social europeo y de una economía social de mercado que funcione correctamente. En los últimos años, los sistemas de protección social han desempeñado su papel de amortiguar el impacto de la crisis económica y financiera, si bien su eficiencia y sostenibilidad financiera se han puesto a prueba.

2.1. Diversidad de los modelos de bienestar social y los niveles de gasto social

Los sistemas de bienestar europeos se desarrollaron principalmente en la segunda mitad del siglo XX durante un período de fuerte crecimiento económico, con la finalidad de conciliar las dinámicas, a menudo en conflicto, de la solidaridad y la competitividad, la mano de obra y el capital, la equidad y la eficiencia. Persiguieron sus objetivos principalmente mediante la reglamentación, la redistribución fiscal, el suministro de bienes públicos y los seguros colectivos frente a riesgos individuales y socioeconómicos⁸.

Se han desarrollado instrumentos para asegurar contra los riesgos de la vida y del mercado laboral; para reducir la pobreza y la desigualdad de renta; para estimular la protección a los menores y la familia; para promover la participación de la mano de obra; y para mejorar la salud y las capacidades de la población⁹. La importancia atribuida a las diferentes funciones varía sustancialmente de un país a otro, al igual que su cobertura, su generosidad¹⁰ y su rendimiento en términos de eficiencia y equidad¹¹.

Las diferencias entre los modelos sociales y de bienestar de Europa y han dado lugar a varias categorizaciones¹², que tienen en cuenta el nivel de ayuda de renta para las personas excluidas del mercado de trabajo, los efectos de las políticas de bienestar en la movilidad social y las diferencias entre los proveedores de servicios sociales (públicos o privados).

Más allá de esas clasificaciones, los modelos han tendido a converger en este siglo para reflejar la evolución de las necesidades de la sociedad. Sin embargo, a título indicativo, es posible categorizar los

⁸ Lindert, P. H. (2004): *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press. Begg, I., Draxler, J. y Mortensen, J. (2008): *Is Social Europe Fit for Globalisation? A study of the social impact of globalization in the European Union*, Comisión Europea, Centro de Estudios Políticos Europeos, Bruselas.

⁹ Boeri, T. (2002): *Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win*, comunicación en una conferencia organizada por la Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, 11 y 12 de abril.

¹⁰ Sapir, A. (2005): *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruegel Policy Contribution. Begg I. et al. (2008), op. cit. Ferrera, M. (1996): «The Southern Model of Welfare in Social Europe», en *Journal of European Social Policy*, 6:1, 1996, pp.17-37. Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.

¹¹ Comisión Europea, (2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2015.

¹² Comisión Europea, (2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2015, capítulos 2 y 3, cuadro 1). Ebbinghaus, B. (2012), «Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?», Conferencia ESPAnet, Edimburgo, 6-8 de septiembre de 2012. Sapir, A. (2005): *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruegel Policy Contribution. Begg, I. et al. (2008), op. cit. Ferrera, M. (1996): «The Southern Model of Welfare in Social Europe», en *Journal of European Social Policy*, 6:1, pp.17-37. Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.

sistemas nacionales de bienestar a través de agrupaciones, sobre todo siguiendo las regiones geográficas de Europa¹³:

- La agrupación «nórdica» muestra los niveles más altos de gasto en protección social, prestaciones universales de bienestar y densidad sindical. La intervención en los mercados laborales se caracteriza por una combinación de políticas activas del mercado de trabajo para promover la integración en el empleo remunerado. Los interlocutores sociales desempeñan un papel primordial en la fijación de salarios y condiciones de trabajo. Los seguros sociales incluyen una combinación de ayudas generales, prestaciones relacionadas con la renta y las prestaciones en especie.
- La agrupación de «Europa occidental continental» recurre ampliamente a prestaciones por desempleo y las pensiones de vejez basadas en seguros, tradicionalmente destinadas a gestionar la fluctuación de renta durante todo el ciclo vital. A pesar del descenso en la afiliación, los sindicatos siguen teniendo fuerza, a medida que las reglamentaciones amplían la cobertura de los convenios colectivos a trabajadores no sindicados.
- El grupo «anglosajón» se caracteriza por la relativa amplitud de la asistencia social de última instancia, con algunas transferencias orientadas a las personas en edad de trabajar. Las medidas de activación son importantes, al igual que los regímenes que condicionan el acceso a las prestaciones a un empleo regular. Este modelo se caracteriza por la relativa debilidad de los sindicatos y la negociación colectiva descentralizada.
- La agrupación «mediterránea» está muy centralizada. El gasto social tiende a estar orientado a las pensiones de vejez y suele permitir una gran segmentación de los derechos y estatutos. Esta agrupación se caracteriza por una estructura salarial relativamente homogénea, obtenida por la negociación colectiva.
- El grupo «Báltico y Europa central y sudoriental» se caracteriza por ayudas de bienestar más limitadas¹⁴ basadas en el gasto estatal en bienestar, pero también en la ayuda proporcionada por las familias, con sistemas de negociación relativamente fragmentados.

En las pasadas décadas, el papel del Estado del bienestar se ha ido extendiendo a prestar servicios, incentivar la participación en el mercado laboral y, en general, invertir en la empleabilidad de las personas. Los servicios sociales favorables a la familia y orientados a las necesidades de las familias con dos ingresos han facilitado la participación en el trabajo de las mujeres y el desarrollo de los niños. El cuidado de los niños y la asistencia prolongada a los mayores han crecido en importancia, en paralelo a la necesidad de una asistencia sanitaria preventiva y curativa de buena calidad. Las políticas de jubilación anticipada se han suprimido y sustituido por iniciativas encaminadas a promover unas vidas laborales más prolongadas y saludables. También va en aumento la inclusión de los residentes procedentes de la inmigración, aún más necesaria habida cuenta de los recientes flujos de inmigrantes y refugiados.

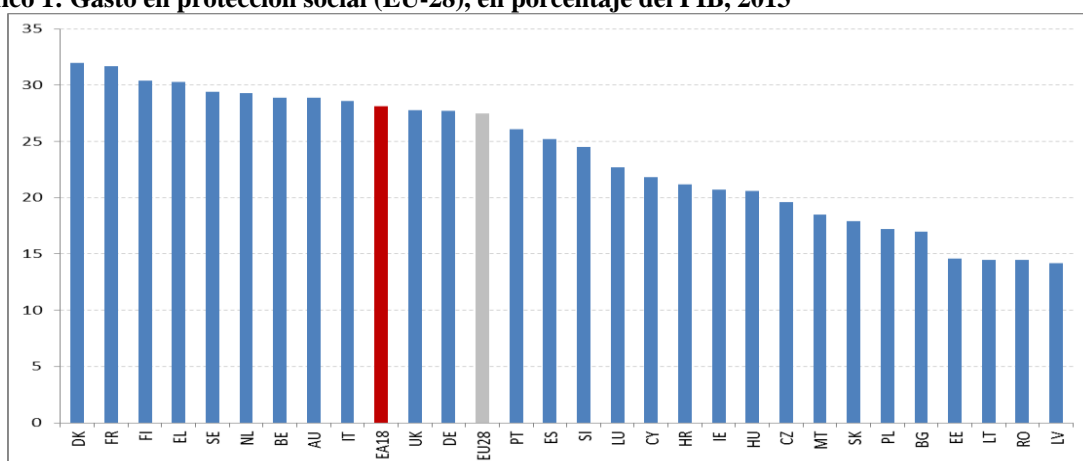
Como resultado de estas diferencias, los niveles de gasto social varían considerablemente en toda Europa. Países como Dinamarca, Francia, Finlandia o Grecia destinan más del 30 % del PIB (sin contar la educación) al gasto social, mientras que Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía gastan menos del 15 % (gráfico 1)¹⁵.

¹³ En cualquier caso, cabe reconocer que dentro de estos regímenes puede darse un alto grado de variación en términos de insumos y resultados de las políticas de bienestar.

¹⁴ De acuerdo con el informe del Banco Mundial sobre la economía de la UE del otoño de 2015, debe hacerse una distinción entre a) Chipre, Croacia y Hungría, que están en vías de convertirse en Estados del bienestar plenamente equilibrados, b) Letonia, Lituania, Malta y Eslovaquia, que han puesto en aplicación pequeñas medidas de bienestar, y c) Bulgaria, la República Checa y Estonia, con un bienestar relativamente limitado.

¹⁵ Comisión Europea (2015): «Los sistemas de protección social de la UE: Mecanismos de financiación y eficacia y eficiencia de la asignación de recursos».

Gráfico 1: Gasto en protección social (EU-28), en porcentaje del PIB, 2013

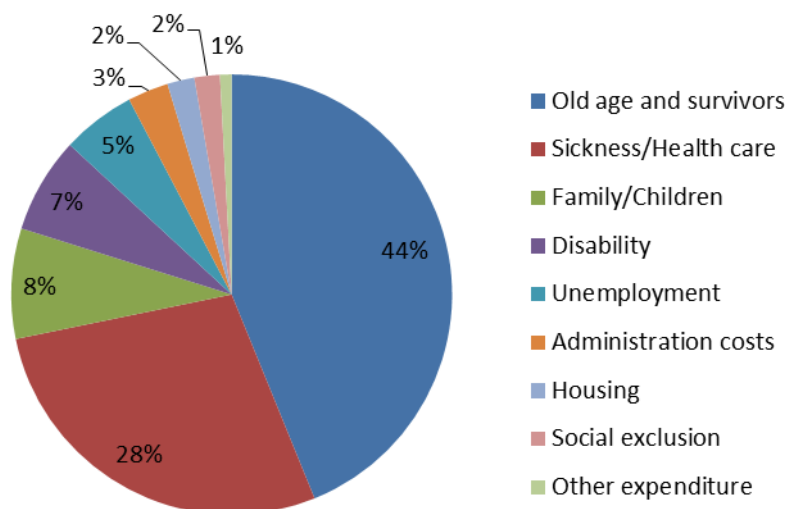


Nota: los datos de Grecia y Polonia, ZE-18 y EU-28 son de 2012.

Fuente: Eurostat.

Las pensiones de vejez y supervivencia cuentan con la mayor parte del total de los gastos sociales (44 %), seguidos del gasto público en sanidad y las prestaciones por enfermedad (28 %) (gráfico 2). Los gastos relacionados con el desempleo mostraron la mayor variación en la última década: cayeron entre 2005 y 2007, aumentaron en picado a consecuencia de la crisis entre 2008 y 2009 y se contrajeron ligeramente después, incluso durante la recaída en recesión (2012-2013).

Gráfico 2: Estructura de los gastos de protección social en la UE-28, en % de los gastos totales, 2012



Leyenda	
Old age and survivors	Tercera edad y supervivencia
Sickness/Health care	Enfermedad/asistencia sanitaria
Family/Children	Familia/hijos
Disability	Discapacidad
Unemployment	Desempleo
Administration costs	Costes de administración
Housing	Vivienda
Social exclusion	Exclusión social
Other expenditure	Otros gastos

Fuente: Eurostat, gastos: principales resultados.

2.2. Un papel redistributivo y paliativo

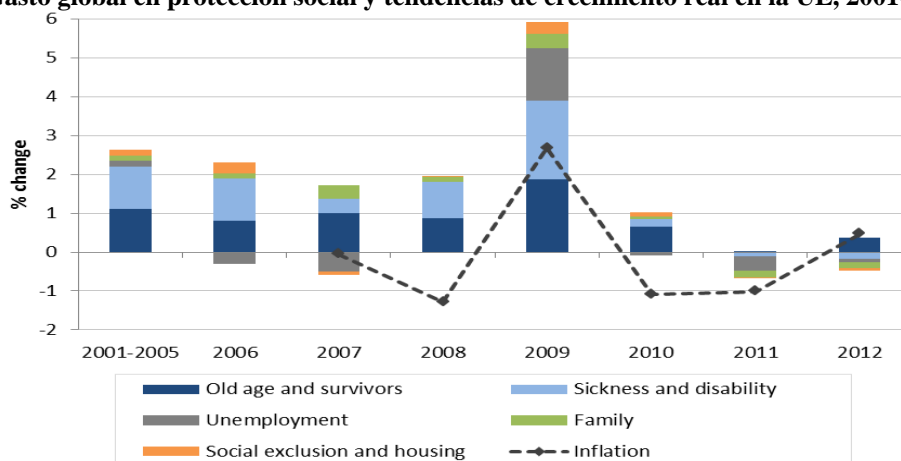
La crisis económica y financiera de 2008 confirmó el papel desempeñado por el gasto social —en particular, las prestaciones por desempleo— como estabilizador automático, contribuyendo a reforzar la resistencia de la economía y la sociedad. A fin de garantizar una estabilización macroeconómica eficaz, es esencial que también lo sean el gasto social y la ayuda a la población en edad activa.

En conjunto, mientras que el gasto social tuvo un papel importante en la primera fase de la crisis a través del apoyo a la renta de los hogares afectados por el desempleo o las reducciones salariales en la mayoría de los países en 2008-2009, esta contribución se redujo a partir de 2010. Esto se debe en parte a una mayor proporción de desempleados de larga duración que han perdido el acceso a prestaciones basados en seguros.

En particular, varios países del sur de Europa y los países bálticos, donde la crisis afectó con mayor dureza y las condiciones iniciales fueron más frágiles que en otras partes de Europa, tuvieron que endurecer las condiciones para optar a las prestaciones en metálico, congelar la indización y restringir las prestaciones en especie y los servicios sociales¹⁶.

Más allá del nivel de gasto, los efectos distributivos y de estabilización y del gasto social están muy influidos por su composición¹⁷, en particular por el diseño de las prestaciones y sus correspondientes mecanismos de indización¹⁸.

Gráfico 3: Gasto global en protección social y tendencias de crecimiento real en la UE, 2001-2012



Leyenda	
Old age and survivors	Tercera edad y supervivencia
Unemployment	Desempleo
Social exclusion and housing	Exclusión social y vivienda
Sickness and disability	Enfermedad y discapacidad
Family	Familia
Inflation	Inflación

Fuente: Comisión Europea (2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2015.

¹⁶ Hemerijck, A. (2012): «When Changing Welfare States and the Eurocrisis meet», en *Essays in Sociologica*, 1/2012. Matsaganis, M. y Leventi, C. (2014): «The distributional impact of austerity and the recession in Southern Europe», en *South European Society and Politics*, 19 (3) 393-412.

¹⁷ Stiglitz, J. E., Sen, A., y Fitoussi, J.-P. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

¹⁸ Comité de Protección Social y Comisión Europea (2015): Informe conjunto sobre «Los sistemas de protección social de la UE: Mecanismos de financiación y eficacia y eficiencia de la asignación de recursos», pp. 34-39. Comisión Europea (2014): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2014.

En algunos casos, la falta de prestaciones y servicios integrados reduce su eficacia en la lucha contra la pobreza y el apoyo a la integración en el mercado laboral. El acceso a servicios esenciales, como el transporte, la energía y los servicios financieros, es también un problema en varios países de la UE, mientras que la falta de vivienda adecuada y la inseguridad de la vivienda son una preocupación extendida en toda la UE.

Las consecuencias del envejecimiento de las sociedades europeas, la necesidad de políticas más eficaces de activación durante toda la vida y protección social, así como las presiones crecientes sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas son factores que exigen sistemas de bienestar que funcionen mejor. Además de su función de protección social, unos sistemas de bienestar eficientes con proporciones y niveles adecuados de gasto social contribuyen al crecimiento económico en dos vertientes, que se refuerzan mutuamente¹⁹.

En primer lugar, una mejor integración de los servicios sociales y de empleo y de las políticas activas del mercado de trabajo pueden facilitar el acceso al mercado laboral, ofrecer incentivos adecuados para trabajar, valorar las capacidades y la empleabilidad y apoyar las transiciones profesionales. En la práctica, la capacidad de las prestaciones de desempleo, renta mínima y discapacidad para proporcionar una asistencia financiera adecuada y prevenir la pobreza al tiempo, apoyando la integración en el mercado laboral de los beneficiarios, sigue siendo problemática en varios países.

En segundo lugar, la inversión en capital humano y el desarrollo de servicios como el cuidado de los niños, el aprendizaje permanente y el reciclaje permiten a más personas formar parte de la mano de obra, desarrollar su base de capacidades a lo largo de toda su vida, mejorar la situación de la sociedad en la cadena del valor y la innovación y contribuir así al crecimiento económico²⁰. Se trata de una enseñanza primaria y secundaria de buena calidad, contratos de aprendizaje para jóvenes adultos, una transición fluida de la educación al trabajo, así como programas de formación y aprendizaje permanente para adultos y trabajadores de mayor edad, a fin de actualizar sus capacidades. La contrapartida que esto aporta son mejores oportunidades de empleo, la prolongación de la vida laboral y, por consiguiente, mejores expectativas de pensión. La mejora de los servicios también incluye una educación infantil precoz universal y de buena calidad que promueva el desarrollo cognitivo y la integración social, evitando la transferencia intergeneracional de la pobreza, así como redes de seguridad sólidas que favorezcan las transiciones vitales y laborales.

Un equilibrio adecuado entre una función de protección social y una función de inversión social para los sistemas de bienestar es fundamental para construir economías resistentes. La inversión en educación, salud y cuidado de los niños puede tener un importante papel para apoyar mayores niveles de participación en el mercado laboral de los hombres y las mujeres a lo largo de toda la vida, una mayor productividad y mejores ingresos²¹. Los ejemplos muestran que unos sistemas de bienestar que

¹⁹ Gill, I. S., y Raiser, M. (2012): *Main Report: Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model*, Washington D. C., Banco Mundial.

²⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits Us All*, París, Publicaciones de la OCDE. Hemerijck, A. (2014): «Social Investment in 'Stocks', 'Flows' and 'Buffers'», en *Politiche Sociali*, 1 (1): 9-26. Hemerijck, A., y Vydra, S. (2016): *Navigating Social Investment Policy Analysis*.

²¹ Véase por ejemplo: Kenworthy, L. (2008): *Jobs with equality*, Oxford, Oxford University Press; Kenworthy, L. (2011): *Progress for the poor*, Oxford, Oxford University Press; Pontusson, J. (2005): *Inequality and Prosperity: Social Europe versus Liberal America*. Ithaca, NY, Cornell University Press; Esping-Andersen, G. (2009): *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*, Cambridge, Polity Press; Bernard, P., y Boucher, G. (2007): «Institutional competitiveness, social investment, and welfare regimes», en *Regulation and Governance* 1: 213-229; Begg, I., Draxler, J., y Mortensen, J. (2008): *Is Social Europe Fit for Globalisation? A study of the social impact of globalization in the European Union*. Comisión Europea, Centro de Estudios Políticos Europeos, Bruselas; Eichhorst, W., y Hemerijck, A. (2010): «Welfare and employment: A European

funcionen correctamente, abiertos a reformas y ajustes, pueden crear un entorno para el crecimiento y la inversión²².

2.3. Papel de los interlocutores sociales

El diálogo social es un elemento fundamental del modelo social europeo y de una economía social de mercado que funcione correctamente. Es una ayuda para hallar mecanismos que respondan mejor a las necesidades de empleo y capacidades tanto de los trabajadores como de las empresas y para desarrollar la comprensión y la confianza mutua, esenciales para afrontar los desafíos sociales y modernizar las economías²³.

Las relaciones laborales cubren una gran variedad de ámbitos, pero en general incluyen cuestiones relacionadas con la remuneración. La negociación colectiva varía significativamente entre los Estados miembros y puede tener lugar a nivel nacional, sectorial, regional o a nivel de empresa²⁴. Otras diferencias se deben al grado de cobertura del empleado²⁵ y a la participación o no de los interlocutores sociales en la administración de las prestaciones por desempleo, la seguridad social o la asistencia sanitaria pública (gráfico 4).

Gráfico 4: Tipología de los sistemas de bienestar y las relaciones laborales

Región geográfica amplia	Norte de Europa	de Europa occidental continental	Reino Unido e Irlanda	Sur de Europa	de Europa Central y Sudoriental, Chipre y Malta
Características principales	Corporativismo o organizado	Corporativismo y participación social	Pluralismo liberal (anglosajón)	Centrado en el Estado	Fragmentado / centrado en el Estado
Representación de los trabajadores en la empresa	Sindical, amplia cobertura	Sistema dual, amplia cobertura	Sindical, cobertura limitada	Sindical, amplia cobertura	Sindical, cobertura limitada
Principal nivel de negociación	Sectorial	Sectorial	Empresa	Sectorial	Empresa
Estilo de negociación	Integrador	Integrador	Conflictivo	Conflictivo	Aquiescente
Papel del Estado en las relaciones laborales	Limitado (mediador)	Supervisión de la jerarquía	No intervención	Intervención frecuente	Organización de la transición

dilemma?», pp. 201-236, en *United In diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, editado por J. Alber y N. Gilbert, Oxford, Oxford University Press;

²² Leoni, Th. (2015): *Welfare state adjustment to new social risks in the post-crisis scenario. A review with focus on the social investment perspective*, Viena, WIFO; Kenworthy, L.(2004): *Egalitarian Capitalism: Jobs, Incomes and Growth in Affluent Countries*, Nueva York, Russell Sage; Boeri, T., y Garibaldi, P. (2009): «Beyond Eurosclerosis», en *Economic Policy*, Jul 2009, 24 (59) 409-461; Bertola et al. (2001): *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge MA, MIT Press.

²³ Business Europe (2014): *Future of Social Europe. Challenges and the Way Ahead*; Lapeyre, J. (2015): *European Social Dialogue: 30 Years of Experience and Progress but what does the Future hold?*, Instituto Notre Europe.

²⁴ Comisión Europea, (2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2015. Capítulos 2 y 3.

²⁵ Cobertura: porcentaje de trabajadores cubiertos por convenios colectivos (salariales), excepto los sectores o profesiones que no disfrutaban del derecho de negociación.

Papel de los interlocutores sociales en la política pública	Institucionalizado	Institucionalizado	Escaso, depende de las ocasiones	No regular	No regular
--	--------------------	--------------------	----------------------------------	------------	------------

Fuente: Adaptado a partir de Comisión Europea (2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» 2015, y Comisión Europea (2008).

3. Tendencias a largo plazo, transformaciones de la sociedad y necesidades cambiantes

En el mundo laboral y la sociedad se están produciendo profundos cambios a largo plazo. En particular, el envejecimiento de la población y la necesidad de políticas adecuadas de activación y protección a lo largo del ciclo de vida hacen que deba prestarse una atención renovada a la eficacia y eficiencia de los sistemas de bienestar europeos. Al mismo tiempo, la participación de las mujeres en el mercado laboral avanza y las estructuras familiares están cambiando, mientras que la población activa se diversifica. Por otra parte, los niveles educativos aumentan, aunque siguen existiendo algunos problemas y las desigualdades persisten.

3.1. Un continente que envejece

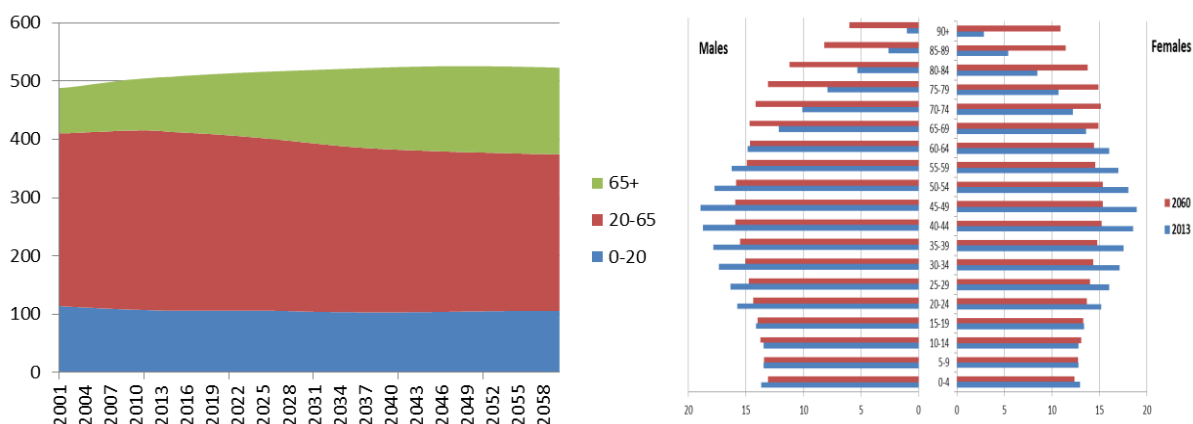
En el futuro, la población de Europa será ligeramente superior, pero considerablemente más vieja. Se prevé que el tamaño del grupo de edad 65 + aumente de 96 millones de personas (en 2015) a 148 millones (2060), mientras que la población en edad de trabajar (20-65) pasará de 306 millones a 269 millones²⁶. La proporción de las personas de 20-65 años de edad pasará a ser mucho menor en 2060, pasando del 60 % al 51 % de la población total, mientras que el porcentaje de 65 + será mucho mayor, y aumentará del 18 % al 28 %. El grupo de las personas de más de 80 años será tan importante como el de los niños de menos de 15 años (gráficos 5 y 6).

Este cambio demográfico es el resultado de un número menor de nacimientos, de una mayor esperanza de vida y de la llegada a la edad de jubilación de las grandes cohortes de nacimientos de los sesenta (la generación del «baby boom»). La tasa de dependencia de las personas de más de 65 años en relación con las de 15-64 crecerá, según las previsiones, de un 27,8 % (en 2013) al 50,1 % en toda la UE de aquí a 2060.

Gráfico 5: Cambio absoluto en edad de la población Estructura, EU-28, real (2000-2014), media Previsión (2015-2060) en millones

Gráfico 6: Estructura de edad, EU-28, 2013-2060

²⁶ Comisión Europea (2015): Informe sobre el envejecimiento 2015. Proyecciones económicas y presupuestarias para los veintiocho Estados miembros de la UE (2013-2060), Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.



Leyenda (gráfico 6)	
Males	Varones
Females	Mujeres

Fuente: Eurostat.

Fuente: Eurostat, Europop 2013.

Esto significa que la UE pasaría de cuatro personas en edad de trabajar por cada mayor de 65 años a dos personas en edad de trabajar. Esto planteará importantes retos para los mercados de trabajo, la sostenibilidad financiera de los sistemas de bienestar, la atención sanitaria y geriátrica y los regímenes de pensiones.

Es preciso abordar este riesgo ahora. Conforme a hipótesis alternativas, el total de la oferta de mano de obra podría casi estabilizarse entre 2013 y 2023. Sin embargo, se prevé que disminuya en 19 millones de personas (- 8,2 %) en la UE entre 2023 y 2060, a medida que las grandes cohortes se jubilen y sean sustituidas por otras más pequeñas de trabajadores más jóvenes y trabajadores migrantes procedentes de terceros países²⁷. Los aumentos de la tasa de empleo y en la productividad compensarían el retroceso de la población en edad de trabajar. Pero para que esto ocurra, es esencial invertir en las capacidades de las personas y apoyar su empleabilidad.

Los trabajadores de mayor edad han ido permaneciendo en el mercado de trabajo o incorporándose en un número cada vez mayor, aunque la actual tasa de empleo del 52 % entre las personas de 55-65 años de edad sigue siendo muy inferior a la tasa global de empleo (gráfico 8)²⁸. Los datos indican que es igualmente este grupo de edad el que tiene más riesgo de que sus capacidades queden obsoletas y menos probabilidades de recibir formación (gráfico 7).

En las últimas décadas, los Estados miembros han adoptado diversas reformas destinadas a gestionar el gasto de las pensiones y garantizar la sostenibilidad financiera y la adecuación de los sistemas de pensiones²⁹. Ante las perspectivas de futuro, la adecuación de las pensiones dependerá, en mucha mayor medida que antes, de la cuantía y la duración de las cotizaciones a pensiones procedentes de la media salarial, y de la duración de la carrera profesional. Por tanto, los bajos ingresos, las largas interrupciones en la carrera laboral y la jubilación anticipada pueden señalarse como los mayores factores de riesgo para la adecuación de las pensiones en el futuro. Las proyecciones de gastos basadas en la legislación adoptada a finales de 2014 parten de edades de jubilación efectiva más elevadas y mayores tasas de empleo de los trabajadores de edad, y muestran que, incluso en tales hipótesis, varios Estados miembros aún podrían experimentar un aumento significativo de sus gastos.

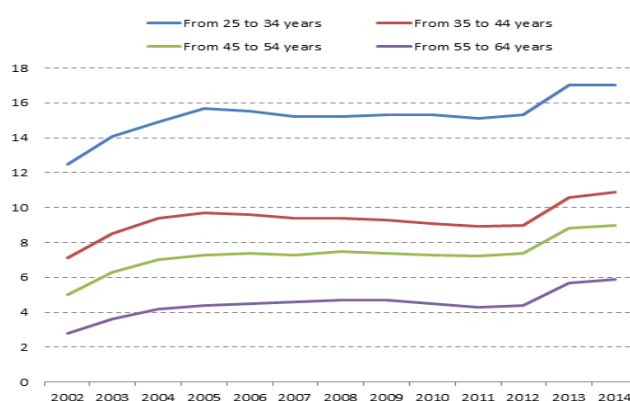
²⁷ Comisión Europea (2015): Informe sobre el envejecimiento 2015.

²⁸ Comisión Europea, (2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2015.

²⁹ Comisión Europea (2015): Informe de 2015 sobre adecuación de las pensiones. Adecuación actual y futura de las rentas en la vejez en la UE, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y Comité de Protección Social.

Debido a altos niveles de desempleo prolongado y trayectorias profesionales atípicas, la pobreza de los futuros jubilados, en particular las mujeres, podría aumentar. En general, las personas mayores (de 65 años y más) no se encuentran actualmente en mayor riesgo de pobreza que otros grupos de edad. En la mayoría de los países de la UE, las personas mayores parecen haber estado mejor protegidas frente al impacto social de la recesión y de la crisis de las finanzas públicas que otros grupos de edad. En realidad, la proporción de mayores con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza ha disminuido entre 2009 y 2012. No obstante, el riesgo de privación material grave ha aumentado ligeramente para las personas mayores durante ese período. Los regímenes de pensiones y, en particular, los públicos, han seguido garantizando que las personas de más edad de la mayoría de los países de la UE estén protegidas frente al riesgo de pobreza y privaciones. Pese a que las pensiones son la principal fuente de ingresos de los mayores europeos, el nivel de vida en la vejez depende también de otros factores como los bienes privados, en particular la vivienda en propiedad, el acceso a otras prestaciones y servicios y las oportunidades de empleo.

Gráfico 7: Tasa de participación en la educación y formación por edad en la UE (2002-2014), en porcentaje



Leyenda	
From 25 to 34 years	De 25 a 34 años
From 35 to 44 years	De 35 a 44 años
From 45 to 54 years	De 45 a 54 años
From 55 to 64 years	De 55 a 64 años

Fuente: Eurostat.

Al mismo tiempo, los sistemas sanitarios europeos se enfrentan a desafíos comunes cada vez más importantes: una mayor demanda de asistencia sanitaria y de larga duración vinculada al envejecimiento de la población y a sus consecuencias de aumento de las enfermedades crónicas y la multimorbilidad; escaseces y una distribución desigual de los profesionales de la salud; desigualdades en el acceso a la salud y a la asistencia sanitaria.

El envejecimiento y la innovación médica han aumentado el gasto sanitario en la UE durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, y las estimaciones prevén que el gasto público en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración aumentará de aquí a 2060³⁰. Hay una necesidad urgente de una asistencia sanitaria gestionada de manera más eficaz³¹ a fin de transformar los recursos en resultados sanitarios (es decir, mayor esperanza de vida y con mejor salud, mejores tasas de mortalidad evitable, etc.). Igualmente importante es garantizar un equilibrio entre los cuidados preventivos y curativos,

³⁰ Comisión Europea (2015): Informe sobre el envejecimiento 2015.

³¹ Medeiros, J., y Schwierz, Ch. (2015): «Efficiency estimates of health care systems», *European Economy. Economic Papers* 549, junio de 2015.

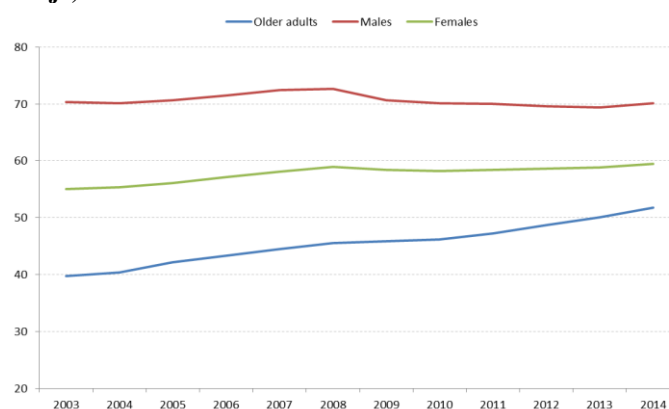
mejorar la seguridad sanitaria, reducir las desigualdades en el acceso a una atención de calidad, abordar las crecientes necesidades de servicios de cuidados a largo plazo y mitigar las dependencias.

3.2. El aumento del número de trabajadoras y la evolución de las estructuras familiares

La participación en el mercado laboral de las mujeres ha venido aumentando constantemente, lo cual, junto con la participación cada vez mayor de los trabajadores de edad avanzada, compensa, al menos parcialmente, la disminución de la población activa en muchos países. La mano de obra femenina ha crecido continuamente, pasando de un 56,1 % en 2005 a un 59,6 % en 2014.

Sin embargo, las diferencias entre los países de la UE son aún considerables, y las mujeres tienen en promedio una tasa de empleo que es 11,5 puntos porcentuales inferior a la de los hombres. La diferencia es mucho mayor si se considera el equivalente a tiempo completo.

Gráfico 8: Tasas de empleo de hombres y mujeres (grupo de edad 15-64) y de personas mayores (grupo de edad 55-65), EU-28, en porcentaje, 2003-2014



Leyenda	
Older adults	Personas mayores
Males	Varones
Females	Mujeres

Fuente: Eurostat.

Los datos indican que, a pesar de que el empleo tiende a aumentar con la edad de los padres, las madres jóvenes, y especialmente las madres solteras, tienen más probabilidades de desempeñar trabajo a tiempo parcial. Como consecuencia de ello, no solo son más propensas a tener menos oportunidades de empleo a lo largo de su vida, sino que también pueden tener que vivir con una renta más baja, con otras implicaciones de desigualdad a largo plazo y capital humano para ellas mismas y sus descendientes³². Debido a formatos de empleo con interrupciones y horarios de trabajo reducidos, la disparidad salarial entre los sexos durante los años de actividad ha llegado al 41 %, y ocasiona una importante brecha de género en las pensiones. Las mujeres están mucho más expuestas al riesgo de pobreza y exclusión social que los hombres de edad avanzada, y no se observan tendencias a compensarlo en los últimos años.

Por otra parte, mientras que las mujeres tienen más probabilidad que los hombres a poseer un título superior, siguen estando infrarrepresentadas en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM) y están sobrerrepresentadas en ámbitos de estudio que están vinculados a los roles de género tradicionales. Asimismo, las mujeres constituyen la mayor fuente de potencial empresarial inexplorado, ya que solo el 29 % de los empresarios de hoy son mujeres.

³² Comisión Europea (2014): Familias monoparentales y empleo en Europa.

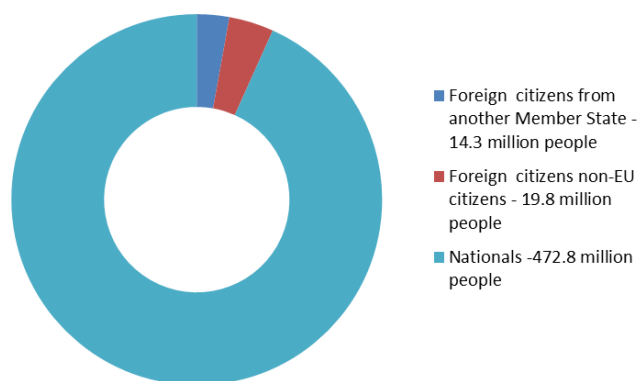
El aumento de la participación femenina en el trabajo, que sigue estando muy por debajo de la de los hombres, especialmente en el caso de las madres, así como el creciente número de familias monoparentales en las últimas décadas, han dado lugar a una revisión de los derechos y las políticas de conciliación³³.

Sin embargo, las desigualdades de género en el mercado de trabajo siguen siendo exacerbadas por la falta de medidas adecuadas para equilibrar el trabajo y la vida, como vacaciones, modalidades de trabajo flexibles y acceso a servicios de asistencia formal³⁴. Por otra parte, la falta de disposiciones sobre vacaciones pagadas para los padres en comparación con las madres, o la insuficiencia de incentivos para hacer tomarlas, puede reforzar más las diferencias de género entre las actividades de trabajo y cuidados.

3.3. Una población y una mano de obra más diversas

A principios de 2014 había 34,1 millones de ciudadanos extranjeros residiendo en los Estados miembros de la UE. De estos, 14,3 millones eran ciudadanos de otro Estado miembro de la UE y 19,8 millones procedían de terceros países. (Gráfico 9) El 7 % de la población total de la UE es, por tanto, de origen extranjero, y de estos el 40 % son ciudadanos de otro Estado miembro de la UE³⁵.

Gráfico 9: Desglose de la población de EU-28



Leyenda	
Foreign citizens from another Member State -14.3 million people	Extranjeros de otro Estado miembro: 14,3 millones
Foreign citizens non EU-citizens – 19.8 million people	Extranjeros no ciudadanos de la UE: 19,8 millones
Nationals – 472.8 million people	Nacionales: 472,8 millones

Fuente: Eurostat, EPA.

La diversidad creciente de origen y tipo de los flujos migratorios compromete la capacidad de los países de acogida para responder eficazmente a las diferentes necesidades de integración de los grupos de migrantes. La diversidad de la mano de obra de la UE se caracteriza por su limitada integración en términos de nivel educativo y participación en el mercado laboral. En 2014, por término medio, alrededor del 10 % de los trabajadores de Europa están desempleados, mientras que esta tasa era sensiblemente más elevada entre los nacionales de terceros países (17,0 %). Las tasas de empleo de los nacionales de terceros países (56 %) son inferiores a la media de la UE (69,2 %). Las últimas

³³ Comisión Europea (2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2105. Comisión Europea (2013): «Datos sobre las tendencias demográficas y sociales: contribución de las políticas sociales a la inclusión, el empleo y la economía».

³⁴ Véase, por ejemplo, OCDE (2012): «Cerrar la brecha de género».

³⁵ Eurostat (2015): «Comunicado de prensa: ciudadanos extranjeros que viven en los Estados miembros de la UE».

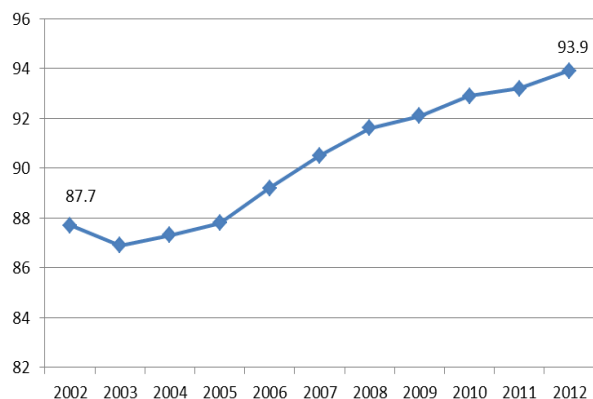
incorporaciones de solicitantes de asilo y refugiados intensifican los actuales retos para la integración a corto y medio plazo.

A escala de la UE, la tasa de empleo de las personas con discapacidad es del 47,9 %, frente al 71,5 % de las personas sin discapacidad. Si bien esta diferencia se debe en parte a que las personas con discapacidad podrían no estar posibilitadas para acceder al empleo, también está relacionada con la falta de medidas adecuadas de apoyo para que las personas con discapacidad puedan entrar en el mercado de trabajo.

3.4. El aumento de los niveles educativos

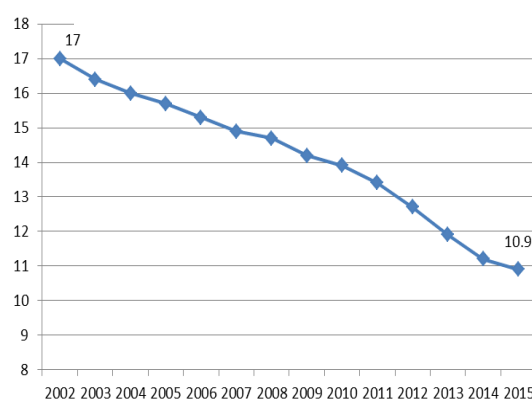
Las capacidades y el capital humano se consideran en general la espina dorsal de la prosperidad económica y el bienestar social en el siglo XXI. A lo largo de los años, Europa ha alcanzado niveles elevados de educación. La tasa de participación en la educación preescolar ha aumentado, mientras que el número de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación ha ido disminuyendo a lo largo de las últimas décadas (gráficos 10 y 11).

Gráfico 10: Participación en la educación preescolar (desde los 4 años hasta la edad escolar obligatoria), EU-28, 2002-2012



Fuente: Eurostat.

Gráfico 11: Abandono precoz de la educación y la formación en EU-28, 2002-2015



Fuente: Eurostat.

No obstante, persisten retos importantes. Las guarderías oficiales tienen repercusiones positivas para los niños, en particular los de entornos desfavorecidos, mientras que la falta de opciones de servicios oficiales de cuidado de niños puede tener consecuencias negativas para el desarrollo de la carrera de las mujeres. Dado que la mayoría de las familias combinan varios instrumentos de conciliación entre la vida familiar y laboral, las disposiciones para el cuidado de los niños dependen de las preferencias de los padres, la edad de los niños y las oportunidades laborales de los padres.

A pesar de la tendencia constante al descenso, todavía hay más de 4.4 millones de personas que abandonan prematuramente los estudios en Europa³⁶, y alrededor del 60 % de estas son desempleados o inactivos. El bajo rendimiento en matemáticas, lectura y ciencias, en particular de los alumnos procedentes de familias desfavorecidas, subraya la persistencia de vulnerabilidades en las sociedades europeas. El abandono escolar prematuro representa una pérdida de potencial con efectos sociales y económicos, como una menor cohesión social y una disminución de las rentas financieras. A largo plazo, el abandono escolar prematuro tiene efectos negativos para el desarrollo social y el crecimiento económico, que se basa en la mano de obra cualificada. La reducción de la tasa de abandono escolar prematuro a escala europea aportaría a la economía europea un importante número de jóvenes cualificados y con mejores perspectivas de empleo.

³⁶ «Monitor de la Educación y la Formación 2012» de la Comisión Europea.

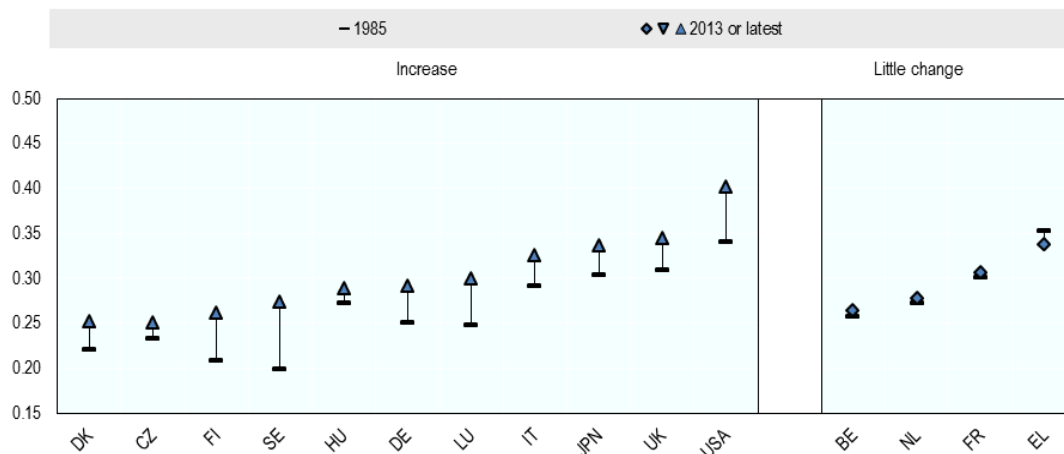
El porcentaje de la población de 30 a 34 años que ha completado la enseñanza terciaria o una enseñanza equivalente está en un 37,9 % (2015), aunque la transición de la escuela al trabajo continúa siendo difícil, como lo demuestra la empleabilidad de los titulados, que está estancado en la UE y aún por debajo de su nivel máximo de 2008³⁷. Las tasas de titulados varían considerablemente entre los Estados miembros; sin embargo, la mayoría de los países se enfrentan a retos similares para ampliar el acceso a la educación superior. Los retos específicos se refieren a la inclusión de los estudiantes procedentes de medios socioeconómicos, zonas geográficas o grupos étnicos desfavorecidos, y de las personas con discapacidad. Otras prioridades son reducir las tasas de abandono escolar y el tiempo necesario para completar un grado; y también mejorar la calidad de la educación superior y hacerla más capaz de transformar el mercado de trabajo.

3.5. Desigualdades persistentes

La distribución de los resultados y las oportunidades está estrechamente conectada. La desigualdad de oportunidades afecta a las capacidades personales para obtener ingresos; las desigualdades de riqueza afectan a las decisiones educativas y laborales de las personas, y a los resultados que obtienen.

La distribución general de la renta en la UE es, generalmente, más igualitaria que en otras economías importantes, como los Estados Unidos o Japón. Existe una tendencia general a un aumento de las desigualdades y un descenso de la parte de la renta procedente del trabajo en las últimas décadas en Europa, así como en la mayoría de los países industrializados, pero la evolución varía de un país a otro, y las desigualdades crecieron menos en Europa que en los Estados Unidos (gráfico 12)³⁸. En muchas economías avanzadas, la renta se concentra cada vez más en lo más alto de la cadena de distribución³⁹.

Gráfico 12: Tendencias a largo plazo de las desigualdades de renta (mediados de los 1980 a 2013, o últimos datos disponibles) (índice de Gini)



Leyenda

2013 or latest

2013 o después

³⁷ Objetivos de Europa 2020: logros en los resultados en enseñanza superior; Eurostat; Informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020). Nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación (2015/C 417/04).

³⁸ Véase OCDE (2015).

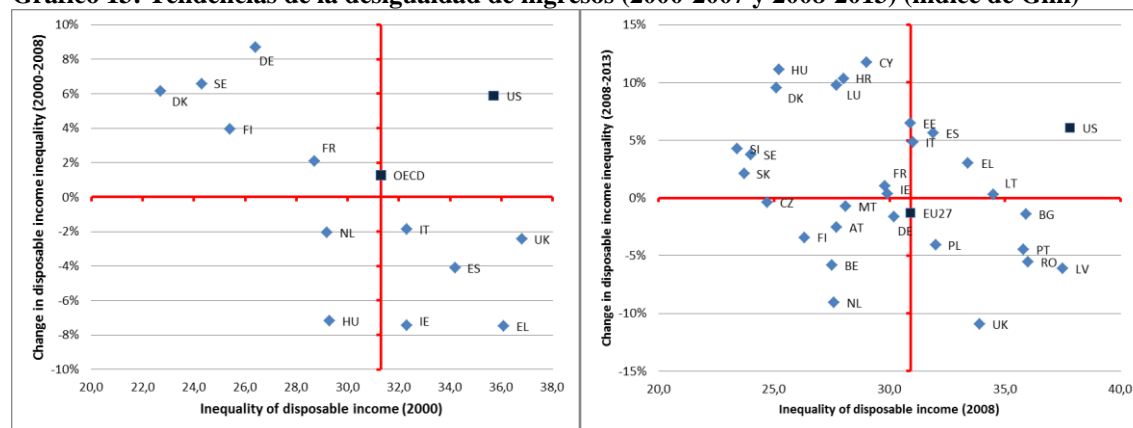
³⁹ OCDE (2014): Sommeiller and Price (2015).

Increase	Incremento
Little change	Pequeña variación

Fuente: OCDE (2015). Nota: La desigualdad de la renta disponible en los hogares. «Pequeña variación» en la desigualdad se refiere a cambios de menos de 1,5 puntos porcentuales. Datos de 2013 o del último año (2013 para FI, HU, NL y los Estados Unidos, 2009 para Japón y 2012 para los demás países).

Desde 2000, en Europa, las desigualdades han aumentado en general menos en los países con mayores niveles de desigualdad y más en aquellos países con menores niveles de desigualdad. Esta tendencia se suavizó relativamente durante la crisis: la desigualdad global en la UE ha sido prácticamente constante, aunque algunos de los países más afectados por la crisis, como Chipre, Italia y España han registrado aumentos de las desigualdades (gráfico 13).

Gráfico 13: Tendencias de la desigualdad de ingresos (2000-2007 y 2008-2013) (índice de Gini)



Leyenda	
Change in disposable income inequality (2000-2008)	Cambio en la desigualdad de renta disponible (2000-2008)
Change in disposable income inequality (2008-2013)	Cambio en la desigualdad de renta disponible (2008-2013)
Inequality of disposable income	Desigualdad de la renta disponible

Fuente: Eurostat.

Las pruebas disponibles apuntan a una serie de factores causales que pueden explicar dichas tendencias. Esos factores son: el creciente cambio tecnológico; cambios en las instituciones del mercado laboral, como un descenso de la capacidad de negociación de los trabajadores; la globalización de los flujos comerciales y financieros; la polarización del mercado de trabajo; la naturaleza cambiante de las relaciones laborales; la intensificación financiera; la privatización de las empresas de propiedad estatal; cambios en el tamaño y la estructura de las familias⁴⁰. Por el contrario, los niveles más altos de educación han contribuido a frenar el incremento de las desigualdades de ingresos⁴¹. Por lo general, los sistemas fiscales y de prestaciones también desempeñan un papel fundamental en la reducción de las desigualdades de renta⁴². Los salarios mínimos también pueden ayudar a evitar la pobreza en el trabajo y son un factor importante para garantizar puestos de trabajo dignos, aunque también deben preservar los incentivos para buscar trabajo y no desalentar la contratación de aquellos que están situados en el extremo inferior de la escala salarial.

⁴⁰ Véase, por ejemplo: OCDE, FMI, Banco Mundial y OIT (2015): «Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes».

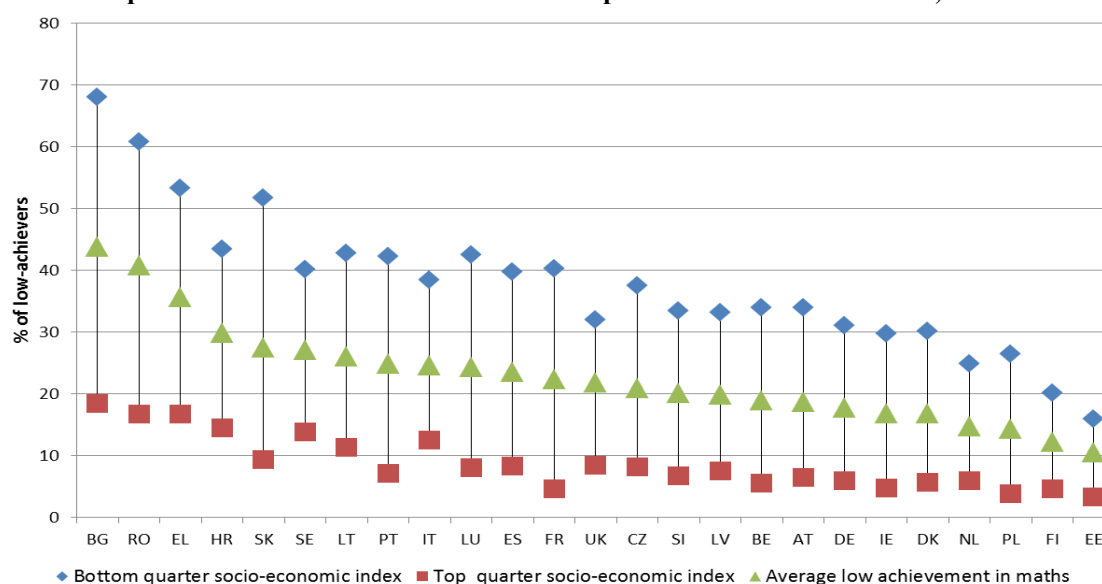
⁴¹ Véase OCDE (2015).

⁴² Añadir referencia a los informes ESDE y la web de DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión sobre las desigualdades.

La proporción de la renta que procede del trabajo ha disminuido paralelamente al aumento de la desigualdad de esa renta⁴³. La movilidad intergeneracional de renta también parece ser menor en los países con mayor desigualdad de renta. Por otra parte, la desigualdad de oportunidades, como la que afecta al acceso la educación, la atención sanitaria y financiación, puede ser general, y agravar las desigualdades de renta.

Durante las últimas décadas, el acceso a la educación y los logros educativos han mejorado para la gran mayoría de la población, ofreciendo así mejores oportunidades para todos (véase la sección 3.4); sin embargo, el estatus socioeconómico sigue siendo uno de los principales factores que determinan el desarrollo de las capacidades básicas (gráfico 14). En la mayoría de los Estados miembros de la UE, los estudiantes extranjeros obtienen peores resultados que sus compañeros nativos. El abandono escolar prematuro entre los jóvenes nacidos fuera de la UE duplica el de la población nativa. También existen desigualdades educativas debidas a los estereotipos.

Gráfico 14: Disparidad en los resultados en matemáticas por situación socioeconómica, PISA 2012



Leyenda	
% of low-achievers	% de alumnos con bajo rendimiento
Bottom quarter socio-economic index	Índice socioeconómico del peor trimestre
Top quarter socio-economic index	Índice socioeconómico del mejor trimestre
Average low achievement in maths	Bajo rendimiento medio en matemáticas

Fuente: OCDE, PISA, 2012.

Las desigualdades no solo empeoran las posibilidades individuales: también son perjudiciales para el crecimiento⁴⁴. El principal mecanismo de transmisión entre la desigualdad y el crecimiento es la inversión en capital humano, ya que los hogares desfavorecidos tienen menos acceso a una educación de calidad. El análisis de la OCDE muestra que las crecientes desigualdades de renta pueden dar lugar a grandes diferencias en los resultados educativos y una menor movilidad social⁴⁵.

En una fase temprana de la vida, la desigualdad en el acceso a los servicios de atención infantil, educación y salud⁴⁶ son los principales obstáculos a la igualdad de oportunidades. Más tarde, esto se

⁴³ Véase, por ejemplo: OCDE, FMI, Banco Mundial y OIT (2015): «Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes».

⁴⁴ Véase, por ejemplo, OCDE (2015) y Dabla et al. (2015).

⁴⁵ OCDE (2012), resultados del Informe PISA de 2012: Llegar a la excelencia a través de la equidad.

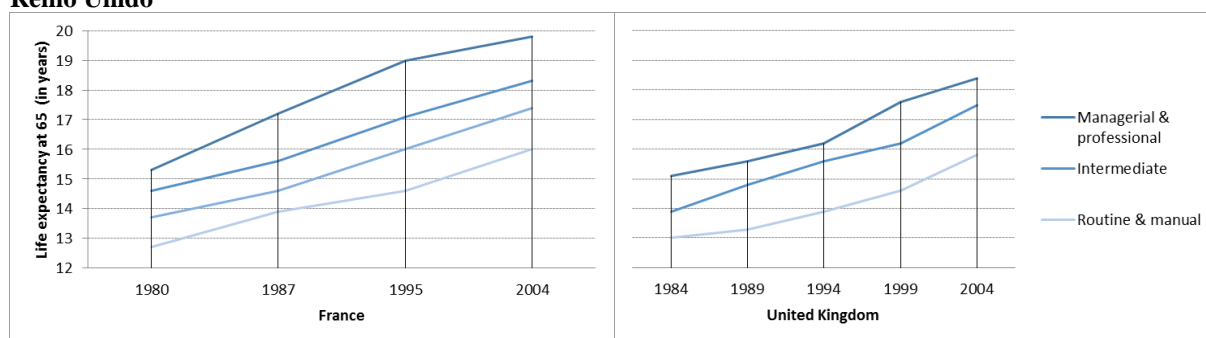
⁴⁶ Determinada en gran medida por el origen familiar, la educación y ocupación de los padres o su región de nacimiento. Véase, por ejemplo, Lentz y Laband (1989) y Gevrek, D. y Gevrek, E. (2008).

refleja en la participación en el mercado laboral y la productividad, y suele verse reforzado por deficiencias en el acceso al aprendizaje permanente⁴⁷.

Una intervención temprana tiene potencial para mitigar los efectos del origen socioeconómico en las futuras capacidades de los niños y sus futuros logros académicos y en el mercado de trabajo. Los niños que participan en la enseñanza preescolar tienen más posibilidades de éxito escolar cuando tengan quince años y en los años posteriores⁴⁸. Mientras que en Europa se están ampliando los programas de educación preescolar (más del 80 % de los niños de cuatro años participa), sigue habiendo diferencias significativas en cuanto a participación en la educación preescolar y la guardería en función de los ingresos de la familia⁴⁹. Además, la posibilidad de recuperarse en las etapas posteriores de la vida puede verse afectado por deficiencias en el acceso al aprendizaje permanente. La participación en la educación y formación de adultos es cuatro veces menor entre las personas con bajo nivel de cualificación en comparación con las personas que han completado la educación terciaria.

Además, existen considerables diferencias en la situación sanitaria dentro y entre los Estados miembros (véase el gráfico 15). En toda la UE, las personas con menor nivel educativo, con un estatus socioeconómico inferior o con bajos ingresos suelen tener una menor esperanza de vida, y adolecen de una mayor incidencia de la mayoría de los tipos de problemas de salud. Las desigualdades de salud están relacionadas y combinadas con desigualdades en el acceso a la asistencia sanitaria debido al nivel de ingresos, así como con disparidades regionales.

Gráfico 15: Desarrollo de esperanza de vida a los 65 años por situación socioeconómica en Francia y el Reino Unido



Leyenda	
Life expectancy at 65 (in years)	Esperanza de vida a los 65 años (en años)
France	Francia
United Kingdom	Reino Unido
Managerial & professional	Oficios de gestión y profesionales
Intermediate	Intermedios
Routine & manual	Trabajos rutinarios y manuales

Fuente: Comisión Europea (2016), ESDE 2015.

Las disparidades territoriales afectan a la capacidad de las personas para acceder a bienes públicos esenciales, como la educación y la salud, así como a oportunidades de empresa y de empleo. Las personas que viven en ciudades más grandes suelen tener un menor riesgo de pobreza o exclusión social, aunque hay excepciones y diferencias significativas entre los distintos países. Las disparidades regionales en PIB per cápita (en paridad de poder adquisitivo), han disminuido sustancialmente entre 2000 y 2009, si bien la crisis frenó este proceso de convergencia. Además, las disparidades regionales en cuanto a tasas de desempleo y de empleo han aumentado considerablemente desde 2008, aunque también hay grandes diferencias regionales en los resultados educativos en la UE (gráfico 16). Por el contrario, también existen tendencias paralelas al aumento de la titulación en educación terciaria y una

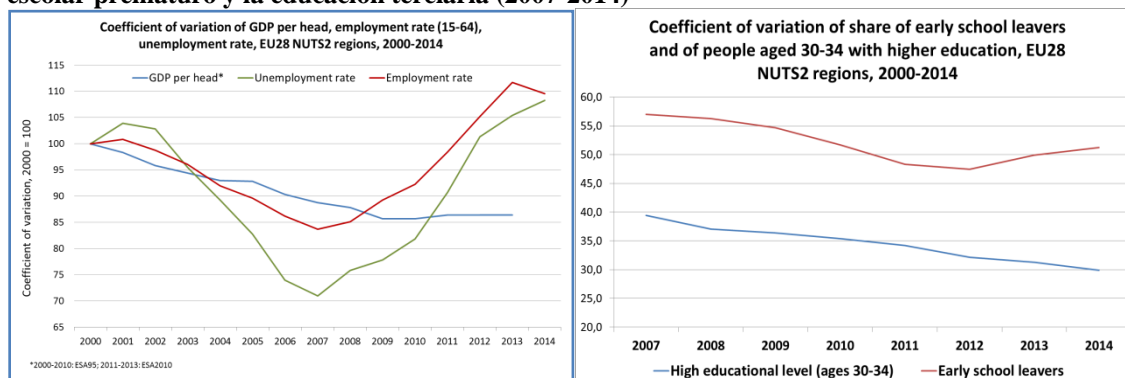
⁴⁷ Véase, por ejemplo, Eurofound (2007).

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Véase por ejemplo Maquet et al. (2015).

disminución del abandono escolar en la gran mayoría de las regiones, lo cual reduce la dispersión regional. Estas tendencias deben contribuir a reducir las desigualdades a largo plazo.

Gráfico 16: Dispersión regional del PIB per cápita, empleo y desempleo (2000-2014) y en el abandono escolar prematuro y la educación terciaria (2007-2014)



Leyenda	
Coefficient of variation of GDP per head, employment rate (15-64), unemployment rate, EU28 NUTS2 regions, 2000-2014	Coefficiente de variación del PIB per cápita, tasa de empleo (15-64), tasa de desempleo, regiones NUTS2 de la EU-28, 2000-2014
Coefficient of variation, 2000-100	Coefficiente de variación, 2000 = 100
GDP per head	PIB per cápita
Unemployment rate	Tasa de desempleo
Employment rate	Tasa de empleo
Coefficient of variation of share of early school leavers and of people aged 30-34 with higher education, EU28 NUTS2 regions, 2000-2014	Coefficiente de variación del porcentaje de abandono escolar prematuro y el número de personas de 30-34 años con educación superior, regiones NUTS2 de la EU-28, 2000-2014
High educational level (ages 30-34)	Alto nivel educativo (30-34 años)
Early school leavers	Jóvenes en abandono escolar

Fuente: Comisión Europea (2016).

4. Efectos de la crisis: final de la convergencia

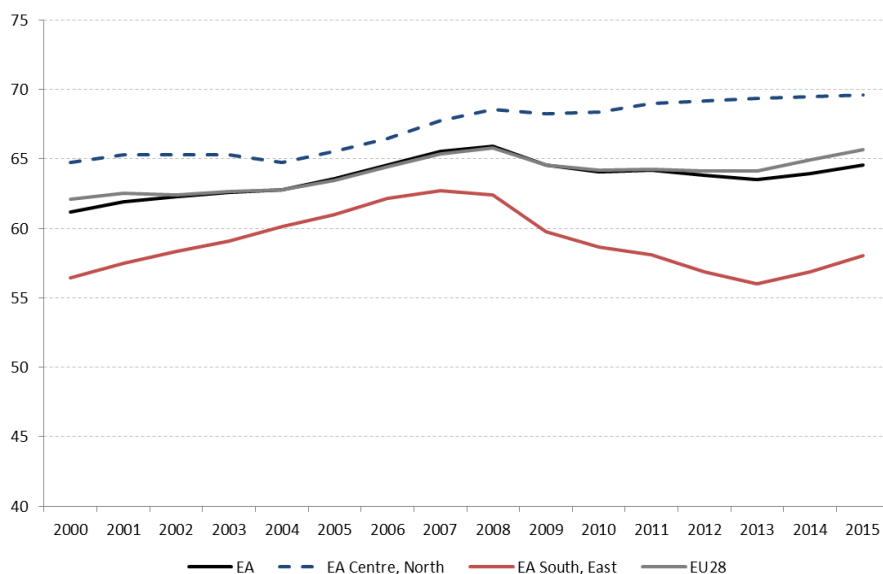
La crisis económica y financiera agravó los desequilibrios preexistentes, provocando una elevada tasa de desempleo, especialmente juvenil y de larga duración, y un aumento de la pobreza y de la desigualdad en muchas partes de Europa. A pesar de una cierta convergencia renovada en el empleo y el desempleo desde 2013, persisten grandes diferencias. El desempleo de larga duración y de muy larga duración afecta ahora a un porcentaje muy elevado de los desempleados. El empeoramiento del desempleo ha agravado las condiciones de vida de los europeos en riesgo de pobreza o de exclusión social, que son ahora casi una cuarta parte de los ciudadanos de la UE. La reducción de las desigualdades también se detuvo con la crisis.

4.1. Divergencias en el empleo

Un aspecto clave de la adhesión a la UE era el aumento a largo plazo de los niveles de riqueza y bienestar de sus Estados miembros más pobres. La crisis económica y financiera, no obstante, ha disminuido este proceso de convergencia e incluso ha colocado a algunos Estados miembros en una

tendencia divergente⁵⁰. El impacto de la crisis en el empleo en los Estados miembros meridionales y orientales de la zona del euro, así como en Irlanda, ha sido significativo⁵¹. La diferencia en las tasas de empleo entre los Estados miembros de la zona del euro del centro y el norte y los de la zona meridional y oriental se ha duplicado, pasando de 5 puntos porcentuales en 2007 a 11 puntos en 2015⁵².

Gráfico 17: Tasas de empleo, EU-28 y grupos de países, 2000-2015, en porcentaje del grupo de edad 15-64



Leyenda	
EA	Zona del euro
EA Centre, North	Zona centro y norte
EA South, East	Zona sur y este
EU 28	EU-28

Fuente: Eurostat.

Nota: Datos de 2015 sobre la base de los tres primeros trimestres.

Europa se enfrenta actualmente al reto de una elevada tasa de desempleo, en particular de larga duración, a pesar que existan más de un 1,8 % de puestos vacantes⁵³. El desempleo en Europa es desde hace mucho tiempo estructuralmente más alto que en otras economías desarrolladas, como Japón o los Estados Unidos.

⁵⁰ Para una visión general de la convergencia y divergencia social en la UE y la UEM, véase Comisión Europea (2015): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2014.

⁵¹ Para ilustrar las divergencias se utilizan los siguientes grupos de países del euro: Zona centro & norte (Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Bélgica, Países Bajos, Austria y Finlandia) y zona sur & este (Irlanda, Grecia, España, Italia, Portugal, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, Eslovenia).

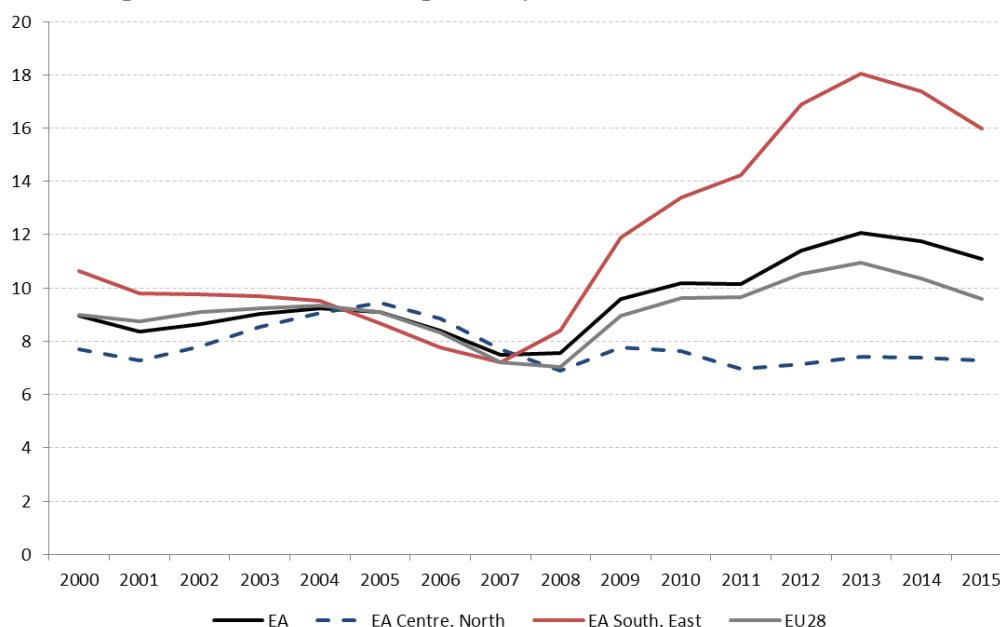
⁵² En los últimos años, las modalidades de trabajo acortado (reducción de tiempo de trabajo mensual en lugar de los trabajadores), las prestaciones por desempleo parcial, una mayor inversión en el cuidado de los niños, el retroceso de los regímenes de jubilación anticipada, una mayor participación en el aprendizaje permanente y unas condiciones menos estrictas para la protección del empleo han contribuido a recuperar los niveles de empleo.

⁵³ Según el estudio trimestral del empleo y la situación social de EURES y Eurostat (2015), el porcentaje de puestos vacantes fue de un 1,7 % en el tercer trimestre de 2015. De cara al futuro, se prevé hasta un máximo de 825 000 puestos de trabajo sin cubrir para profesionales de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de aquí a 2020, según el estudio «Mapping and Analysing Bottleneck Vacancies in EU Labour Markets», de la Comisión Europea (2014).

Si bien las tres décadas anteriores a la crisis se observó una convergencia general en la UE, la crisis produjo un grave aumento del desempleo. En 2014 el desempleo se mantuvo por encima de los niveles anteriores a la crisis en todos los Estados miembros salvo en Alemania, donde es mucho más bajo, y en Polonia y Malta, que actualmente están a niveles cercanos a los de 2008.

Desde 2008, las tasas de desempleo son cada vez más heterogéneas entre los Estados miembros de la UE. Esto es especialmente cierto en los Estados miembros del sur y el este de la zona del euro y en Irlanda, donde aumentó más del doble entre 2008 y 2014 (gráfico 18). En cambio, en los Estados miembros del norte y centro de la zona del euro, las tasas de desempleo se mantuvieron en gran medida estables, lo que da lugar a una diferencia de más de 10 puntos porcentuales en 2014 en comparación con el otro grupo. Esto representa un importante incremento en comparación con 2007, cuando la diferencia era de 0,5 puntos porcentuales. Alemania es el Estado miembro de la zona del euro con la menor tasa de desempleo, actualmente al 5,0 %, mientras que en Grecia se sitúa en el 26,5 % (2015). La diferencia entre el país de la zona del euro con mejores resultados y el país con peores cifras se triplicó durante la crisis.

Gráfico 18: Desempleo total, media anual en porcentaje, 2000-2015



Leyenda	
EA	Zona del euro
EA Centre, North	Zona centro y norte
EA South, East	Zona sur y este
EU 28	EU-28

Fuente: Eurostat.

Nota: Datos de 2015 sobre la base de los tres primeros trimestres.

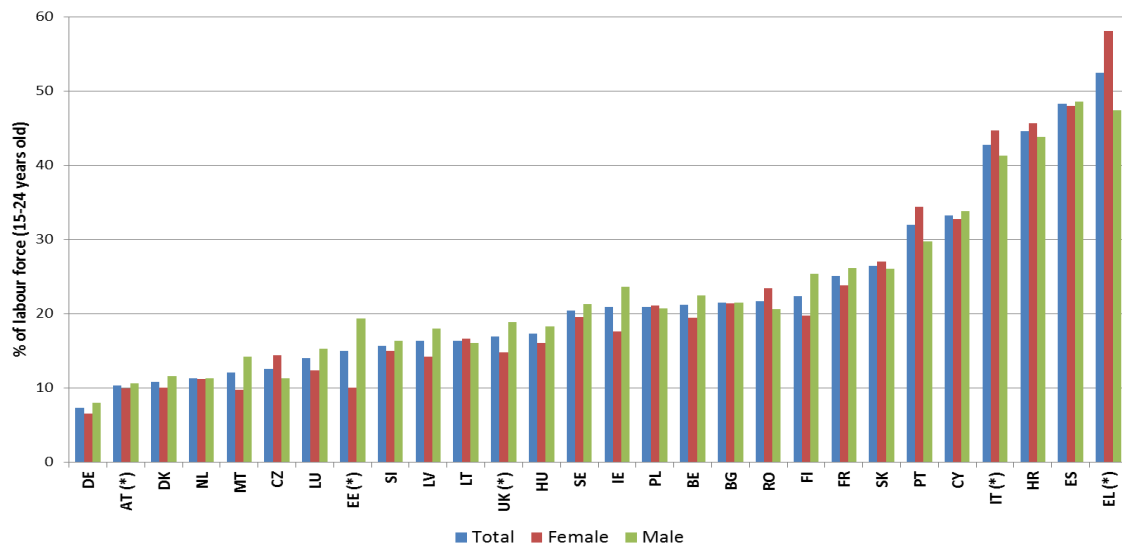
El fuerte aumento de la tasa de desempleo juvenil se inició en 2007, pasando del 15,9 % en 2007 al 22,2 % en 2014. En la zona del euro, pasó de un 15,6 % a un 23,7 % (gráfico 19). El deterioro de las condiciones no se limita al desempleo: la proporción de personas sin trabajo, estudios ni formación (los «ninis») alcanzó el 16,6 % en 2014, frente al 14,2 % en 2008.

El coste anual de los ninis en términos de pérdida de capital humano se ha estimado en torno al 1,2 % del PIB de la UE (153 000 millones EUR)⁵⁴. Los datos recientes muestran una evolución alentadora, aunque discreta; el desempleo juvenil disminuyó, el empleo aumentó ligeramente, las tasas de ninis

⁵⁴ Eurofound (2012): «NEETS Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe».

descendieron y aumentó la participación en la educación. Sin embargo, el desempleo juvenil sigue siendo muy elevado y subsisten diferencias considerables entre los Estados miembros. La tasa de desempleo juvenil oscila desde menos del 10 % en los países menos afectados por el desempleo (como Austria y Alemania) hasta más de la mitad de la población activa de 15-24 años en Grecia y España, donde prácticamente se ha triplicado desde 2008.

Gráfico 19: Desempleo juvenil en porcentaje, 2015



Leyenda	
% of labour force (15-24 years old)	Porcentaje de la población activa (15-24 años)
Total	Total
Female	Mujeres
Male	Varones

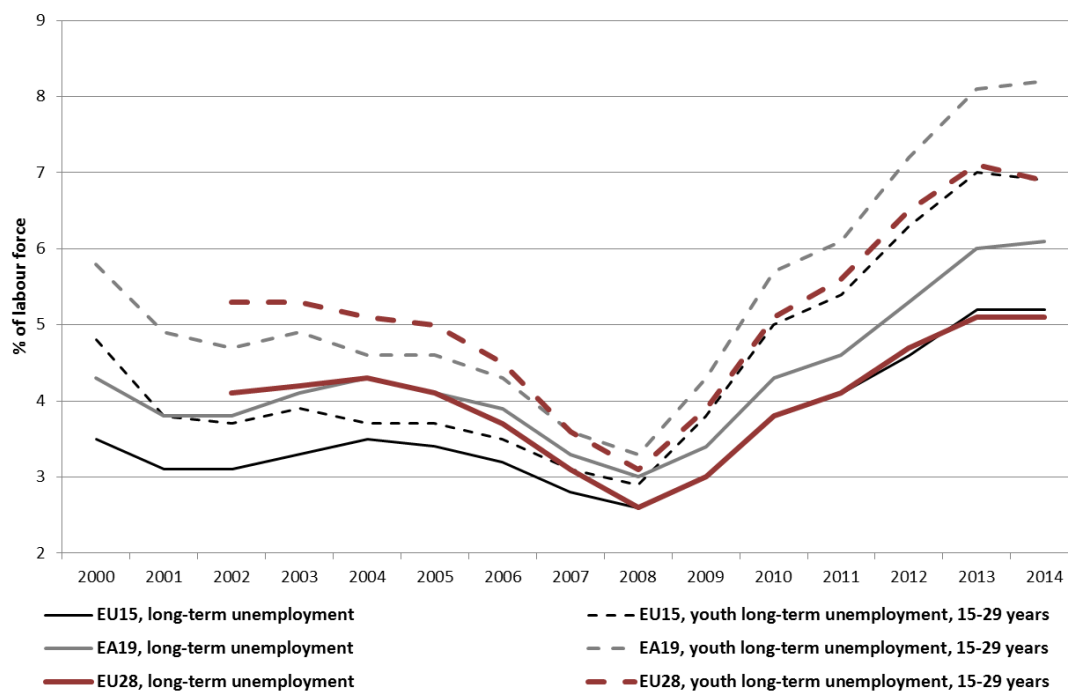
Fuente: Eurostat.

Los datos de Austria, Estonia, Reino Unido, Italia y Grecia son de 2014.

Durante la crisis y tras ella, el desempleo de larga duración alcanzó niveles sin precedentes: en 2008, el 2,6 % de las personas activas se vieron afectados, pero esta cifra casi se duplicó en los años siguientes, como se muestra en el gráfico 20 (5,1 % de la mano de obra y alrededor del 50 % del desempleo total en 2014). En el caso del desempleo de muy larga duración, el porcentaje pasó del 1,5 % en 2008 al 3,1 % en 2014. Solo recientemente, durante 2015, estas cifras han empezado a disminuir. Uno de cada cinco parados de larga duración nunca ha trabajado, y tres de cada cuatro son menores de treinta y cinco años. Los nacionales de terceros países y los trabajadores poco cualificados se encuentran entre los más afectados por el desempleo de larga duración.

La crisis ha puesto de manifiesto diferencias muy marcadas en la capacidad de los mercados de trabajo para resistir a las perturbaciones. Por un lado, Suecia y Luxemburgo conservan sus niveles tradicionalmente bajos de desempleo de larga duración desde la crisis, respectivamente, el 1,5 % y el 1,7 % en 2014; Alemania incluso lo redujo (2,2 % en 2014). Por otra parte, el desempleo de larga duración empeoró sustancialmente en Grecia (19,5 % en 2014), España (12,9 % en 2014) y Croacia (10,1 % en 2014). En la zona del euro, el desempleo de larga duración creció del 3,3 % en 2008 al 8,2 % en 2014, con tasas alarmantes entre los jóvenes. Esto crea un círculo vicioso, ya que el estar desempleado durante largo tiempo hace que las oportunidades de empleo escaseen, las capacidades se erosionen y descienda el potencial de renta, lo que aumenta el riesgo de pobreza y exclusión social.

Gráfico 20: Desempleo de larga duración y desempleo juvenil de larga duración, en porcentaje, 2000-2014



Leyenda	
% of labour force	Porcentaje de la población activa
EU15, long-term unemployment	EU-15, desempleo de larga duración
EA19, long-term unemployment	ZE-19, desempleo de larga duración
EU28, long-term unemployment	EU-28, desempleo de larga duración
EU15, youth long-term unemployment, 15-29 years	EU-15, desempleo juvenil de larga duración, 15-29 años
EA19, youth long-term unemployment, 15-29 years	ZE-19, desempleo juvenil de larga duración, 15-29 años
EU28, youth long-term unemployment, 15-29 years	EU-28, desempleo juvenil de larga duración, 15-29 años

Fuente: Eurostat.

4.2. Tendencias recientes en la evolución de las desigualdades de renta

Las desigualdades⁵⁵ de los ingresos del mercado (procedentes del trabajo y las rentas) entre los hogares europeos crecieron en doce países de la UE entre 2008 y 2012, como resultado del aumento del desempleo y de la mayor polarización de las ganancias de los que cuentan con un empleo. El desempleo, en particular, ha mostrado ser un motor fundamental del aumento de la desigualdad en los ingresos globales durante la crisis⁵⁶.

⁵⁵ En esta sección se utiliza el coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos, teniendo en cuenta todos los ingresos distribuidos. Varía de 0 a 100, siendo 0 el valor correspondiente a una igualdad perfecta (todos tienen la misma renta) y 100 el de la extrema desigualdad (una persona tiene todos los ingresos). Consideramos ingresos del mercado las rentas brutas del trabajo y del capital antes de impuestos y transferencias.

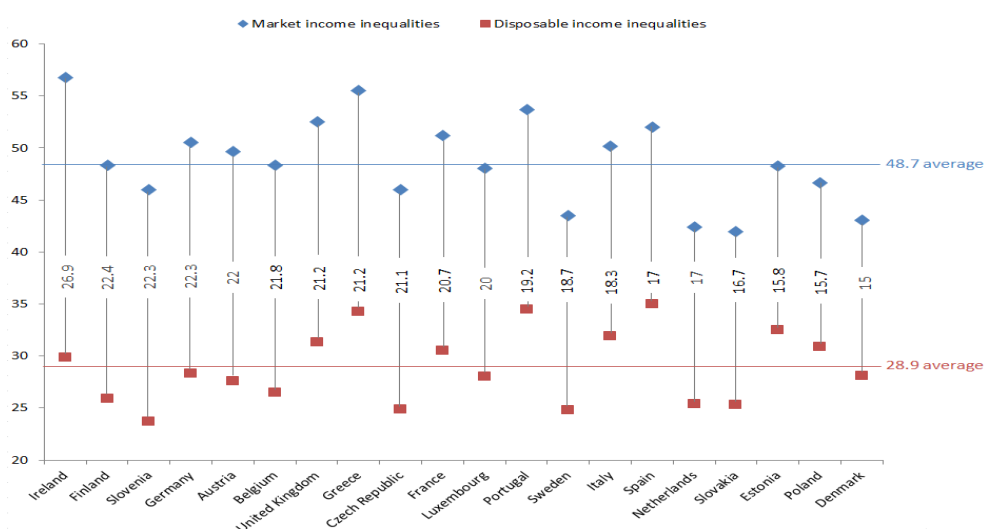
⁵⁶ Los últimos análisis de los factores de desigualdad de la renta muestran que la gran recesión tuvo solo un efecto limitado en la distribución de los ingresos entre los que permanecieron empleados, y que es el desempleo el que hace subir la desigualdad salarial. Véase: Hellebrandt, T. (2014): *Income Inequality Developments in the Great Recession*, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 14-3, January 2014; Duiella, M. y Turrini, A. (2014): *Poverty developments in the EU after the crisis: a look at main drivers*, Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, *Economic Brief* n. 31, mayo de 2014.

Tras el agravamiento del desempleo desde 2008, el porcentaje de hogares sin ingresos laborales aumentó, especialmente en Irlanda, España, Lituania y Grecia. La creciente polarización de los ingresos del mercado también puede explicarse en parte por las cuotas respectivas de los hogares pobres y ricos en empleo. Antes de la recesión, el porcentaje de adultos que vivían en hogares con una intensidad de trabajo muy alta iba en aumento, con una participación creciente en el mercado laboral de las mujeres como «segundo salario». Durante la crisis, la tendencia se ha invertido: son cada vez más los hogares con menor intensidad de empleo y descende el número de hogares de alta intensidad laboral como consecuencia del desempleo o el trabajo a tiempo parcial⁵⁷.

En cuanto a las desigualdades en la renta disponible después de las transferencias sociales, las divergencias han aumentado en Europa⁵⁸. Mientras que la desigualdad de la renta disponible ha aumentado en diez Estados miembros entre 2008 y 2012, sobre todo en España, Hungría y Dinamarca, esta desigualdad ha retrocedido en otros siete, en particular en Letonia, Portugal, Bélgica y los Países Bajos.

El impacto de la política social sobre la desigualdad puede ilustrarse comparando las desigualdades de ingresos del mercado con las desigualdades de renta disponible después de las transferencias. La comparación pone de manifiesto el papel de los sistemas de transferencia fiscal en la reducción de la desigualdad entre los ingresos del mercado. El resultado claro es una disminución de la desigualdad tras la redistribución (gráfico 21) y puede considerarse una forma de evaluar la eficacia de los sistemas de protección social. También muestra la importancia de la redistribución, que contribuye a la resistencia en tiempos de crisis.

Gráfico 21: Ingresos del mercado frente a renta familiar disponible y nivel de desigualdad en algunos Estados miembros de la UE, 2012 (índice de Gini)



Leyenda	
Market income inequalities	Desigualdades de ingresos del mercado
Disposable income inequalities	Desigualdades de renta disponible
average	Media

Fuente: Eurostat, Comisión Europea (2015), ESDE 2014.

Nota: Los datos sobre los ingresos no están disponibles para todos los Estados miembros de la UE.

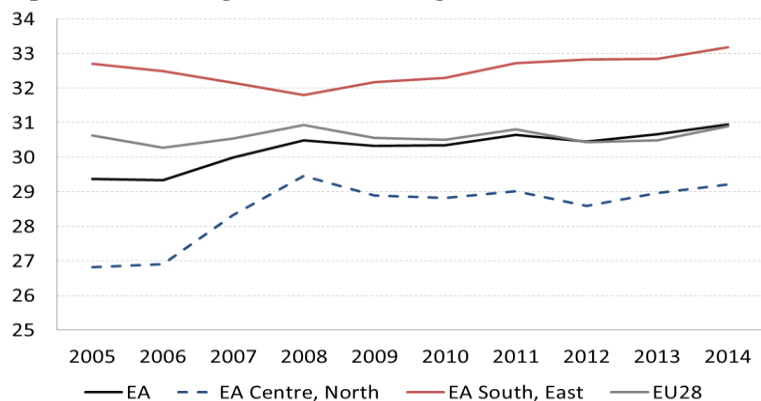
Una perspectiva a más largo plazo indica que en la zona del euro meridional e Irlanda, donde las condiciones iniciales en términos de distribución de la renta eran más desiguales, las desigualdades en

⁵⁷ Comisión Europea, (2015): Evolución Social y del Empleo en Europa (ESDE) 2014; op. cit., pp. 56-59.

⁵⁸ Ingresos netos del trabajo, el capital y las transferencias sociales después de impuestos.

renta disponible de los hogares retrocedieron entre 2005 y 2008 y se han agravado considerablemente desde 2011. En la zona este del euro, la desigualdad se redujo ligeramente hasta 2012, pero desde entonces ha vuelto a aumentar de nuevo. En la parte norte de la zona del euro, las desigualdades aumentaron hasta 2008, pero se estabilizaron relativamente desde entonces.

Gráfico 22: Renta disponible de los hogares, nivel de desigualdad, 2005-2014 (coeficiente de Gini)



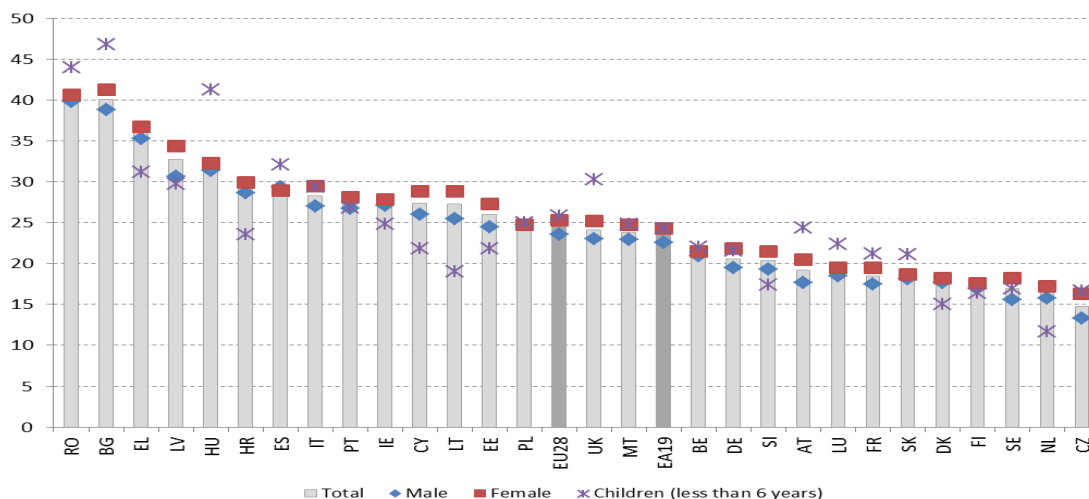
Leyenda	
EA	Zona del euro
EA Centre, North	Zona centro y norte
EA South, East	Zona sur y este
EU 28	EU-28

Fuente: Eurostat.

4.3. Pobreza y exclusión social

El agravamiento del desempleo ha hecho empeorar las condiciones de vida de los europeos en riesgo de pobreza o de exclusión social, es decir, las personas con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana nacional o aquellas que sufren de privación material grave o que viven en hogares con baja intensidad laboral. Esto afecta a casi una cuarta parte de los ciudadanos de la UE, en particular, en Rumania, Bulgaria, Grecia, Letonia y Hungría (véase el gráfico 23). La pobreza infantil es superior a la media, especialmente entre los más pequeños (menores de 6 años) en Rumanía, Bulgaria, Hungría, España y el Reino Unido. Esto perpetúa los obstáculos estructurales al acceso equitativo a las oportunidades y el bienestar, y es síntoma de la ineficacia del gasto social destinado a los grupos más vulnerables de la población.

Gráfico 23: Personas en riesgo de pobreza por país, desglosados por sexo y edad, 2014, en porcentaje de la población



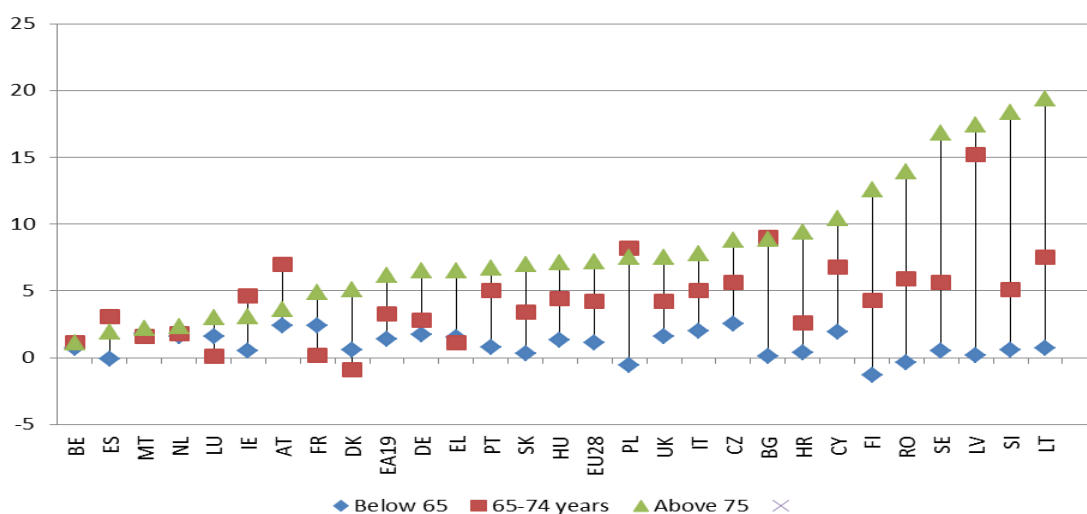
Leyenda

Total	Total
Male	Varones
Female	Mujeres
Children	Niños

Fuente: Eurostat.

En la actualidad, las personas de edad avanzada están mejor protegidas frente a la pobreza. Sin embargo, sigue habiendo claras diferencias entre hombres y mujeres en muchas partes de la UE. Las mujeres de más de 65 años se exponen a un mayor riesgo de pobreza o exclusión social que sus homólogos masculinos. Para la UE en su conjunto, las diferencias de género en la incidencia de la pobreza ascienden a más de cuatro puntos porcentuales entre las mujeres de 65-74 años, y llegan hasta más de seis puntos porcentuales por encima de los 75 años (gráfico 24).

Gráfico 24: Diferencias entre hombres y mujeres (pp) en riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE), 2014



Leyenda	
Below 65	Menos de 65
65-74 years	65-74 años
Above 75	Más de 75

Fuente: Eurostat. Resultado de restar la tasa AROPE de los hombres de la tasa AROPE de las mujeres (en puntos porcentuales).

Las mujeres de edad avanzada son más vulnerables a la pobreza debido a sus bajas pensiones medias en todos los Estados miembros (60 % de la pensión media de los hombres en 2012), así como a una menor probabilidad de tener cobertura de pensiones⁵⁹. La menor retribución de las mujeres, una mayor concentración en el trabajo a tiempo parcial, una edad legal de jubilación más baja e interrupciones en sus carreras, a menudo debido a las responsabilidades familiares, dar lugar unas contribuciones menores al régimen de pensiones y, en última instancia, a derechos de pensión más bajos. Por otra parte, en todos los Estados miembros existen, en mayor o menor grado, políticas favorables a atenuar las desigualdades de género en los derechos de pensión, al permitir que los trabajadores sigan cotizando al régimen de pensiones durante los períodos de asistencia a familiares⁶⁰.

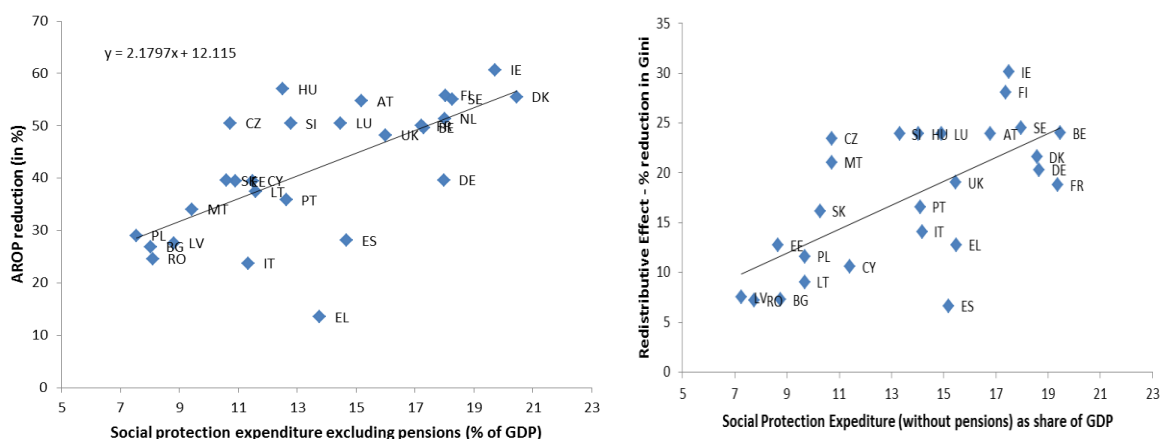
⁵⁹ Comisión Europea y Comité de Protección Social (2015): Informe sobre adecuación de las pensiones. Adecuación actual y futura de las rentas en la vejez en la UE.

⁶⁰ DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (2015): *Review of recent social policy reform - Report of the Social Protection Committee*.

En 2014, el 70 % de la población de la UE vivía en viviendas propias; el 19 % alquilaba su alojamiento a precio de mercado y el 11 % ocupaba viviendas de alquiler protegido o alojamientos gratuitos (datos de Eurostat). El acceso limitado a una vivienda asequible puede ser un obstáculo para la adaptación al mercado laboral y la incorporación al empleo. Frente a una demanda creciente, las ciudades en particular tienen una capacidad limitada para ofrecer más viviendas asequibles y de calidad. Las nuevas inversiones, especialmente en nuevas construcciones, se ralentizaron durante la crisis debido al ajuste de los precios de la vivienda a partir de los altos niveles previos a la crisis y a la existencia de normas urbanísticas. La actividad de préstamos hipotecarios también disminuyó considerablemente. Las crecientes dificultades financieras de las personas con rentas bajas y medias han hecho que sean más frecuentes los atrasos en el pago de alquileres y cuotas de la hipoteca, con un aumento de los desahucios y las ejecuciones hipotecarias. El acceso restringido a las ayudas para vivienda y los nuevos obstáculos para obtener viviendas sociales asequibles para los más vulnerables hacen crecer el riesgo de que las personas se encuentren sin hogar. Las ayudas para vivienda tienen también una función de estabilización automática, ya que crecen o se mantienen constantes, mientras que los ingresos de mercado disminuyen.

Hay una gran heterogeneidad entre los Estados miembros en la eficacia del gasto social. Las pruebas indican que, por término medio, solo la mitad de los pobres o menos están saliendo de la pobreza por las transferencias sociales. El gasto global puede ser relativamente importante, como en el caso de los sistemas de bienestar de los Estados del sur de Europa, pero la cobertura de asistencia social de los pobres es relativamente baja. En cambio, en otros países que gastan menos en protección social, los sistemas de bienestar parecen lograr una mejor cobertura del 20 % más pobre de la población⁶¹.

Gráfico 25: Gasto en protección social y reducción de la desigualdad y la pobreza en los Estados miembros de la UE



Leyenda	
AROP reduction (in %)	Reducción de la tasa de riesgo de pobreza (en porcentaje)
Social protection expenditure excluding pensions (% of GDP)	Gasto de protección social (excluidas las pensiones) (en porcentaje del PIB)
Redistributive Effect - % reduction in Gini	Efecto redistributivo (reducción del índice de Gini en porcentaje)
Social Protection Expenditure (without pensions) as share of GDP	Gasto de protección social (sin las pensiones) como proporción del PIB

Fuente: Eurostat, SEEPROS y EU-SILC, cálculos de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

⁶¹ Comisión Europea (2015): «Los sistemas de protección social de la UE: Mecanismos de financiación y eficacia y eficiencia de la asignación de recursos». «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2015. Capítulo 6: «Eficacia y eficiencia del gasto social en la crisis».

4.4. Sostenibilidad de las finanzas públicas, financiación de los servicios públicos y recurso a la innovación social

El inicio de la crisis agravó considerablemente la situación presupuestaria de los Estados miembros, especialmente en la zona del euro. No obstante, desde 2010 se han hecho esfuerzos importantes que han mejorado las perspectivas presupuestarias, con una reducción del déficit y una estabilización de los niveles de deuda. De 2007 a 2009, los déficits presupuestarios en la UE aumentaron de un 0,9 % del PIB a un 6,7 %, y comenzó entonces una tendencia descendente hasta situarse en el 3 % en 2014. Entre 2007 y 2014 se produjo un incremento de la deuda pública de la UE en torno a 30 puntos porcentuales del PIB, que alcanzó un máximo de casi el 89 % del PIB, aunque se observa una ligera tendencia a la baja desde 2015.

A lo largo de los años, los Estados miembros han seguido políticas de redistribución y lucha contra la pobreza con la finalidad de preservar la inclusión social y contrarrestar el impacto de la crisis, especialmente en sus inicios⁶², lo que dio lugar a un gran aumento del gasto en medidas de apoyo social. Las prestaciones de protección social (pensiones, salud y discapacidad, desempleo, familia, exclusión social y vivienda) han sido los principales factores que han contribuido a estabilizar las rentas de los hogares. Como consecuencia del creciente desempleo, en los Estados miembros meridionales de la zona del euro y en Irlanda, los gastos en medidas de apoyo social se incrementaron mucho más que en el conjunto de la UE o en los países del norte de la zona del euro, ejerciendo una presión adicional en las finanzas públicas, que ya estaban muy afectadas por la crisis.

En el contexto de las crecientes limitaciones presupuestarias para financiar servicios públicos y de bienestar esenciales, han surgido nuevos modelos de oferta de servicios sociales de forma focalizada y rentable, bajo el paraguas de «innovación social»⁶³, que moviliza la innovación no solo para generar beneficios económicos, sino también para resolver retos sociales, y, lo que es más importante, anticipar los problemas. La resolución de los retos sociales exige soluciones innovadoras a todos los niveles. Las empresas privadas, los empresarios y la sociedad civil tienen, por ejemplo, recursos combinados en nuevas actividades híbridas, en las que los proveedores de servicios y los beneficiarios trabajan juntos. Las administraciones públicas han participado más de lleno en la evaluación y experimentación de políticas, basándose en las buenas prácticas desarrolladas en otros contextos.

5. El nuevo mundo del trabajo, el empleo y las capacidades

5.1. Cambio tecnológico y cambios sectoriales

Los mercados de trabajo de la UE han experimentado transformaciones estructurales en las últimas décadas y más especialmente desde mediados de los noventa. Esta tendencia se aceleró durante la crisis. El crecimiento de la innovación, el comercio y las cadenas de valor mundiales, impulsado por las tecnologías digitales, privilegia los empleos relacionados con los servicios y basados, por tanto, en capacidades elevadas, no rutinarias e interpersonales. Estos efectos de la tecnología en los empleos podrían afectar a un 42 % de las actuales ocupaciones en los Estados Unidos de aquí a 2035⁶⁴. Dicho de otro modo, casi la mitad de las profesiones existentes podrían ser en parte, si no totalmente,

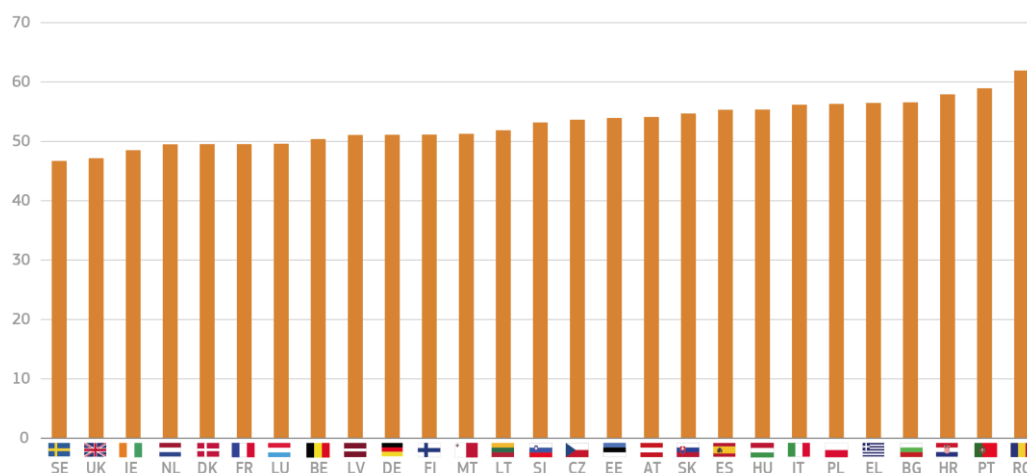
⁶² Véase «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2014, p. 66, sobre diferencias en el uso de la protección social durante la primera fase de la crisis y después de 2010.

⁶³ Social Innovation eXchange (SIX) y The Young Foundation for the Bureau of European Policy Advisors (2010): *Study on social innovation*; TEPSIE (2015): *Growing Social Innovation: A guide for Policy Makers*; DG Investigación e Innovación de la Comisión Europea (2013): «Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture»; Bureau of European Policy Advisors (2014): *Social Innovation: A decade of changes*.

⁶⁴ Frey, C. B., Osborne, M. A. (2013): «The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation», estudio para el Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology.

informatizadas y automatizadas a medio plazo. En el caso de Europa, estimaciones similares parecen verosímiles, como se ilustra en el gráfico 32⁶⁵.

Gráfico 32: Proporción de puestos de trabajo en riesgo de automatización (%)



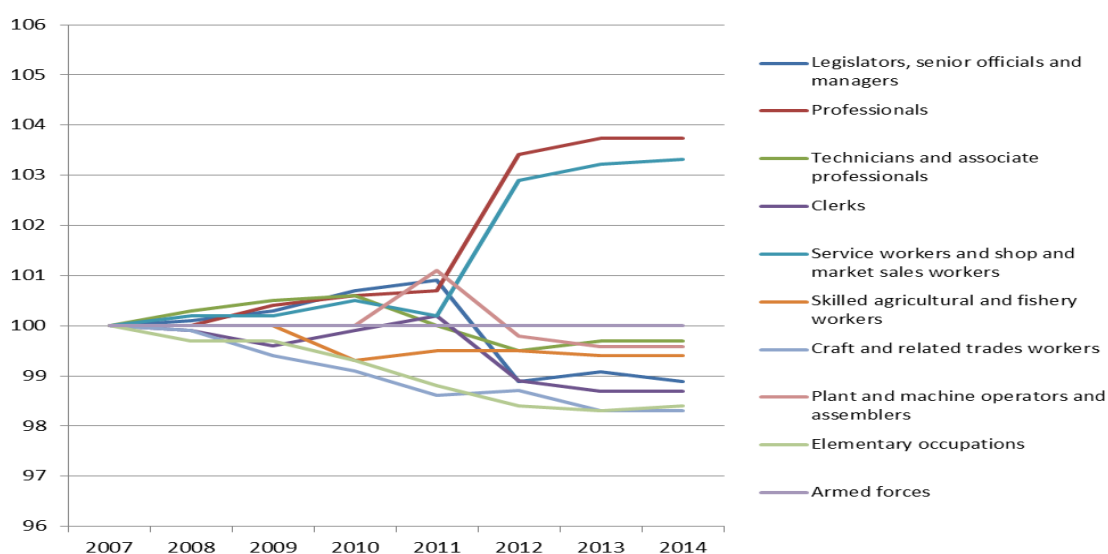
Fuente: Cálculos de Bruegel basados en Frey & Osborne (2013), OIT, EPA

*Datos no disponibles para Chipre.

Estas actividades están relacionadas con la habilidad para trasladar correctamente una tarea en una serie de pasos codificados que pueden automatizarse, lo que explica la mayor vulnerabilidad del empleo en las tareas rutinarias. Así, estas transformaciones afectarán especialmente a líneas de producción en el sector de la fabricación, particularmente importante para el núcleo industrial de Europa, aunque también pueden afectar a determinados puestos altamente cualificados.

Por ejemplo, ya se observan efectos debilitadores en oficios altamente cualificados, como periodista, contable, fiscal, consultor de gestión y otras formas de asesoramiento jurídico, y hasta incluso en la educación (gráfico 26). Al mismo tiempo, es probable que surjan nuevas actividades y fuentes de empleo.

Gráfico 26: Profesiones «perdedoras» y «ganadoras». Tasa acumulada de crecimiento de la distribución de la población por ocupaciones



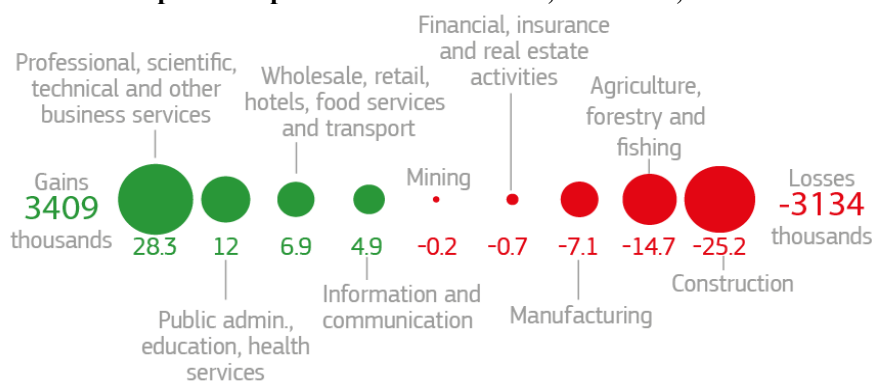
⁶⁵ Bowles, J. (2014): *The Computerisation of European Jobs*, Bruegel online.

Leyenda	
Legislators, senior officials and managers	Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas
Professionals	Profesionales científicos e intelectuales
Technicians and associate professionals	Técnicos y profesionales de nivel medio
Clerks	Empleados de oficina
Service workers and shop and market sales workers	Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores
Skilled agricultural and fishery workers	Agricultores y trabajadores cualificados agropecuarios y pesqueros
Craft and related trades workers	Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios
Plant and machine operators and assemblers	Operadores de instalaciones y máquinas y montadores
Elementary occupations	Trabajadores no cualificados
Armed forces	Fuerzas armadas

Fuente: Eurostat.

Estos cambios han brindado la oportunidad de aumentar la productividad en sectores de alta especialización, llevando a nuevas reasignaciones del trabajo adicional y al crecimiento del empleo en determinados sectores. El trabajo manual (en particular en la industria y la agricultura) ha ido perdiendo terreno en parte en los últimos años, no solo debido a los efectos de la crisis; sin duda esto también refleja el proceso de automatización (gráfico 27)⁶⁶. Pero la inadecuación de las capacidades y los límites a la mejora de estas siguen representando un obstáculo importante para la fluidez de la reasignación de la mano de obra entre los sectores y dentro de estos⁶⁷.

Gráfico 27: Cambio en el empleo total por sectores en la EU-28, 2010-2014, cifras absolutas



Leyenda	
Gains thousands	Aumento en miles
Professional, scientific, technical and other business services	Actividades profesionales, científicas y técnicas y otros servicios prestados a las empresas
Public admin., education, health services	Administración pública, educación y servicios de sanidad
Wholesale, retail, hotels, food services and	Comercio mayorista y minorista, hostelería,

⁶⁶ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2015): *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, París, Publicaciones de la OCDE.

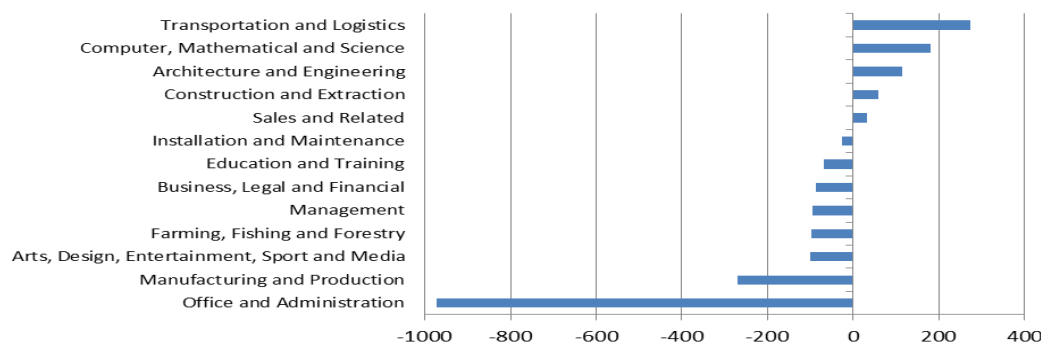
⁶⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015): *Human Development Report 2015. Work for Human Development*; World Economic Forum (2016), *The Future of Jobs, Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*; Organización Internacional del Trabajo (2015): *The future of work centenary initiative*.

transport	restauración y transporte
Information and communication	Información y comunicación
Mining	Minería
Financial, insurance and real estate activities	Actividades financieras, de seguros e inmobiliarias
Manufacturing	Fabricación
Agriculture, forestry and fishing	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca
Construction	Construcción
Losses thousands	Descenso en miles

Fuente: OCDE 2015.

De aquí a 2020⁶⁸ se prevén más pérdidas de puestos de trabajo en la administración, la fabricación, la gestión o la agricultura que empleos suplementarios en ciencia, ingeniería, transporte y logística (gráfico 28). Las ganancias y pérdidas en términos de bienestar de tales industriales y la evolución del mercado de trabajo todavía no están claras, pues dependen de la facilidad con que será posible la reasignación de la mano de obra entre sectores⁶⁹.

Gráfico 28: Impacto previsto de la tecnología (en miles de empleos ganados o perdidos) de aquí a 2020, Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido



Leyenda	
Transportation and Logistics	Transporte y logística
Computer, Mathematical and Science	Ciencias, matemáticas e informática
Architecture and Engineering	Arquitectura e ingeniería
Construction and Extraction	Construcción y extracción
Sales and Related	Ventas y afines
Installation and Maintenance	Instalación y mantenimiento
Education and Training	Educación y formación
Business, Legal and Financial	Actividades empresariales, jurídicas y financieras
Management	Gestión
Farming, Fishing and Forestry	Agricultura, pesca y silvicultura
Arts, Design, Entertainment, Sport and Media	Diseño, artes, entretenimiento, deporte y medios de comunicación
Manufacturing and Protection	Fabricación y protección
Office and Administration	Oficina y administración

Fuente: Foro Económico Mundial (2016): *Future of Work Report*. Based on Survey of CHROs of largest employers by industry. Países considerados: Francia, Alemania, Italia, Reino Unido.

⁶⁸ Foro Económico Mundial (2016): *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*.

⁶⁹ Eden, M., Gaggl, P. (2015): *On the Welfare Implications of Automation*, Washington D. C.: Banco Mundial.

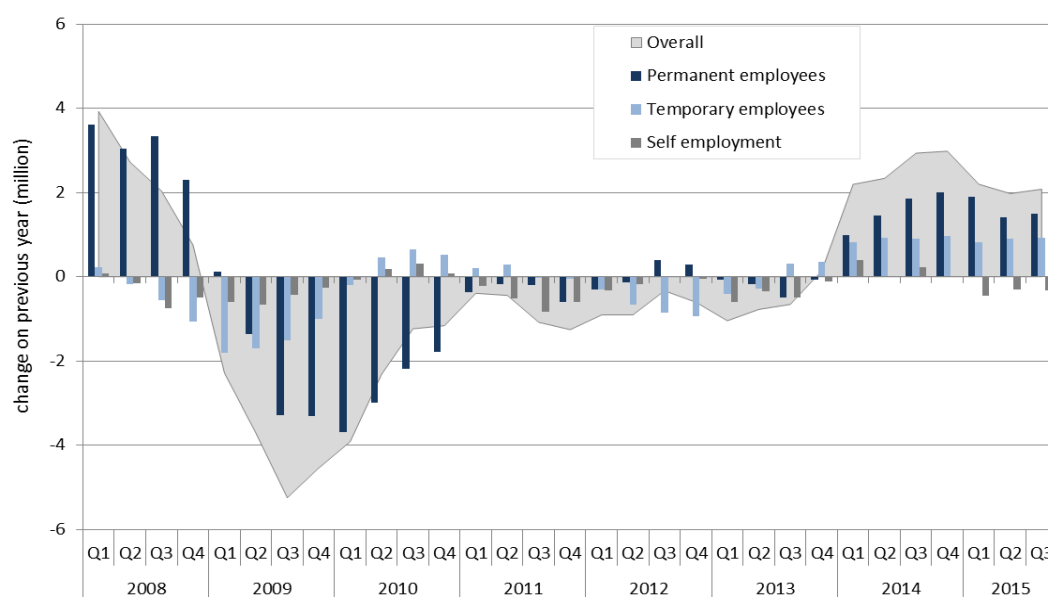
5.2. Condiciones de trabajo cambiantes

Los cambios estructurales en el empleo se han visto reflejados en el aumento de los tipos de contratos de trabajo temporal en los distintos Estados miembros. Al mismo tiempo, la transición del desempleo al trabajo por cuenta propia descendió y la proporción de trabajadores autónomos ha disminuido ligeramente durante la última década⁷⁰.

Las formas de trabajo descentralizadas y organizadas de forma independiente pueden aumentar la autonomía de los trabajadores y mejorar el desarrollo empresarial, pero también desdibujar la noción de trabajo y limitar la sensibilización o acceso a los derechos, implicando requisitos de información poco claros para los empleadores y nuevos retos en materia de salud y seguridad en el trabajo y en la organización del diálogo social. Así, las nuevas formas de empleo flexible cuestionan la naturaleza, el volumen o la duración del trabajo, la capacidad para identificar a los empresarios y, por consiguiente, el nivel de protección social, en particular en términos de enfermedad, desempleo y jubilación.

Sigue existiendo una gran brecha en materia de protección del empleo⁷¹, es decir, una gran diferencia en el nivel de protección entre los tipos de contratos, en muchos países, lo que ha dado lugar a cierta forma de dualidad del mercado de trabajo. Un gran desfase obstaculiza la conversión de contratos temporales en indefinidos, perpetuando la segmentación de los mercados laborales (gráficos 29 y 30). Sin embargo, varias reformas recientes debidas a la crisis han intentado abordar esta cuestión⁷², si bien tardarán un tiempo en producir sus efectos.

Gráfico 29: Cambio en el trabajo por cuenta propia y el empleo temporal y permanente, EU-28



Leyenda	
change on previous year (million)	Cambio con respecto al año anterior (millones)
Q1, Q2, Q3, Q4	T1, T2, T3, T4
Overall	Total
Permanent employees	Empleados permanentes

⁷⁰ France Stratégie (2015): *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, Report, Commission Compte personnel d'activité présidée par Selma Mahfouz.

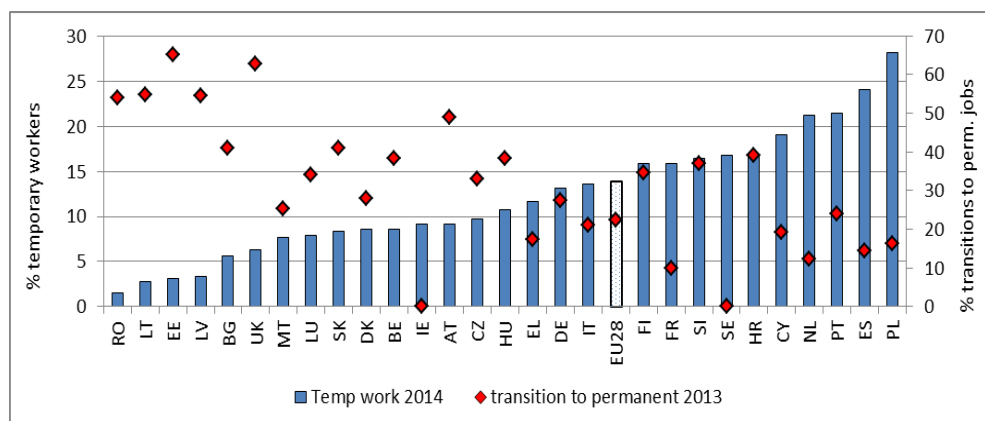
⁷¹ Dolado, J., Lalé, E., y Siassi, N. (2016): *Replacing dual employment protection with a single labour contract*, Vox, 30.1.2016.

⁷² Se trata de una conclusión, pues los índices de la OCDE sobre protección temporal y permanente no son estrictamente comparables.

Temporary employees	Empleados temporales
Self employment	Actividad por cuenta propia

Fuente: Eurostat.

Gráfico 30: Proporción de contratos temporales y transiciones de temporales a permanentes

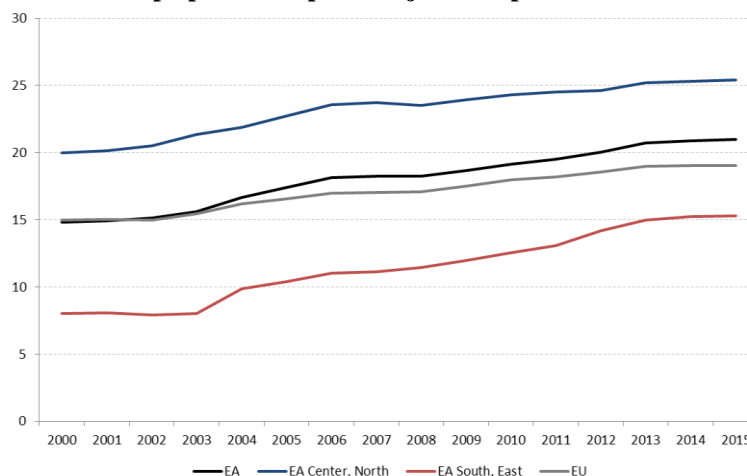


Leyenda	
% temporary workers	% de trabajadores temporales
% transations to perm. jobs	% de transición a puestos permanentes
Temp. work 2014	Empleo temporal 2014
transition to permanent 2013	Transición a permanente 2013

Fuente: Eurostat. Los datos sobre las transiciones en el caso de BG, EL, PT y HR corresponden a 2012; en el de AT, a 2014. No se dispone de datos sobre las transiciones de IE y SE.

La normativa vigente no siempre encaja bien con los nuevos modelos empresariales y las nuevas realidades del lugar de trabajo. El actual acervo del Derecho laboral cubre de manera desigual la evolución de los patrones de empleo, lo que da lugar a condiciones laborales precarias, riesgos de elusión o abuso y un posible obstáculo a la innovación, así como a las oportunidades de capacitación. La flexibilidad en las condiciones de empleo puede ofrecer más oportunidades para los trabajadores, en particular, en el trabajo a tiempo parcial, el trabajo por cuenta propia y el emprendimiento, pero también puede exponerlos a una mayor inseguridad y vulnerabilidad. Por ejemplo, los trabajadores independientes y temporales suelen ser incapaces de acceder al mismo nivel de prestaciones de que disfrutaban los trabajadores de la empresa cuando se trata de prestaciones de desempleo, seguro médico, pensiones, permisos de maternidad, por ejemplo, o pueden tener acceso solo con costes muy elevados.

Gráfico 31: Trabajadores a tiempo parcial en porcentaje del empleo total



Leyenda	
---------	--

EA	Zona del euro
EA Centre, North	Zona centro y norte
EA South, East	Zona sur y este
EU 28	EU-28

Fuente: Eurostat.

La tensión entre los nuevos tipos de ocupación y modelos empresariales y los acuerdos contractuales existentes plantea cuestiones sobre la definición de los trabajadores, desde el punto de vista estadístico, económico y jurídico. Por ejemplo, la distinción entre «trabajador por cuenta ajena» y «trabajador por cuenta propia», y entre «autónomo» y «empresario» a veces no está clara. El caso de la economía colaborativa es particularmente ilustrativo, ya que se basa en un modelo de negocio que permite a los individuos sacar provecho de sus propios bienes, como coches o casas, proporcionando tareas en lugar de prestar servicios, lo cual dificulta el considerarlo trabajo y trabajadores conforme a las normas actuales. Además, todavía no está claro cómo se debe tener en cuenta el valor generado por el trabajo (y empleo) producido por el uso compartido de vehículos o casas, por ejemplo, lo que plantea la cuestión de quién tiene derecho a las prestaciones sociales y en qué condiciones. Esta situación muestra la necesidad de reconsiderar la identidad y las responsabilidades del empleador en las relaciones triangulares con el empleado y el cliente, y plantea la definición de los contratos y de las relaciones, y sus repercusiones sobre el trabajo no declarado. Al mismo tiempo, las plataformas de economía colaborativa crean puestos de trabajo y nuevas oportunidades de empleo o de trabajo autónomo al reducir los obstáculos de entrada a la prestación de servicios y a nuevas formas de empleo o actividades alternativas al empleo tradicional, incluso para aquellos que están en los márgenes de la sociedad⁷³. También pueden ofrecer oportunidades de ganancias paralelas que completan la renta familiar. Las plataformas en línea pueden facilitar también la conservación de registros para fines administrativos y fiscales.

Los principios en los que se basa el concepto de «flexiguridad», a saber, disposiciones contractuales flexibles y fiables, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas del mercado de trabajo y sistemas de seguridad social modernos, son especialmente pertinentes habida cuenta de las tendencias mencionadas, aunque tendrían que ser redescubiertas con una nueva perspectiva. La presencia de mercados de trabajo duales en varios Estados miembros ha agravado la situación de las jóvenes generaciones. Abordar esta dualidad mediante la revisión de los acuerdos contractuales es una prioridad para muchos países, como lo es la inversión en capacitación. Esto ofrece a los trabajadores el capital humano que necesitan para estar seguros y en condiciones de gestionar los retos de adaptación que serán cada vez más frecuentes en el futuro mercado de trabajo; y ofrece a los empleadores la seguridad de que serán capaces de encontrar y conservar las capacidades que necesitan para el crecimiento y la innovación.

5.3. Capacidades para unas ocupaciones que cambian

Dar prioridad a la adquisición y conservación de las cualificaciones es fundamental para construir estructuras económicas más resistentes y para fomentar la creación de empleo en la economía del conocimiento. Está demostrado que la mejora de los estándares educativos da lugar a incrementos del PIB medio⁷⁴. No obstante, para ser eficaces, la educación y la formación deben ofrecer resultados de calidad y responder a la continua evolución de las necesidades de la economía y la sociedad. La investigación demuestra que las capacidades más solicitadas en las economías avanzadas son las no rutinarias e interpersonales⁷⁵, mientras que la mayoría de los europeos sigue recibiendo formación, de manera más tradicional, en capacidades rutinarias y manuales.

⁷³ «Evolución Social y del Empleo en Europa» 2015.

⁷⁴ Hanushek, E. A., y Woessmann, L. (2012): *The Economic Benefit of Educational Reform in the European Union*, CESifo Economic Studies, vol. 58, 1.

⁷⁵ Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2013): *Skills Outlook 2013*.

La proporción del empleo en trabajos no rutinarios, como los relacionados con el diseño, aumentó del 28 % al 38 % entre 1995 y 2010, mientras que el empleo tradicional rutinario pasó del 53 % al 41 %. Una inversión decidida en capital humano, que aborde los déficits de capacidades al tiempo que anticipa la evolución futura del mercado laboral, es especialmente pertinente para los trabajadores poco capacitados, que han sido los más gravemente afectados por la crisis, y que normalmente necesitaría algún tipo de reciclaje profesional para volver al empleo. Este reto se verá agravado por el hecho de que algunos tipos de contrato no fomentan la inversión en el aprendizaje permanente. En efecto, el acceso a la formación en el trabajo sigue dependiendo en gran medida de los tipos de contrato: cerca de uno de cada dos trabajadores con contrato permanente recibe formación, frente al 32 % de los trabajadores con contratos de duración determinada y el 19 % de los trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a las personas sin trabajo, solo el 9,5 % participan en educación y formación, aunque estas oportunidades ofrecen la mejor garantía de vuelta al empleo, especialmente desde situaciones de desempleo de larga duración. Las personas que ejercen un trabajo no declarado las son más vulnerables desde esta perspectiva⁷⁶.

Una explicación clara de la polarización y los desajustes en el empleo son las lagunas y divergencias en los niveles de capacidades, en particular de las relacionadas con las TIC⁷⁷. Parece que en general existe una relación positiva entre el empleo y la intensidad en TIC de las industrias, con la notable excepción del empleo en ocupaciones muy rutinarias, donde las TIC aparentemente provocan el desplazamiento de los trabajadores. No es casualidad, por lo tanto, que, desde mediados de los noventa hasta 2010, la demanda de TIC frente a las capacidades habituales se haya polarizado en la UE: las capacidades de TIC se demandan un 20 % más; las otras, un 20 % menos⁷⁸.

En la actualidad, solo la mitad de la mano de obra de la UE considera que su nivel de capacidades en informática o uso de internet es suficiente si tuviera que buscar empleo o cambiar de ocupación en un año. Por término medio, el 14 % de los europeos tiene capacidades informáticas bajas, el 25 %, de nivel medio y el 27 % tienen capacidades de alto nivel. Al mismo tiempo, el 30 % de los europeos tiene capacidades bajas de uso de internet, el 32 %, de nivel medio y el 11 % tienen capacidades de alto nivel⁷⁹. Las bajas capacidades digitales y de uso de internet constituyen importantes retos que han de abordarse teniendo en cuenta que cerca del 90 % de los empleos de todos los sectores necesitan cada vez más competencias en TIC⁸⁰.

Gráfico 33: Evolución del empleo en los sectores profesionales definidos por capacidades de resolución de problemas

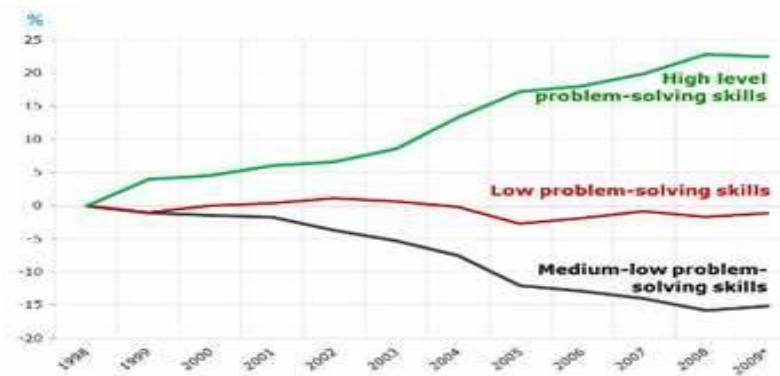
⁷⁶ Los datos de la encuesta especial del Eurobarómetro (2014: 402) sobre trabajo no declarado en la UE indican que uno de cada nueve europeos declaran haber adquirido bienes o servicios que implican trabajo no declarado.

⁷⁷ Marcolin, L., Miroudot, S., y Squicciarini, M. (2016): «Routine jobs, employment and technological innovation in global value chains», *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n.º 2016/01, París, Publicaciones de la OCDE.

⁷⁸ Es preciso abordar los déficits de capacidades y las necesidades de readaptación de los trabajadores para garantizar el éxito de la transición hacia una economía ecológica y eficiente en términos de recursos y energía, como se señala en el paquete sobre la economía circular, que tendría un gran potencial para la creación de empleo. Por ejemplo, mejorar la prevención y gestión de los residuos en la UE podría generar más de 400 000 nuevos puestos de trabajo. Véase: Comunicación de la Comisión Europea COM(2014) 446 final, «Iniciativa de Empleo Verde. Aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde».

⁷⁹ Comisión Europea (2011): «Chapter 4: Digital Competences in the Digital Agenda».

⁸⁰ Comisión Europea (2015): «Skills and Jobs», artículo en línea publicado el 2.3.2015.

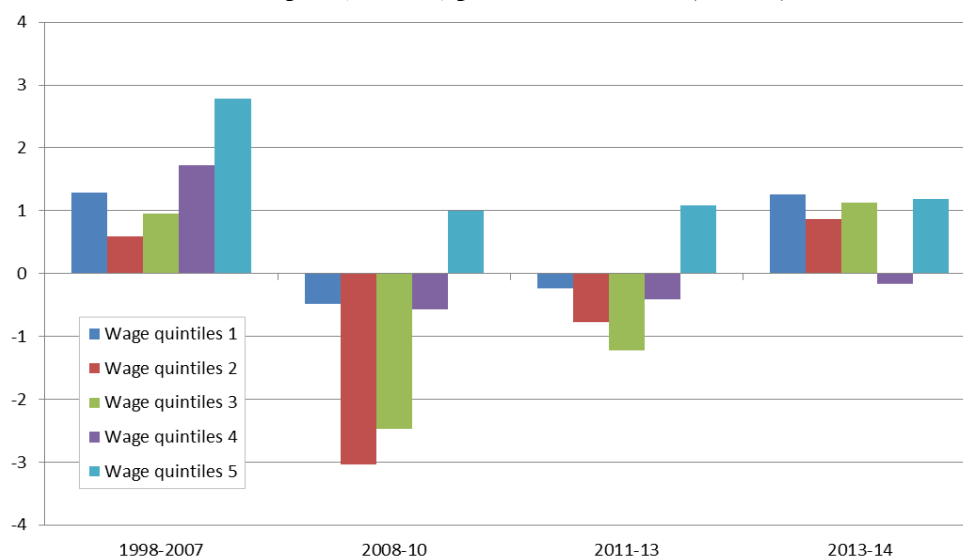


Leyenda	
High level problem-solving skills	Altas capacidades de resolución de problemas
Low problem-solving skills	Bajas capacidades de resolución de problemas
Medium-low problem-solving skills	Capacidades medias de resolución de problemas

Fuente: OCDE, Skills Outlook.

Si los niveles de capacidades determinan en gran medida el acceso a las oportunidades, también explican una parte considerable del déficit salarials en el empleo. El empleo permanente (asociado a altos niveles de formación) sigue siendo el mejor pagado, el más protegido y el que registra el crecimiento más rápido en Europa. Durante la crisis económica y financiera e inmediatamente después, el empleo solo creció en los puestos de trabajo que presentan los niveles más bajos y más altos de salarios (gráfico 34).

Gráfico 34: Cambio neto del empleo (en miles) por niveles salariales, EU-27, 1998-2014



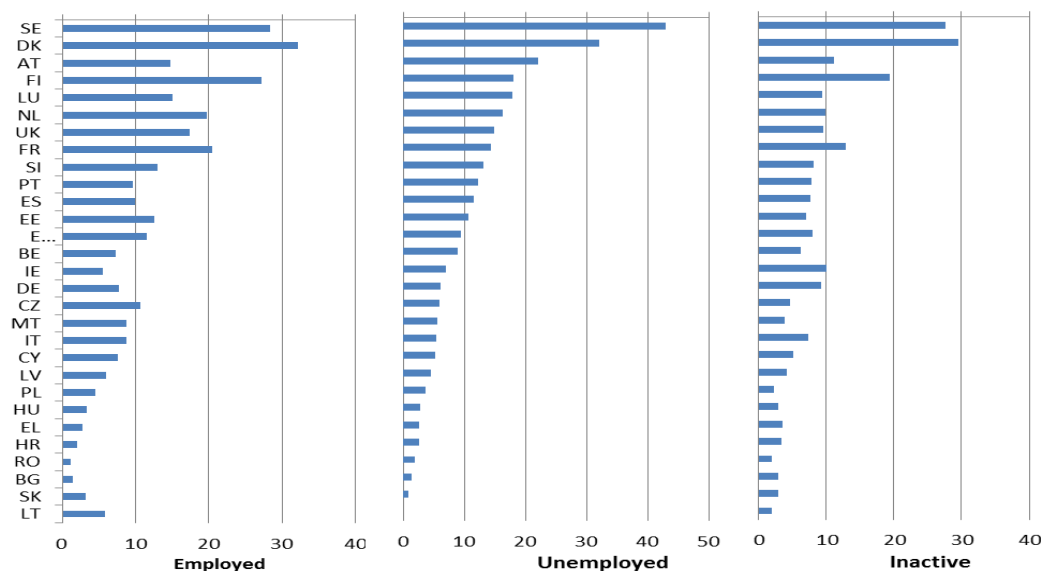
Leyenda	
Wage quintiles	Niveles salariales

Fuente: Comisión Europea (2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2015.

Evitar que descienda el empleo y se polarice depende de la disposición de capacidades que respondan a las exigencias de la evolución de unos mercados de trabajo en evolución, y esto supone apostar especialmente por las capacidades no rutinarias e interpersonales y por la resolución de problemas en entornos altamente tecnológicos. En la actualidad, muchos europeos tienden a estar

«sobrecualificados», pero «infracapacitados»⁸¹. La oferta eficaz de formación a lo largo de todo el desarrollo educativo y profesional, desde el nivel de entrada a la jubilación, está distribuida de manera desigual, tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos. Solo en un tercio de los Estados miembros, más del 10 % de todos los adultos que trabajan, están desempleados o están inactivos participan anualmente en la educación de adultos y la formación (gráfico 35).

Gráfico 35: Participación en la educación y la formación de adultos, por situación laboral, en porcentaje, 2014



Leyenda	
Employed	Con empleo
Unemployed	Sin empleo
Inactive	Inactivo

Fuente: Eurostat.

6. Retos y necesidades específicos de la zona del euro

Los resultados económicos dependen en gran medida de la eficacia de los sistemas sociales y de empleo, y en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Esto es especialmente válido para una unión monetaria en la que existe una política monetaria única y los instrumentos de fiscal son limitados. Habida cuenta de la fuerte interdependencia y los posibles efectos de desbordamiento entre las economías, la falta de convergencia en los resultados socioeconómicos para apoyar las estructuras económicas de mayor capacidad de resistencia puede ser un obstáculo para el funcionamiento y la estabilidad de la zona del euro. Aunque la crisis y sus consecuencias causaron importantes diferencias en las situaciones socioeconómicas de la zona del euro⁸², en los Estados miembros más afectados por la crisis, el proceso de convergencia ya estaba paralizado antes de la crisis de la deuda soberana, y ya

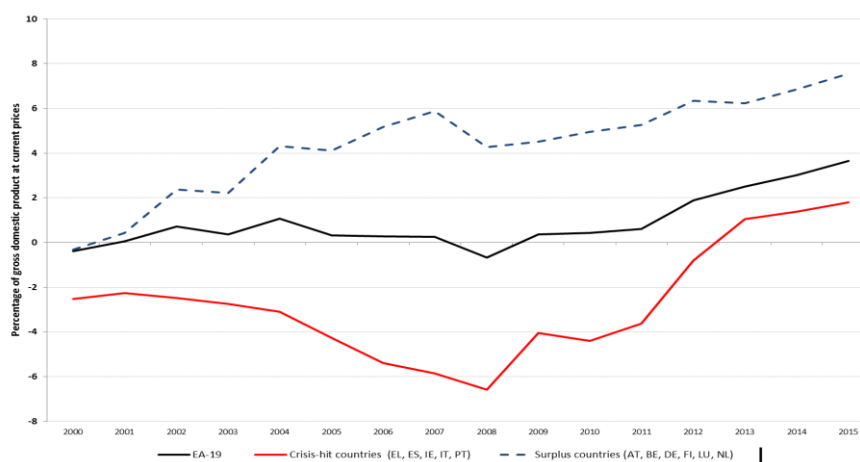
⁸¹ Institute for the Future for University of Phoenix Research Institute (2011): *Future Work Skills 2020*.

⁸² Con la vuelta al crecimiento en 2014 se observó un limitado repunte de la convergencia, tanto en 2014 como en 2015, aunque no está claro si esto refleja una simple recuperación temporal o una reanudación de la anterior tendencia a largo plazo.

surgían desequilibrios⁸³. La crisis reveló y acentuó una serie de deficiencias preexistentes, que no habían sido abordadas⁸⁴.

En particular, antes de 2008, en varios países, el auge de la demanda interna y las entradas de capital extranjero llevaron a la expansión de los sectores de bienes no exportables (menos productivos), en lugar de a la financiación de inversiones que favorezcan el crecimiento sostenible. La crisis financiera mundial supuso una nueva evaluación de los riesgos crediticios considerando las perspectivas de crecimiento de los distintos países, la falta de reformas estructurales que impulsen el crecimiento y las incertidumbres de una UEM incompleta. La brusca interrupción de las entradas de capital extranjero fue acompañada de una caída del crédito interno, la renta y el consumo. Este cambio de dirección de los estos flujos fue la causa principal de la recesión en algunos Estados miembros del este y el sur de la zona del euro. La disminución del consumo (importaciones) se tradujo inicialmente en un aumento del desempleo, en lugar de en un ajuste de los salarios reales (ingresos más bajos). Así, las diferencias en las tasas de desempleo acumulado durante la crisis se derivan de los desequilibrios de la balanza por cuenta corriente acumulados antes de 2008 (gráfico 36)⁸⁵.

Gráfico 36: Balanza de cuenta corriente en los países afectados por la crisis frente a los países con superávit, 2000-2015



Leyenda	
EA-19	ZE-19
Crisis-hit countries	Países afectados por la crisis
Surplus countries	Países con superávit

Fuente: Eurostat. Estimaciones para 2015.

En varios países, las rigideces han contribuido a aumentos salariales por encima del nivel de productividad en los años anteriores a la crisis (mientras que en otros Estados miembros los costes

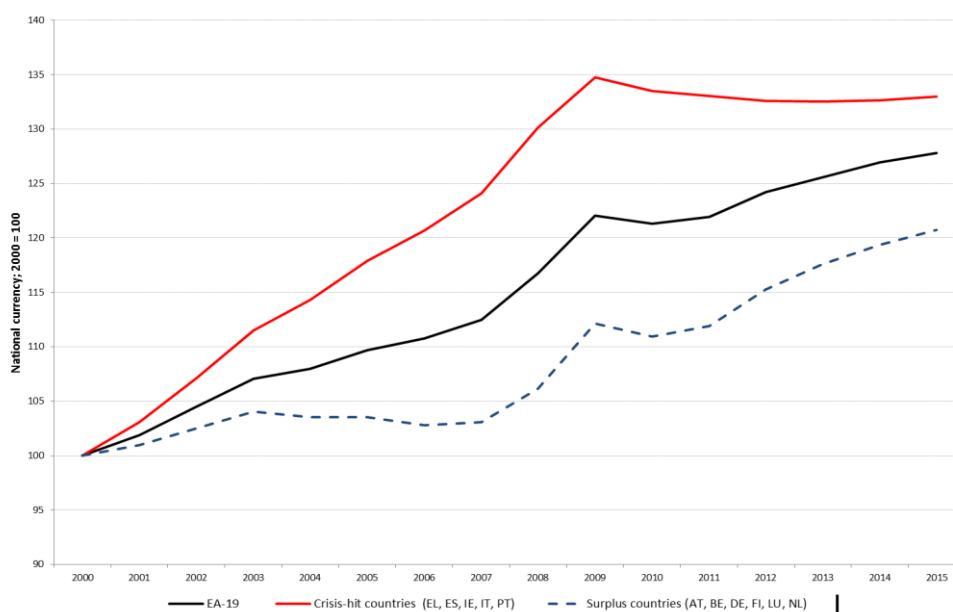
⁸³ Véase por ejemplo ESDE 2014, capítulo 4, para una revisión.

⁸⁴ Con la vuelta al crecimiento en 2014 se observó un limitado repunte de la convergencia, tanto en 2014 como en 2015, aunque no está claro si esto refleja una simple recuperación temporal o una reanudación de la anterior tendencia a largo plazo.

⁸⁵ Los países con balanza excedentaria son los que arrojaron un superávit de la balanza por cuenta corriente durante la década de 2000. Un superávit por cuenta corriente indica que una nación es un acreedor neto hacia el resto del mundo; por el contrario, un déficit de la balanza por cuenta corriente indica que se trata de un deudor neto. La balanza por cuenta corriente es la suma de la balanza comercial (exportaciones menos importaciones), los ingresos netos procedentes del extranjero y las transferencias corrientes netas; como la balanza comercial suele ser el más importante de estos componentes, un superávit por cuenta corriente generalmente implica que la nación es un gran exportador y tiene una balanza comercial positiva. Véase también la nota estratégica n.º 3 del CEEP (2015): *The Euro Plus Pact: How Integration into the EU Framework can Give New Momentum for Structural Reforms in the Euro Area*.

laborales unitarios evolucionaron considerablemente por debajo de la media de la zona del euro), y llevó algún tiempo que los salarios se empezasen a ajustar después del golpe de la crisis. Entretanto, las inversiones de las cuentas corrientes (es decir, de las entradas de capital) habían ejercido sus efectos desestabilizadores del desempleo (gráfico 37).

Gráfico 37: Costes laborales unitarios nominales, ZE norte frente a ZE sur + Irlanda, 2000 a 2013



Leyenda	
EA-19	ZE-19
Crisis-hit countries	Países afectados por la crisis
Surplus countries	Países con superávit

Fuente: Eurostat. Nota: Estimaciones para 2015.

Como muestra la literatura, la respuesta del mercado laboral a las perturbaciones puede producirse ajustando los «precios», es decir, a través de cambios en los salarios y costes laborales, o ajustando las «cantidades», es decir, mediante cambios en el número total de horas trabajadas (el número de personas empleadas o el número de horas trabajadas en promedio), o con movilidad laboral geográfica y profesional posterior. Esto es tanto más pertinente en una unión monetaria.

Tal como se subraya en el informe de los cinco Presidentes y en la Comunicación sobre las medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria⁸⁶, unos mercados de trabajo más resistentes y unos sistemas de bienestar que funcionen bien son esenciales para reforzar la Unión Económica y Monetaria⁸⁷ y reforzar los efectos positivos que se esperan de una mayor integración económica. Por ejemplo, se considera que, en los Estados Unidos, no solo una mayor movilidad laboral⁸⁸, sino también las transferencias fiscales y una mejor integración de los mercados de capital privado con carteras de inversiones diversificadas, son clave para amortiguar las perturbaciones económicas, y estos elementos desempeñan un papel mucho más importante que en la zona del euro⁸⁹.

⁸⁶ COM(2015) 600 final.

⁸⁷ Nota estratégica del CEEP n.º. 5 (2015): *The Social Dimension of Economic and Monetary Union: Towards Convergence and Resilience*.

⁸⁸ Existen indicios de que la movilidad laboral ha tenido una magnitud similar en Europa y los Estados Unidos durante la crisis (véase por ejemplo ESDE 2014).

⁸⁹ Véase, por ejemplo, Allard et al. (2013): IMF SDN/13/09.

La mejora de la convergencia entre los resultados sociales y de empleo nacionales dentro de la zona del euro, incluso según los principios de la flexiguridad⁹⁰, debería ir de la mano con una mayor capacidad de ajuste en caso de perturbaciones⁹¹. En toda la zona del euro se han emprendido ya importantes reformas a fin de facilitar las transiciones en el mercado laboral, especialmente en los países que durante largo tiempo se caracterizaron por una legislación rígida en materia de protección del empleo y un importante desfase en materia de reglamentación entre los contratos indeterminados y los llamados contratos atípicos⁹². Aunque se puede necesitar tiempo para que se materialicen los efectos de dichas reformas, los cambios en ámbitos como las prestaciones por desempleo, los servicios de empleo y las políticas activas del mercado laboral, así como el acceso a las capacidades y a la formación profesional, pueden también reforzar la resiliencia y la convergencia hacia el funcionamiento óptimo de los mercados de trabajo en la zona del euro⁹³. Desde 2008, en particular, las reformas necesarias para reducir una legislación rígida sobre protección del empleo en los contratos fijos o reforzar la protección de los trabajadores temporales han intentado reducir la segmentación del mercado de trabajo, especialmente en los Estados miembros meridionales de la zona del euro. El desfase en la protección del empleo entre los contratos de trabajo indefinido y temporal, sin embargo, sigue siendo significativo en muchos países.

Una mayor movilidad laboral también puede ser un instrumento importante para amortiguar el impacto de los choques económicos, ayudar a atajar las disparidades entre los Estados miembros, contribuir a una asignación más eficaz de los recursos humanos, ayudar a reducir los desajustes de capacidades y aliviar las presiones presupuestarias. Como subraya la teoría de las zonas monetarias óptimas, teoría, la movilidad laboral puede contribuir también a apoyar la función de estabilización. Al mismo tiempo, las preocupaciones nacionales sobre una posible fuga de mano de obra productiva y el refuerzo de la segmentación del mercado laboral no deben descartarse⁹⁴.

Unos mercados laborales con más capacidad de respuesta mejoran la sensibilidad del empleo ante el ciclo económico, pues pueden crearse más puestos de trabajo en una fase ascendente y, simétricamente, pueden perderse más en una contracción. Esto también aumenta la importancia de la readaptación a nuevos tipos de empleos y de una protección social adecuada durante las transiciones laborales. Asimismo destaca la importancia de la transferibilidad de los derechos y las prestaciones sociales, de modo que los trabajadores puedan transportar sin interrupciones todos sus derechos a pensiones, asistencia sanitaria y otros de un empleador a otro, independientemente de la ubicación geográfica de estos⁹⁵.

Los sistemas de protección social aportan el componente principal de la estabilización automática de la economía en coyunturas desfavorables, ya que los gastos generalmente aumentan (compensando en

⁹⁰ Conseguir el equilibrio adecuado entre la flexibilidad y la seguridad de los contratos de trabajo; evitar la separación entre los trabajadores integrados en el mercado laboral, con un elevado nivel de protección y de remuneración, y los trabajadores excluidos; disminuir la presión fiscal sobre el trabajo; diseñar un apoyo a medida para que los desempleados vuelvan al mercado laboral; y mejorar la educación y el aprendizaje permanente.

⁹¹ Véase también Comisión Europea (2015, 2016): «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE), 2014 y 2015, capítulo 4, op. cit.

⁹² BCE (2014): «The Impact of the Economic Crisis in Euro Area Labour Markets», *Monthly Bulletin*, octubre de 2014, pp. 49-68.

⁹³ Una excepción es la llamada «cuña fiscal», es decir, la diferencia entre los costes salariales de un «trabajador medio» para su empleador y el importe que el trabajador se lleva a casa: si bien esta cantidad es muy elevada en la zona del euro (en promedio, un 43 % del salario, en comparación con una media del 38 % en la OCDE), es considerablemente más baja en los miembros meridionales de la zona del euro, con un promedio del 40 % (frente al 46 % en el norte de la zona del euro).

⁹⁴ Para un debate sobre el papel de la movilidad laboral como un canal de ajuste véase: Comisión Europea (2015): «Labour mobility and labour market adjustment in the EU», Informe *Labour Market and Wage Developments in Europe 2015*, capítulo II.1.

⁹⁵ France Stratégie (2015), op. cit.

parte la disminución de los ingresos de mercado) y los ingresos fiscales disminuyen. Esta función de estabilización la cumplen esencialmente las prestaciones por desempleo, las prestaciones en función de la renta (exclusión social o prestaciones por vivienda) y los gastos de asistencia sanitaria o pensiones, dado que estas suelen seguir creciendo o se mantienen constantes, mientras que los ingresos de mercado disminuyen⁹⁶.

⁹⁶ Véase, por ejemplo, «Evolución Social y del Empleo en Europa» (ESDE) 2012 y 2013, y Bontout y Lokajickova (2013).