

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros

[COM(2012) 709 final — 2012/0335 (NLE)]

(2013/C 133/14)

Ponente general: **Wolfgang GREIF**

El 11 de diciembre de 2012, de conformidad con el artículo 148, apartado 2, y el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros
COM(2012) 709 final - 2012/0335 (NLE).

El 11 de diciembre de 2012, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 487º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2013 (sesión del 13 de febrero de 2013), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Greif y ha aprobado por 170 votos a favor, 5 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Europa no ha logrado superar la crisis hasta ahora, lo que hace cada vez más profunda su división. Habida cuenta de las actuales medidas de austeridad que la UE está imponiendo actualmente para superar la crisis, el Comité reitera su profunda preocupación por la imposibilidad de cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para crear empleo ni para luchar contra la pobreza.

1.2 El Comité solicita un programa europeo de recuperación económica de repercusión global en la política de mercado laboral del orden del 2 % en el PIB. Urge llevar a cabo de manera coordinada inversiones específicas adicionales de carácter nacional y es necesario establecer proyectos europeos de inversión para potenciar el empleo.

1.3 El éxito en la coordinación de las medidas pasa por la plena participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en cada una de las fases de elaboración y ejecución de la política de empleo. El Comité insiste en que, a fin de entablar un debate exhaustivo acerca de la propuesta, todas las partes interesadas, incluido él mismo, deben disponer del tiempo suficiente entre la publicación de la siguiente propuesta y el plazo de aprobación de la decisión. Esta circunstancia cobra especial importancia si nos atenemos al nuevo paquete de orientaciones que se aprobará en 2014.

1.4 Además, el Comité ha formulado las siguientes propuestas:

- lo mejor sería que la Garantía Juvenil se pusiera en marcha lo antes posible, es decir, en cuanto se inscriban en las oficinas de empleo;
- en caso de que los fondos del FSE no fueran suficientes, se debería crear un Fondo de Solidaridad destinado a los Jóvenes para aquellos países que registran dificultades en particular;
- hay que fomentar estándares de calidad para las primeras experiencias laborales y la formación en el puesto de trabajo;
- se debe estudiar el sistema dual de aprendizaje de formación con vistas a una aplicación más amplia en la que los interlocutores sociales desempeñarían un papel fundamental;
- hay que luchar contra el trabajo precario, por ejemplo ampliando el enfoque de flexiguridad y prestando más atención a la flexiguridad interna;
- se debe reconocer en mayor medida el papel que desempeñan las empresas, y en especial las pymes, en la creación de empleo;
- hay que reforzar la función de las instituciones del mercado laboral en los programas nacionales de reforma;
- los países con una situación especialmente tensa en sus mercados laborales deben tener facilidades de acceso a los fondos de la UE, y
- la financiación europea ha de ser suficiente, algo que debe tenerse plenamente en cuenta en el marco financiero plurianual.
- los objetivos europeos generales en materia de empleo deben complementarse con otros objetivos destinados a grupos de población específicos;

2. Introducción

2.1 El 21 de octubre de 2010 el Consejo de la UE decidió no modificar las nuevas orientaciones para las políticas de empleo hasta 2014, con el fin de centrarse especialmente en su aplicación⁽¹⁾. El 28 de noviembre de 2012 la Comisión Europea presentó su propuesta de decisión del Consejo para mantener la validez de las orientaciones de 2013.

2.2 Ante la creciente tasa de desempleo juvenil y la persistencia de un elevado número de parados de larga duración y, en particular, ante el drástico incremento del desempleo juvenil y los persistentes niveles elevados del desempleo de larga duración –especialmente con vistas a la actualización de las orientaciones el próximo año–, el CESE aprovecha la ocasión de la consulta anual prevista en el artículo 148, apartado 2, del TFUE para reiterar su principal recomendación del año pasado en relación con las orientaciones y su aplicación⁽²⁾.

3. Observaciones generales

3.1 *Los objetivos de empleo de la Estrategia Europa 2020 podrían no llegar a cumplirse*

3.1.1 Durante los próximos años el empleo en Europa se sumirá en una situación extremadamente tensa. Determinados grupos se verán más afectados que otros: jóvenes, personas de baja cualificación, desempleados de larga duración, personas con discapacidad, inmigrantes y familias monoparentales. En el quinto año de la crisis financiera, todas las previsiones –incluido el informe anual de la Comisión sobre empleo– sugieren que, al menos en 2013, la evolución del mercado laboral en toda Europa seguirá siendo sombría. Europa no ha logrado superar la crisis hasta ahora, lo que hace cada vez más profunda su división.

3.1.2 La recuperación del empleo se ha interrumpido. El empleo disminuye. La creación de empleo ha mantenido un ritmo moderado y ha empeorado a pesar del potencial sin explotar de algunos sectores ricos en empleo y en todo el mercado único. La segmentación del mercado laboral se ha seguido acentuándose, con un incremento de los contratos temporales y el trabajo a tiempo parcial. La fiscalidad sobre el trabajo sigue siendo elevada y ha seguido aumentando en varios Estados miembros. El desempleo está aumentando de nuevo y ha alcanzado niveles sin precedentes, donde el paro de larga duración, y no solo el desempleo juvenil, está alcanzando niveles alarmantes, sobre todo en los Estados miembros que aplican

medidas estrictas de consolidación fiscal. En muchos Estados miembros están disminuyendo las rentas familiares medias y los datos más recientes apuntan a una tendencia hacia niveles más elevados y formas más profundas de pobreza y exclusión social, teniendo en cuenta que en muchos Estados miembros aumenta la pobreza de los ocupados y la polarización social⁽³⁾.

3.1.3 En este contexto, y teniendo en cuenta las condiciones políticas que la UE está imponiendo actualmente con el fin de superar la crisis a base de políticas de austeridad, el CESE reitera que le preocupa profundamente que no se logren cumplir los objetivos para crear empleo o para luchar contra la pobreza formulados en la prioridad del crecimiento integrador de la Estrategia Europa 2020.

3.2 *Facilitar una recuperación generadora de empleo impulsada por un programa europeo de reactivación económica*

3.2.1 Las medidas de austeridad que frenan la demanda final en un Estado miembro producen notables efectos inducidos en otros países, lo que se traduce en una espiral descendente. La introducción simultánea de programas de austeridad en una serie de países enturbiará aún más las perspectivas de crecimiento y podría dar lugar a un círculo vicioso de incertidumbre inversora, incluida la inversión en educación y formación, investigación e innovación, empleo y consumo.

3.2.2 En cualquier caso, la política de empleo no puede compensar la gestión deficiente de una política macroeconómica. Por ello, el CESE considera fundamental que la política de empleo sirva de soporte al desarrollo de la infraestructura europea y a un crecimiento cualitativo. Urge realizar inversiones específicas europeas y nacionales con vistas a generar mucho empleo, efectuadas de manera coordinada con el fin de aumentar los efectos de la política de empleo. Por ello, es extremadamente urgente movilizar la inversión, tanto privada como pública, y llevar a cabo las necesarias reformas.

3.2.3 El Comité comparte el análisis de la Comisión de que las perspectivas de crecimiento del empleo dependen, en gran medida, de la capacidad de la UE para generar crecimiento económico por medio de políticas macroeconómicas, industriales y de innovación adecuadas, complementadas con políticas de empleo orientadas hacia una recuperación generadora de empleo. El CESE está preocupado por el hecho de que buena parte de las propuestas positivas del paquete sobre el empleo adoptado en abril de 2012 no serán aplicables si en la UE se sigue aplicando sin tregua una política de austeridad.

⁽¹⁾ Decisión 2010/707/UE del Consejo.

⁽²⁾ Véanse en particular el Dictamen del CESE del 27 de mayo de 2010 sobre las «Directrices para las políticas de empleo» (DO C 21, 21.1.2011, p. 66), el Dictamen del CESE de 22 de febrero de 2012 relativo a las «Orientaciones para las políticas de empleo» (DO C 143, 22.5.2012, p. 94), el Dictamen del CESE de 22 de febrero de 2012 sobre el tema «Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza económica» (DO C 143, 22.5.2012, p. 23), el Dictamen del CESE de 25 de abril de 2012 sobre «Fondos Estructurales – Disposiciones comunes» (DO C 191, 29.6.2012, p. 30), el Dictamen del CESE del 12 de julio de 2012 sobre la «Iniciativa de Oportunidades para la Juventud» (DO C 299, 4.10.2012, p. 97) y el Dictamen del CESE de 15 de noviembre de 2012 sobre el tema «Hacia una recuperación generadora de empleo» (DO C 11, 15.1.2013, p. 65).

⁽³⁾ COM(2012) 750 final: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, Anexo: Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo.

3.2.4 El CESE teme además que las medidas propuestas no permitan por sí solas cumplir los objetivos establecidos en la Estrategia Europea de Empleo. Ese es el motivo por el que el Comité ha solicitado reiteradamente un programa europeo de recuperación económica de repercusión global en la política de mercado laboral, del orden del 2 % en el PIB. Aunque ya se han dado los primeros pasos importantes en este sentido con el «Pacto por el Crecimiento y el Empleo», en el marco de las decisiones adoptadas en la cumbre de junio de 2012, ahora es preciso darle contenidos concretos a fin de crear en toda Europa el margen de maniobra que resulta urgentemente necesario para el crecimiento sostenible y el empleo. El Comité también ha abogado por un pacto de inversión social que permita superar las crisis a largo plazo e invertir en el futuro, y llevará a cabo un estrecho seguimiento del paquete de inversión social cuya aprobación ha anunciado la Comisión para el mes de febrero.

3.3 Sociedad civil y participación de los interlocutores sociales

3.3.1 El CESE ha manifestado en varias ocasiones su acuerdo con el ciclo plurianual de coordinación política en el marco de la Estrategia Europa 2020, resaltando en todo momento que el éxito de la coordinación de las medidas pasa por la plena participación de los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil, a escala europea y nacional, en cada una de las fases de elaboración y ejecución de la política de empleo.

3.3.2 Habida cuenta de que las orientaciones sirven de marco para que los Estados miembros puedan idear, ejecutar y supervisar las políticas nacionales en el marco de la Estrategia global de la UE, el Comité insiste en que, a fin de entablar un debate exhaustivo acerca de la propuesta, todas las partes interesadas, incluido él mismo, deben disponer del tiempo suficiente entre la publicación de la siguiente propuesta y el plazo de aprobación de la decisión. Esto cobra una importancia aún mayor si se tiene presente que la política de empleo europea debe contribuir más a apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por superar la crisis.

3.3.3 De conformidad con el calendario del Semestre Europeo, debería someterse a consulta de los interlocutores sociales europeos, ya en una fase temprana, la preparación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento cuando se definan las grandes prioridades estratégicas en el ámbito de la política de empleo y cuando se elaboren, apliquen y evalúen las orientaciones para el empleo. Esta circunstancia cobra especial importancia si nos atenemos al nuevo paquete de orientaciones que se aprobará en 2014.

4. Observaciones específicas y propuestas concretas

4.1 **Objetivos generales de objetivos como complemento de los objetivos europeos destinados a grupos de población específicos:** El objetivo del empleo generalizado en toda la UE deberá complementarse en el futuro con objetivos de la UE mensurables con respecto a grupos de población específicos, tales como desempleados de larga duración, mujeres, personas de edad avanzada, personas con discapacidades y, especialmente, jóvenes. El profundo cambio de la formulación de objetivos concretos en el ámbito de la política de empleo hacia el nivel de los Estados miembros no ha resultado ser muy eficaz hasta

ahora. A este respecto, es necesario un indicador específicamente dirigido a reducir de manera sustancial el número de jóvenes sin empleo que tampoco siguen una formación (los llamados NEET («Not in Employment, Education or Training»)).

4.2 **Lo ideal sería que la Garantía Juvenil se pusiera en marcha lo antes posible:** El CESE acoge con gran satisfacción la propuesta de la Comisión sobre la denominada Garantía Juvenil, encaminada a garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de trabajo, educación continua o una formación como aprendices o en período de prácticas en un plazo adecuado⁽⁴⁾. Sin embargo el CESE cree que, una vez transcurridos cuatro meses, las intervenciones son demasiado tardías. Lo mejor sería que la Garantía Juvenil se pusiera en marcha lo antes posible, es decir, en cuanto se inscriban en las oficinas de empleo, ya que una transición fallida perjudica a la economía y deja cicatrices para toda la vida. Con esta finalidad, se deben formular medidas concretas como un elemento de los planes nacionales de reforma.

4.3 **En caso de que los fondos del FSE no fueran suficientes, se debería crear un Fondo de Solidaridad para los Jóvenes en aquellos países que registran dificultades en particular.** El CESE señala que, cuando se elabore la perspectiva financiera para 2014-2020, se debería prestar especial atención a la disponibilidad de recursos para los jóvenes en el marco del Fondo Social Europeo. El CESE considera que la gravedad de la situación requiere un Fondo de Solidaridad para los Jóvenes específico, como una solución de base solidaria similar al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). Los países que atraviesan una situación particularmente difícil podrían percibir un apoyo Temporal a la hora de aplicar la «Garantía juvenil». Si no es posible hacerlo recurriendo únicamente a los fondos del FSE, habrá que utilizar recursos europeos suplementarios (un Fondo de Solidaridad para los Jóvenes) para su financiación. Si para los bancos pudieron movilizarse miles de millones, también debe ser posible encontrar estos recursos.

4.4 **Normas de calidad para las primeras experiencias laborales y la formación en el puesto de trabajo.** El CESE respalda el desarrollo de capacidades relevantes en el mercado laboral, mediante la cooperación activa del mundo laboral y las instituciones educativas. El CESE cree que es adecuado ofrecer apoyo a la primera experiencia profesional y a la formación en el puesto de trabajo, por lo que coincide en que las colocaciones en empresas y los períodos de prácticas, así como los programas de servicios voluntarios, son importantes para que los jóvenes adquieran tanto capacidades como experiencia laboral. El CESE destaca la importancia de normas de calidad para las colocaciones y los períodos de prácticas. En este sentido, el CESE acoge favorablemente los objetivos de la Comisión al proponer un marco de calidad en apoyo de la oferta y la realización de períodos de prácticas de alta calidad.

4.5 **Estudiar el sistema dual de aprendizaje de formación con vistas a su aplicación más amplia:** Es importante colmar la laguna que existe entre las necesidades del mercado de trabajo, la educación y las expectativas de los jóvenes. Una manera

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 21 de marzo de 2013 relativo al «Paquete de medidas sobre el empleo juvenil» (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

de lograrlo es ofrecer incentivos y apoyo para desarrollar sistemas de aprendizaje profesional de alta calidad. El CESE acoge con satisfacción las orientaciones de la Comisión en este ámbito. Convendría examinar la posibilidad de transponer el sistema dual de aprendizaje, con su combinación de elementos de formación general y de formación profesional. Los países dotados de un sistema dual para la formación profesional presentan unos índices de desempleo juvenil considerablemente menores que los países sin sistemas de aprendizaje. Algunos de los países más afectados por la crisis están interesados en la introducción de estos sistemas de formación dual. A este respecto, el CESE pide que se mejore la puesta en común de experiencias y que el FSE respalde los sistemas de formación profesional. Ello requiere fomentar esta puesta en común e impulsar económicamente la creación de nuevas empresas, así como el establecimiento de un marco de calidad para la formación dual. El Comité hace hincapié en el papel de los interlocutores sociales en la formación profesional. Así pues, considera fundamental que los interlocutores sociales de los Estados miembros participen activamente en el diseño, la ejecución y el seguimiento de estos sistemas.

4.6 Lucha contra el empleo precario: El Comité se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la flexiguridad. Se congratula de que las experiencias de gestión de la crisis hayan llevado a ampliar el enfoque en esta materia. Hasta ahora, en el debate sobre la flexiguridad no se había prestado suficiente atención a la mejora de la flexibilidad interna. El trabajo de duración determinada y el trabajo a tiempo parcial pueden permitir transiciones a corto plazo y a veces pueden resultar necesarios para facilitar la transición de los grupos especialmente desfavorecidos hacia el mercado de trabajo formal. Sin embargo, la precariedad laboral que va unida a ello debe tener un carácter exclusivamente temporal y compensarse con protección social. Por lo que respecta al empleo juvenil, el CESE advierte también contra las soluciones inestables y carentes de perspectivas para la integración en el mundo laboral: en lugar de apostar por el empleo precario, deben aplicarse medidas que garanticen que el empleo temporal y los puestos de trabajo mal remunerados y con escasa protección social no se conviertan en la norma para los jóvenes.

4.7 Mejor reconocimiento del papel que desempeñan las empresas en la creación de empleo: Las empresas de Europa son agentes fundamentales para superar la crisis del mercado de trabajo. Las pequeñas y medianas empresas, en particular, han registrado en los últimos años un balance positivo en materia de contratación. Por esta razón, es esencial mejorar el acceso de las pymes al capital y reducir los costes de puesta en marcha. Según la Comisión Europea, esto tendría un impacto significa-

tivo en la economía de la UE, ya que implicaría un incremento del PIB de aproximadamente un 1,5 %, es decir unos 150 000 millones de euros, sin que ello entrañara una disminución de la protección de los trabajadores. También las empresas sociales y las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar una contribución al empleo, como ya se ha señalado en reiteradas ocasiones en los dictámenes del CESE. Asimismo, en un dictamen de iniciativa de la CCMI publicado recientemente se señalaba que las cooperativas, en particular las cooperativas de trabajadores, garantizan el mantenimiento de más empleos también en época de crisis ya que reducen los beneficios para conservar los puestos de trabajo ⁽⁵⁾.

4.8 Reforzamiento de la función de las instituciones del mercado laboral en los programas nacionales de reforma:

En muchos países será necesario reforzar las ayudas específicas ofrecidas por los servicios públicos de empleo, prestando mayor atención a los grupos desfavorecidos. Deben examinarse y, en su caso, mejorarse las condiciones de acceso a las prestaciones para los jóvenes desempleados y los desempleados de larga duración que buscan un puesto de trabajo o una formación. Es recomendable incluir los objetivos correspondientes en los programas nacionales de reforma.

4.9 Los países con una situación especialmente tensa en sus mercados laborales deben tener facilidades de acceso a los fondos de la UE:

A pesar de la precaria situación presupuestaria de los Estados miembros, es preciso mantener la disponibilidad de fondos nacionales y europeos para políticas activas del mercado de trabajo, junto con otros fondos en favor de la formación y el empleo de los jóvenes y los desempleados de larga duración, o incluso aumentarla cuando resulte necesario. Los países con un mercado laboral especialmente tenso y que además han de cumplir objetivos presupuestarios restrictivos deberían poder acceder más fácilmente a los fondos de la UE. En la administración se necesitan procedimientos y simplificaciones, pragmáticos y flexibles, del uso de recursos, hasta la supresión temporal de las cofinanciaciones nacionales a través del FSE y otros fondos europeos.

4.10 Financiación europea adicional: La gravedad de la crisis económica pone de relieve el hecho de que la cifra propuesta actualmente por la Comisión para los Fondos Estructurales 2014-2020 podría no ser suficiente para lograr el efecto deseado en el crecimiento económico y del empleo, lo que conllevaría una mayor cohesión económica, social y territorial en la UE. Esta circunstancia debe tenerse plenamente en cuenta en el marco financiero plurianual (MFF).

Bruselas, 13 de febrero de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE, de 25 de abril de 2012, sobre «Cooperativas y reestructuración» (DO C 191, 29.6.2012, p. 24).