

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(2011) 813 final — 2011/0390 (CNS)]

(2012/C 143/18)

Ponente: **Wolfgang GREIF**

El 12 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 100, 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(2011) 813 final – 2011/0390 (CNS).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de enero de 2012.

En su 478^o Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Peticiones y recomendaciones

1.1 En el cuarto año de la crisis financiera, las perspectivas del mercado laboral se enturbian cada vez más en toda Europa. 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, al CESE le preocupa sobremanera que probablemente no logren cumplirse los objetivos en materia de empleo formulados en la prioridad del crecimiento integrador de la Estrategia Europa 2020. La introducción simultánea de planes de austeridad en la UE puede acarrear el peligro de que se acelere y se refuerce mutuamente la tendencia recesiva y que las perspectivas de crecimiento se tornen cada vez más sombrías, lo cual podría repercutir negativamente en la demanda interna como último pilar de la actividad económica, así como en la estabilización y la creación de empleo.

1.2 Durante los próximos años, Europa se sumirá en una situación laboral extremadamente tensa. Determinados grupos se verán especialmente afectados: jóvenes, personas de baja cualificación, desempleados de larga duración, migrantes, romaníes y familias monoparentales. Para contrarrestar esta tendencia urge realizar inversiones específicas europeas y nacionales con vistas a generar empleo, efectuadas de manera coordinada con el fin de aumentar los efectos de la política de empleo.

1.3 Ante la creciente tasa de desempleo juvenil y la persistencia de un elevado número de parados de larga duración, el CESE formula las siguientes recomendaciones políticas enfocadas al ámbito del empleo para la aplicación de las orientaciones de empleo:

— Además del objetivo de alcanzar una tasa de empleo a escala europea, a partir de ahora también deberán fijarse objetivos de la UE mensurables con respecto a grupos de población específicos, tales como desempleados de larga duración, mu-

jes, personas de edad avanzada y especialmente jóvenes (reducción del desempleo, mejora de la situación ocupacional). 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 pensar especialmente en un indicador para la reducción sustancial del número de jóvenes sin empleo que tampoco siguen una formación (los llamados NEET («Not in Employment, Education or Training»)).
- El CESE acoge con agrado la propuesta de la Comisión sobre la denominada «Garantía juvenil», mediante la cual los Estados miembros deberán garantizar que todos los jóvenes, en un plazo de cuatro meses tras la obtención de su título escolar, cuenten con un contrato laboral, continúen su formación o participen en medidas de activación e integración en el mercado de trabajo. En este sentido, deberán formularse medidas concretas en el marco de los planes nacionales de reforma.
- Los países con un mercado laboral especialmente tenso en el ámbito juvenil y que además han de cumplir determinados objetivos presupuestarios deberían poder acceder más fácilmente a los fondos de la UE para las medidas relativas a la «Garantía juvenil» (desde una simplificación del uso de los recursos hasta la supresión temporal de cofinanciaciones nacionales).

— A pesar de la tensa situación presupuestaria de los Estados miembros, es preciso mantener la disponibilidad de fondos nacionales y europeos para la formación y el empleo de los jóvenes y los desempleados de larga duración, o incluso

aumentarla cuando resulte necesario. En este sentido, en la nueva programación financiera que entrará en vigor a partir de 2014 ha de asegurarse una dotación suficiente del FSE, así como de otros fondos de la UE, para la aplicación de iniciativas específicas para la juventud.

- En todos los Estados miembros 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.
- El CESE advierte contra el exceso de soluciones inestables y carentes de perspectivas para la integración de los jóvenes en el mundo laboral: en lugar de apostar por el empleo precario y los contratos laborales inseguros, 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.
- El CESE recomienda que los Estados miembros presten especial atención al establecimiento de un mercado laboral intermedio integrador en el que los recursos públicos se utilicen para generar un número adecuado de empleos fijos con miras a asegurar que los desempleados de larga duración no pierdan sus hábitos laborales y mejoren sus cualificaciones y conocimientos. Así también se impedirá que aumente la pobreza en el trabajo y les permitirá una suave transición hacia el mercado laboral abierto una vez se supere la crisis.
- En cuanto a la iniciativa de la Comisión para los períodos de prácticas, el CESE apoya la creación de un marco de calidad europeo adecuado con miras a fomentar el establecimiento de regímenes laborales de aprendizaje con contratos vinculantes. Sería recomendable examinar la posibilidad de transponer en parte el sistema dual de aprendizaje con formación general y profesional que ya se practica con éxito desde hace tiempo en varios Estados miembros.

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. Las actualizaciones deberán reducirse al mínimo.

2.2 No obstante, el CESE aprovecha la ocasión de la consulta anual prevista de acuerdo con el artículo 148, apartado 2, del TFUE para volver a la aplicación de dichas orientaciones,

- a fin de examinar si es posible cumplir los objetivos fijados teniendo en cuenta las actuales tendencias de los mercados laborales y las condiciones políticas que la UE está imponiendo actualmente para superar la crisis;
- además examinará, entre otras cuestiones, la situación cada vez más grave del desempleo juvenil y de los desempleados de larga duración y formulará recomendaciones políticas urgentes al respecto.

2.3 El CESE celebra que varias de sus propuestas ⁽¹⁾ se hayan incluido en la decisión del Consejo durante la redacción final de las orientaciones en 2010. Sin embargo, también observa que no se han tenido en cuenta otras deficiencias expuestas. Por ello, reproduce algunos de los principales comentarios de su dictamen, que siguen siendo sumamente relevantes. Así, entre otras cosas, había expresado lo siguiente:

- que las orientaciones no reflejan de modo suficiente que la lucha contra el desempleo debería ser uno de los principales objetivos de la política de la UE y de los Estados miembros en vista de la crisis;
- que las nuevas orientaciones implican un debilitamiento considerable del enfoque europeo al dejar en manos de los Estados miembros la formulación de los objetivos de la política de empleo, aparte de algunos pocos objetivos básicos europeos;
- que, además de los objetivos para la consecución de una tasa de empleo de carácter general, es necesario fijar objetivos europeos mensurables relativos a grupos de población específicos, tales como desempleados de larga duración, mujeres, personas de edad avanzada y jóvenes;
- que, además, es necesario fijar objetivos de la UE en relación con —entre otros aspectos— la igualdad de género, la lucha contra el desempleo de larga duración, contra las condiciones laborales con un bajo nivel de protección social, contra el desempleo juvenil y la pobreza infantil y juvenil.
- que las orientaciones no contienen formulaciones concretas sobre la calidad del trabajo.

2.4 En el presente dictamen se examinan estas cuestiones a la luz de las tendencias actuales en los mercados laborales europeos en el marco de la actual crisis económica.

3. Una situación de empleo cada vez más tensa a medida que avanza la crisis

3.1 La crisis financiera se ha convertido en una profunda crisis económica, de deuda y social ⁽²⁾. Oficialmente se observa que la recuperación de la economía de la UE ha finalizado. Asimismo, las perspectivas del mercado de trabajo se enturbian cada vez más ⁽³⁾. Las consecuencias de la crisis se agravan, no solo debido a los reveses económicos en muchos países de la UE, sino también porque la gran mayoría de los gobiernos responden imponiendo políticas de ahorro frente a la llamada crisis de la deuda, ocasionada por la desregulación de los mercados financieros en los últimos años, intentando así tranquilizar a los mercados financieros. En casi todos los países de la UE,

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros - Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020», ponente: Sr. GREIF (DO C 21/66 de 21.1.2011).

⁽²⁾ En numerosos dictámenes y en diversas ocasiones, el CESE ha expresado su opinión sobre la repercusión de la crisis y los pasos necesarios para superarla. Por ejemplo, en una declaración de su Presidente durante la sesión plenaria de diciembre de 2011: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/di_ces20-2011_di_es.doc.

⁽³⁾ Véase por ejemplo la previsión de otoño para 2011-2013 de la Comisión Europea, recientemente publicada.

al amparo de la aplicación de las normas recientemente adaptadas para la gobernanza económica en la zona del euro, la reducción de los déficits públicos, en parte con importantes recortes del gasto público centrados en la reducción de los gastos sociales y de la administración pública, se sitúa en el corazón de la consolidación pendiente ⁽⁴⁾. Esta política reduce las oportunidades en el mercado laboral, y muy especialmente de aquellos que ya se encontraban entre los grupos más desfavorecidos.

3.2 En tales condiciones, Europa conocerá durante los próximos años una situación extraordinariamente tensa en el ámbito del empleo. Durante el cuarto año de crisis económica y financiera siguen deteriorándose las perspectivas de empleo. A pesar de los esfuerzos encaminados a reforzar la actividad económica como primera respuesta a la crisis y de la recuperación económica en algunos países de la UE, la **tasa de desempleo** en la UE aumentó del 6,9 % al 9,4 % entre los años 2008 y 2011 ⁽⁵⁾.

3.3 Por lo tanto, actualmente hay más de 22 millones de personas sin trabajo en toda la UE, aunque con grandes diferencias entre los países: Así, por ejemplo, las **tasas de desempleo** oscilaban en el segundo trimestre de 2011 entre menos del 5,5 % en Austria, Luxemburgo y los Países Bajos, más del 14 % en Irlanda, Lituania, Letonia y Grecia, y el 21 % en España. Los jóvenes se ven aún más afectados por el desempleo. En varios países, y no solo en el sur de Europa, se ha producido durante la crisis un agravamiento alarmante: la duplicación de la tasa de desempleo en España, Irlanda y, partiendo de un nivel inferior, también en Dinamarca, e incluso una triplicación en los países bálticos; únicamente en Alemania y Luxemburgo se produjo una disminución del desempleo hasta 2010. A pesar del aumento del desempleo, en algunos países se ha observado un incremento del número de plazas vacantes. Debido al desarrollo demográfico y a la transformación estructural persistente, se prevé que esta paradoja se agudice aún más en los próximos años.

— **Los jóvenes y los trabajadores poco cualificados** se han visto especialmente afectados por el aumento del desempleo durante la crisis; ambos grupos ya se situaban claramente por encima de la media con anterioridad.

— La tasa de desempleo de las personas con una **cualificación** baja se situó en el 16,3 % en el segundo trimestre de 2011, mientras que la de las personas con una cualificación media y alta fue del 8,6 % y el 5,3 %, respectivamente.

— La tasa de desempleo **tanto de los hombres como de las mujeres de todos los grupos de edad** ha aumentado. En el segundo trimestre de 2011 ascendió al 9,4 % y al 9,5 %, respectivamente. Durante la primera fase de la crisis, la tasa de desempleo de los hombres aumentó más rápidamente, puesto que se vieron afectados los sectores predominante-

mente masculinos (por ejemplo, la industria transformadora y la construcción). En la segunda fase aumentó la tasa de desempleo de las mujeres, ya que, debido a las medidas de ahorro adoptadas, se vieron afectados los sectores predominantemente femeninos (por ejemplo, los servicios y el sector público).

— Los trabajadores migrantes, que ya presentaban tasas de desempleo superiores a la media antes de la crisis, se han visto afectados sobremedida por un incremento del paro. Su tasa de desempleo ascendió al 16,3 % en el segundo trimestre de 2011.

— El **desempleo de larga duración** (> 12 meses), que había descendido temporalmente en las estadísticas debido al incremento masivo del desempleo, se halla de nuevo en el nivel anterior a la crisis, con un 43 % de promedio en la UE durante el segundo trimestre de 2011. Los países más afectados por la crisis desde una fase temprana (España, Irlanda, países bálticos) muestran fuertes incrementos con respecto a 2008. En el futuro próximo, este grupo aumentará significativamente debido al estancamiento de la demanda.

3.4 Teniendo en cuenta que el **desempleo juvenil** ya había adquirido proporciones alarmantes antes de la crisis, el CESE ha señalado que en la actualidad se ha convertido en uno de los problemas más amenazantes en el mercado laboral europeo ⁽⁶⁾. Por lo general creció de forma drástica y en la actualidad se eleva a poco menos del 21 % en la UE. Más de cinco millones de jóvenes (entre 15 y 24 años) se encuentran actualmente sin empleo o sin una plaza de formación profesional, lo que comporta enormes consecuencias individuales, sociales y económicas: los cálculos actuales de Eurofound señalan costes de más de 100 000 millones de euros al año, que aumentan debido a la exclusión de los jóvenes del mercado laboral ⁽⁷⁾. En Grecia y España, más del 40 % de los jóvenes están desempleados, y en Letonia, Lituania y Eslovaquia casi uno de cada tres.

— La preocupación por el desempleo juvenil aparece expresada en dos indicadores: la tasa de desempleo ⁽⁸⁾ y el índice NEET, que han aumentado. El indicador **NEET** es interesante en la medida en que facilita información sobre la situación de los jóvenes entre 15 y 24 años que **no tienen empleo ni siguen ningún tipo de formación** («Not in Employment, Education or Training»)

— Entre los Estados miembros se registran diferencias significativas: Dinamarca, los Países Bajos, Eslovenia y Austria se encuentran en la mejor situación, con tasas inferiores al 7 %, mientras que la situación es especialmente difícil en Italia y Bulgaria, con tasas situadas entre el 19,1 % y el 21,8 %. La media de la UE se situó en 2010 en el 12,8 %. Parece que debido a la crisis los índices NEET han empeorado especialmente en España, Irlanda, Lituania, Estonia y Letonia.

⁽⁴⁾ Sobre las consecuencias sociales de la nueva gobernanza económica, véase el dictamen del CESE de 22 de febrero de 2012 sobre las «Consecuencias sociales de la legislación sobre la nueva gobernanza económica», ponente Sra. Bischoff (véase página 23 del presente Diario Oficial).

⁽⁵⁾ Si no se especifica lo contrario, los datos se basan en la Encuesta de Población Activa de la Unión Europea: (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction) y se refieren al segundo trimestre de 2011. El grupo de edad abarca por lo general a las personas de 15 a 64 años.

⁽⁶⁾ Véase el punto 7 del dictamen del CESE sobre «Juventud en Movimiento», ponente: Sr. Trantina, coponente: Sr. Mendoza Castro (DO C 132/55 de 3.5.2011).

⁽⁷⁾ Los costes de esta exclusión de los jóvenes del mercado laboral ascienden a cerca de 100 000 millones de euros anuales en la UE, según estimaciones recientes de Eurofound.

⁽⁸⁾ Para reducir las potenciales distorsiones debidas a las elevadas tasas de inactividad entre los jóvenes que todavía están formándose, se incluyen todos los jóvenes económicamente activos.

— El **abandono escolar** afecta a categoría de personas que corren un mayor riesgo de desempleo debido a la baja cualificación. A pesar de que las tasas de abandono escolar se han reducido en algunos países durante la crisis (por ejemplo, en España, Portugal, Estonia, Letonia y el Reino Unido), la media europea de 2010, del 14,1 %, sobrepasa notablemente el objetivo de Europa 2020 de menos de un 10 %⁽⁹⁾. Las diferencias entre los países son grandes: Portugal y España registran tasas superiores al 28 % y la tasa de abandono escolar en Malta corresponde a casi el 37 %, mientras que las tasas en Eslovaquia, la República Checa y Eslovenia son inferiores al 5 %⁽¹⁰⁾.

3.5 Esta evolución en los índices de desempleo se reflejan también en la **tasa de empleo**, que ha disminuido notablemente durante la crisis: la media de la UE entre las personas de 20 a 64 años pasó del 70,5 % en el segundo trimestre de 2008 al 68,9 % en el segundo trimestre de 2011. Ya con la aprobación de las orientaciones en 2010 quedó claro que se requerirá toda una década para volver a crear los 10 millones de puestos de trabajo que se perdieron desde que estalló la crisis. La situación apenas ha mejorado desde entonces. Entre el segundo trimestre de 2010 y el segundo trimestre de 2011 solo se registró un crecimiento mínimo del empleo en el promedio de la UE; algunos países registraron el año pasado un crecimiento significativo (Estonia, Lituania, Letonia y Malta), mientras que en otros el empleo siguió disminuyendo notablemente (Grecia, Bulgaria, Eslovenia y Rumanía). En general, los países de la UE todavía están lejos de alcanzar el objetivo fundamental de la estrategia Europa 2020 relativo a una tasa de empleo general del 75 % (para personas entre 20 y 64 años)⁽¹¹⁾. Durante la crisis económica, los jóvenes no solo han resultado más afectados que el resto de los grupos de edad por el desempleo, sino que fueron los que sufrieron los mayores retrocesos en el empleo.

3.6 De acuerdo con la evolución registrada durante el período correspondiente a la estrategia de Lisboa, el aumento general del **empleo a tiempo parcial** ha continuado durante la crisis. Teniendo en cuenta las diferencias significativas entre los países, la tasa de empleo a tiempo parcial ha pasado del 17,6 % del empleo total al 18,8 % en el segundo trimestre de 2011 en la UE.

— Las **mujeres** están claramente sobrerrepresentadas en el empleo a tiempo parcial, con una tasa media del 31,6 % en el segundo trimestre de 2011 frente al 8,1 % de los hombres.

— Los trabajadores **jóvenes** se han visto más afectados que los trabajadores de edad mediana y avanzada por el aumento en la UE del empleo **a tiempo parcial**.

— Además, el empleo a tiempo parcial ha aumentado más **entre los trabajadores con un menor nivel de formación**.

— En épocas de crisis el trabajo de corta duración permite a las personas mantenerse en contacto con el mercado de trabajo y las coloca en una buena posición de salida para la transición al pleno empleo después de la crisis.

— No obstante, durante la crisis también ha aumentado notablemente el número de trabajadores **con empleo a tiempo parcial involuntario**⁽¹²⁾. En los países más afectados por la crisis (países bálticos, España, Irlanda), la tasa de empleo a tiempo parcial involuntario aumentó entre 2008 y 2010 bastante más que la media. En el caso de las mujeres, el empleo a tiempo parcial sigue siendo elevado debido al cuidado de los hijos o de adultos incapacitados.

3.7 El número de **trabajadores con contrato temporal** aumentó en la UE en el segundo trimestre de 2007 hasta llegar al 14,6%. Los datos de la Encuesta Europea de Población Activa incluyó en esta rúbrica a los trabajadores interinos, a menos que se tratase de un contrato indefinido por escrito⁽¹³⁾. Puesto que los trabajadores con contratos temporales y los trabajadores interinos fueron los más afectados por el desempleo en la crisis, su proporción se redujo en el segundo trimestre de 2009 hasta el 13,5 %. El reciente aumento al 14,2 % en el segundo trimestre de 2011 muestra que las empresas suelen contratar nuevos trabajadores con contrato temporal o a través de empresas de trabajo temporal. Por ello, es evidente que las empresas tienen poca confianza en la continuidad de la recuperación económica y se esfuerzan para responder a la situación.

— Las **diferencias específicas entre países** con respecto al empleo temporal son considerables: mientras que en algunos Estados miembros de Europa Central y Oriental, como Rumanía, Bulgaria, Lituania y Estonia, la tasa se situó por debajo del 5 %, en Portugal, España y Polonia ascendió a cotas situadas entre el 23 % y el 27 %.

— La probabilidad de un empleo temporal es mayor entre los jóvenes (15-24 años) con diferencia (2010: 42,2%). Este fue el caso en casi todos los países. Hasta cierto punto es natural que en muchas profesiones el primer empleo para los **jóvenes sea de duración determinada**, aunque con frecuencia no es algo voluntario. Esta es una de las razones por las que la situación laboral de los jóvenes ha empeorado drásticamente durante la crisis.

— Además, alrededor del 20 % de los **trabajadores poco cualificados** tiene un empleo temporal, una proporción mucho mayor que entre los trabajadores con una cualificación media y alta (entre un 12 % y un 13 %).

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_es.htm.

⁽¹⁰⁾ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>.

⁽¹¹⁾ Véase EMCO/28/130911/EN-rev3, p. 27 y siguientes.

⁽¹²⁾ El empleo a tiempo parcial involuntario se define con la frase «no pudo encontrar ningún puesto de trabajo a jornada completa».

⁽¹³⁾ Sería conveniente que Eurostat separara en el futuro las cifras relativas a los trabajadores con contrato temporal y las de los contratados a través de empresas de trabajo temporal.

— La proporción de **trabajadores temporales involuntarios** aumentó entre 2008 y 2010 alrededor de un 2 %; este fenómeno se observa especialmente en Lituania e Irlanda, dos de los países más afectados por la crisis, así como en la República Checa, Dinamarca y Gran Bretaña.

3.8 Pobreza a pesar de tener un empleo: Según datos de Eurostat de 2009, tanto los empleados temporales como los empleados a tiempo parcial, pero también los jóvenes y las familias monoparentales, corren un mayor riesgo de caer en la pobreza, a pesar de desempeñar una actividad remunerada, que los trabajadores con empleo indefinido y a jornada completa.

— En el caso de los **trabajadores más jóvenes** (18-24 años), el **riesgo de pobreza a pesar de tener un empleo** ⁽¹⁴⁾ es más alto que la media del grupo de 25-64 años de edad en varios Estados miembros de la UE..

— En una situación similar se encuentran las **familias monoparentales**, para las que a menudo es inevitable el empleo parcial, y las personas poco cualificadas, que se ven afectadas de forma desproporcionada por el fenómeno del empleo temporal y a tiempo parcial, así como por el empleo a jornada completa de baja remuneración, lo que repercute en un aumento de la proporción de **trabajadores pobres**.

4. Las políticas de austeridad en toda la UE agravan la situación del mercado laboral y dificultan la consecución de los objetivos de la política de empleo

4.1 A través de la introducción simultánea de los programas de austeridad en la UE es posible que se aceleren y refuercen mutuamente las tendencias recesivas y se empañen las perspectivas de crecimiento. Puesto que al mismo tiempo algunos países no prestan suficiente atención a las necesarias reformas estructurales y no se abren nuevas posibilidades de crecimiento, el recorte de gastos repercutirá de manera negativa en la demanda interna como último pilar de la actividad económica y provocará la disminución de los ingresos fiscales y el aumento del gasto social. Comportará un mayor aumento del déficit presupuestario y con ello el incremento de la incapacidad de actuación de la política económica de un mayor número de Estados de la UE. De esta forma, orientar la consolidación presupuestaria principalmente a la austeridad no es solo cuestionable desde el punto de vista social, sino que socava también la posibilidad de lograr una recuperación económica orientada al futuro. El CESE está seriamente preocupado por que con estas medidas no se pueda superar la crisis y no se logren cumplir los objetivos previstos formulados en la estrategia de empleo de la UE.

4.2 Por ello, el CESE reitera su petición de establecer un programa europeo de recuperación económica más amplio que tenga una repercusión en la política de mercado laboral del orden del 2 % en el PIB ⁽¹⁵⁾. Además de las inversiones

nacionales adicionales, que se deben realizar de forma coordinada, es necesario identificar proyectos europeos de inversión para potenciar los efectos de la política de empleo. De entre los gastos previstos debe destinarse un 1 % a inversiones con fuerte efecto en el empleo, así como a medidas explícitas de política de mercado laboral, que pueden adoptar diversas formas según los mercados regionales de trabajo de los países de la UE.

4.3 Los presupuestos públicos no podrán utilizarse para todo, desde los rescates bancarios, pasando por inversiones innovadoras, hasta el fomento de las empresas. El CESE considera que en el curso de la consolidación inteligente de los presupuestos, además del recorte del gasto, que debe ser socialmente aceptable, es también indispensable el aprovechamiento de nuevas fuentes de ingresos. Se precisa un fortalecimiento de la base de recaudación impositiva de los Estados miembros. Además resulta conveniente una revisión general de los sistemas fiscales, en la que habrán de tenerse en cuenta cuestiones relativas a las aportaciones de diferentes tipos de ingresos y patrimonios. Ello debe ir a la par de la mejora de la eficiencia y la adecuada selección del gasto público.

4.4 El CESE opina que las medidas de ahorro no deben aumentar el riesgo de pobreza ni agravar las desigualdades que ya se han incrementado en los últimos años. Con todas las medidas encaminadas a salir de la crisis, hay que prestar atención a que no obstaculicen la reactivación de la demanda y el empleo, durante la crisis y después de la crisis, y la atenuación de las desigualdades sociales. Los Estados miembros deben tener cuidado también de que las medidas para superar la crisis económica y el endeudamiento público no pongan en peligro las inversiones públicas en políticas de mercado laboral y en formación general y profesional. El CESE pide que se sopesen las consecuencias sociales de forma eficaz para analizar cómo puede lograrse el objetivo de la UE de sacar al menos a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social para 2020.

4.5 Las medidas de ahorro afectan principalmente a aquellos que dependen de las transferencias sociales del Estado, entre ellos también aquellos con condiciones de trabajo precarias y otros grupos desfavorecidos del mercado laboral. Los más afectados por el desempleo son por lo general los que tienen un acceso más difícil y limitado a las prestaciones. Por ello, es necesario establecer redes de seguridad social adecuadas, efectivas y duraderas, en las que se preste especial atención a los grupos más afectados y desfavorecidos del mercado laboral (entre ellos, los jóvenes, los migrantes, los romaníes, los discapacitados, las familias monoparentales y las personas con baja cualificación).

4.6 Con respecto a los desafíos del mercado laboral relativos al envejecimiento de la población en Europa, el CESE ha definido recientemente su postura y ha observado que la estrategia más eficaz es, con diferencia, el mayor aprovechamiento posible de las oportunidades de empleo existentes. Esto solo puede lograrse a través de la política de crecimiento prevista y la

⁽¹⁴⁾ Menos del 60 % de la mediana del ingreso equivalente por hogar.

⁽¹⁵⁾ Véase el punto 3.1 del Dictamen del CESE sobre los «Resultados de la Cumbre sobre el Empleo», ponente: Sr. Greif (DO C 306/70 de 16.12.2009).

consecución de una política abierta a las oportunidades de participación. Tal política debe comprender la adaptación del mundo laboral a la edad de la fuerza de trabajo y la expansión de la formación inicial y continua, la creación de puestos de trabajo productivos y de alta calidad, la consolidación de eficientes sistemas de seguridad social y medidas de amplio alcance para compatibilizar la vida laboral y familiar⁽¹⁶⁾. Por otro lado, debe aprovecharse plenamente la «economía de plata», es decir, la economía de los más mayores de la población.

5. Peticiones y recomendaciones sobre el empleo juvenil y el desempleo de larga duración

5.1 Fijación de objetivos ambiciosos de la UE para el empleo juvenil

5.1.1 Las orientaciones vigentes contienen un indicador de reducción de la proporción de jóvenes que no tienen empleo ni están siguiendo una formación escolar o profesional (NEET). Si bien los Estados miembros han diversificado las medidas en función de las diferentes características de los subgrupos NEET, prestando especial atención a los desfavorecidos⁽¹⁷⁾, faltan objetivos concretos para luchar contra el desempleo juvenil y mejorar la situación laboral de los jóvenes. **El CESE reitera su petición de que este punto central se exprese claramente en las orientaciones, en particular añadiendo objetivos europeos mensurables para el empleo juvenil: en concreto 1) un objetivo de reducción significativa del desempleo juvenil y 2) un plazo máximo de cuatro meses para la activación de los jóvenes que buscan puestos de empleo y prácticas.** En todo caso, la previsión de objetivos más específicos en materia de empleo juvenil en los Estados miembros ha sido poco fructífera, ya que solo algunos Estados han formulado objetivos adecuados en sus programas nacionales de reforma⁽¹⁸⁾.

5.2 Aplicar de forma coherente una «Garantía juvenil» en el ámbito NEET por parte de los Estados miembros

5.2.1 El CESE celebra que su petición de que los Estados miembros garanticen que todos los jóvenes, en un plazo de cuatro meses tras la obtención de su título escolar, cuenten con un contrato laboral, continúen su formación o participen en medidas de activación e integración en el mercado de trabajo se haya materializado en la propuesta de «Garantía juvenil» en la iniciativa emblemática «Juventud en Movimiento»⁽¹⁹⁾. **En este contexto, el CESE apoya incondicionalmente la petición de la Comisión de que los Estados miembros identifiquen inmediatamente los obstáculos pertinentes. En el marco de los planes nacionales de reforma deberán formularse medidas concretas para superarlos.** Para ello, en muchos países es necesario ampliar masivamente el apoyo que prestan los servi-

cios públicos de empleo, prestando mayor atención a los desfavorecidos (en particular, también a los migrantes y los romanes).

5.2.2 El CESE, por tanto, pide a los Estados miembros que apliquen de forma eficaz en el ámbito juvenil las prioridades acordadas en las orientaciones para el empleo y fijen objetivos ambiciosos adecuados, que incluyan medidas equilibradas para aumentar la flexibilidad y la seguridad, el fomento de la movilidad laboral, la creación de sistemas de seguridad social adecuados para proteger la transición al mercado laboral, así como el fomento de la iniciativa empresarial y las condiciones previas adecuadas para el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo, especialmente en el ámbito de las PYME.

5.3 Aumento de la financiación de la UE y mayor facilidad de acceso a dicha financiación para luchar contra el desempleo juvenil y el paro de larga duración

5.3.1 Para reducir el desempleo juvenil y el paro de larga duración a corto plazo, el CESE insta a la adopción de medidas específicas en materia de política social, de formación y de mercado laboral, precisamente en un momento de dificultades presupuestarias. La Comisión ha observado de modo consecuente en su iniciativa «Oportunidades para la Juventud»⁽²⁰⁾: que es necesaria una ayuda rápida y espontánea, sobre todo en los países más afectados por el desempleo juvenil⁽²¹⁾. **Los Estados miembros con una situación especialmente tensa del mercado laboral en el ámbito juvenil y una tasa elevada de desempleo de larga duración, que actualmente tienen que cumplir objetivos presupuestarios restrictivos, deben tener facilidades de acceso a los fondos de la UE, en particular para adoptar medidas relativas a la «Garantía juvenil», así como con respecto a las inversiones para crear puestos de trabajo. 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.**

5.4 Recursos adecuados para luchar contra el desempleo juvenil y el paro de larga duración en el nuevo presupuesto de la UE

5.4.1 El CESE ya ha destacado la importancia de mantener, y en caso necesario aumentar, la disponibilidad de financiación de carácter nacional y europeo para la educación, formación y empleo de los jóvenes y de los desempleados de larga duración, a pesar de la nueva ponderación de las prioridades presupuestarias a la que ha obligado la crisis económica en todos los Estados miembros⁽²²⁾. **En este sentido, el CESE pide que en la nueva programación financiera a partir de 2014 se garantice una financiación suficiente con cargo al FSE de**

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «El futuro del mercado de trabajo europeo – en busca de una respuesta eficaz a la evolución demográfica», ponente: Sr. Greif (DO C 318/1 de 29.10.2011).

⁽¹⁷⁾ «Young People and NEETs in Europe: first findings» – EUROFOUND – EF1172EN <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/1/EF1172EN.pdf>.

⁽¹⁸⁾ Solo cuatro países (Bélgica, República Checa, Bulgaria y Estonia) formularon en sus planes nacionales de reforma en 2011 objetivos nacionales para luchar contra el desempleo juvenil.

⁽¹⁹⁾ «Juventud en Movimiento» COM(2010) 477, punto 5.4.

⁽²⁰⁾ Véase la correspondiente Propuesta de la Comisión en la iniciativa actual «Oportunidades para la Juventud» COM(2011) 933.

⁽²¹⁾ En la orientación n.º 7, Decisión del Consejo 2010/707/UE.

⁽²²⁾ Véase el punto 8 del Dictamen del CESE sobre «Juventud en Movimiento» (DO 132/55 de 3.5.2011), y el Dictamen del CESE sobre el tema «La crisis, la educación y el mercado de trabajo», ponente: Sr. Soares (DO C 318/50 de 29.10.2011).

iniciativas específicas para los jóvenes y los desempleados de larga duración⁽²³⁾. Además, el CESE opina que también debería examinarse cómo pueden utilizarse los demás fondos de la UE para adoptar medidas de lucha contra el desempleo juvenil y el paro de larga duración.

5.5 Mejora del acceso de los jóvenes y los desempleados de larga duración a las prestaciones por desempleo

5.5.1 Los Estados miembros se diferencian considerablemente con respecto al acceso y el volumen de las prestaciones sociales, no solo en el caso de los jóvenes. En las orientaciones para el empleo se pidió acertadamente a los Estados miembros que adaptasen sus sistemas de seguridad social para no dejar lagunas en materia de seguridad en los mercados laborales más flexibles. Esto afecta a todos los grupos de edad por igual. En opinión del CESE, hasta ahora se ha hablado muy poco del limitado acceso de los jóvenes a las prestaciones de desempleo en los Estados miembros⁽²⁴⁾. Algunos países han mejorado con la crisis el acceso a las prestaciones de desempleo de los grupos desfavorecidos, incluidos los jóvenes, mediante determinadas condiciones. Sin embargo, las medidas tenían un límite temporal o conllevaban el riesgo de ser anuladas en el marco de los planes de ahorro previstos.

5.5.2 El CESE pide que en todos los Estados miembros se examinen y, en su caso, se mejoren las condiciones de acceso a las prestaciones de los jóvenes desempleados y de los parados de larga duración que están dispuestos a trabajar y buscan un puesto de trabajo o de formación. También es recomendable incluir los objetivos correspondientes en los programas nacionales de reforma. Esto contribuiría significativamente a la lucha contra la precaria situación de muchos jóvenes en transición al mercado laboral.

5.6 Lucha contra el trabajo precario y las formas no reguladas de trabajo en el ámbito de la enseñanza y de las prácticas

5.6.1 Entre los jóvenes de 15 a 24 años, no solo el desempleo es dos veces más alto que entre los adultos, sino también la proporción de empleos no seguros (en algunos países más del 60 %), el aumento de la formación y las prácticas no reguladas (en particular en los países del sur⁽²⁵⁾) y el empleo por debajo del nivel de cualificación. **El CESE advierte contra el exceso**

⁽²³⁾ El CESE pide que se destine al menos un 40 % de los recursos del FSE al fomento del empleo, así como a la movilidad laboral, situando las medidas para los jóvenes a gran escala en el centro de los proyectos iniciados. Véase al respecto el dictamen del CESE sobre el «Fondo Social Europeo» (véase la página 82 del presente Diario Oficial), ponente: Xavier VERBOVEN, coponente: Miguel Ángel CABRA DE LUNA, puntos 1.5 y 4.1.

⁽²⁴⁾ Los datos de la Encuesta Europea de Población Activa (Eurostat) indican que los jóvenes (entre 15 y 24 años) de la UE tienen tres veces menos acceso a las prestaciones por desempleo que otros grupos, y no se ha constatado una mejora sostenida con la crisis.

⁽²⁵⁾ Esto supone un menor problema en los países del norte de Europa con una experiencia práctica de muchos años en la regulación de las relaciones entre los estudiantes, las instituciones de formación y las empresas. Lo mismo sucede en los países en los que existe un sistema dual arraigado y acreditado de formación en prácticas (Alemania, Austria).

de soluciones inestables y carentes de perspectivas para la integración en el mundo laboral: en lugar de apostar por el empleo precario y los contratos laborales inseguros, 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.

5.6.2 El CESE se ha pronunciado en numerosos dictámenes sobre los ámbitos de actuación necesarios con respecto a la adaptación en el ámbito de la formación y la cualificación para garantizar en particular que los jóvenes adquieran la formación que tiene demanda en el mercado laboral⁽²⁶⁾. Para abordar las discrepancias entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, causadas por las cualificaciones insuficientes, la movilidad geográfica limitada o la remuneración inadecuada⁽²⁷⁾, se pide a las instituciones de formación que orienten la adaptación de sus planes de estudio a las necesidades del mercado laboral, e igualmente a las empresas que amplíen sus canales de contratación de nuevos trabajadores, así como a las autoridades que inviertan en medidas laborales activas y eficaces. **También los estudiantes deberán hacer gala de una mayor responsabilidad a la hora de elegir los cursos que les darán una mejor oportunidad de empleo.**

5.6.3 Con respecto a la iniciativa de la Comisión sobre las prácticas, el CESE está a favor de un marco de calidad europeo, que también debería promoverse entre las empresas, para que estas ofrezcan también a los jóvenes desfavorecidos desde el punto de vista de la formación una situación laboral con contratos mutuamente vinculantes que favorezca el aprendizaje. El sistema dual de aprendizaje de formación general y profesional ha dado resultados positivos en varios países y convendría examinar la posibilidad de transponerlo parcialmente.

5.7 Principios fundamentales para luchar contra el desempleo juvenil

5.7.1 El CESE propone que se adopten medidas para la lucha contra el desempleo juvenil con arreglo a los siguientes principios fundamentales: mejorar la empleabilidad de los jóvenes por medio de reformas en el ámbito de la formación general y profesional encaminadas a mejorar la adecuación de las cualificaciones a las exigencias del mercado, incluyendo las asociaciones entre los centros educativos y los agentes económicos y sociales; adoptar medidas activas en el mercado laboral, con un mejor apoyo e incentivos para que los jóvenes se incorporen a un puesto de trabajo; examinar los efectos de la legislación relativa al despido y la protección del empleo y, por último, apoyar la actividad empresarial entre la juventud.

⁽²⁶⁾ Véanse el dictamen del CESE sobre el tema «Modernización de los sistemas de educación superior en Europa» (pendiente de publicación en el DO), el dictamen del CESE sobre el tema «Empleo para jóvenes, cualificaciones técnicas y movilidad» (DO C 68/11 de 6.3.2012), ponente: Dorte Andersen, y el dictamen del CESE sobre el tema «La formación profesional postsecundaria» (DO C 68/1 de 6.3.2012), ponente: Vladimíra Drbalová.

⁽²⁷⁾ Véase COM(2011)933: iniciativa «Oportunidades para la Juventud».

5.8 *Abordar el desempleo de larga duración y la pérdida de contacto con el mercado laboral*

5.8.1 El continuo estancamiento en la demanda de trabajadores como consecuencia de la crisis está conduciendo a un aumento del desempleo de larga duración, que, a su vez, acarrea serias dificultades para la integración en el mercado laboral y un aumento de la pobreza a pesar de tener un empleo. **El CESE recomienda que los Estados miembros presten especial atención al establecimiento de un mercado laboral intermedio en el que los recursos públicos se utilicen para generar un número adecuado de empleos con miras a asegurar que los desempleados de larga duración no pierdan la conexión con el mundo laboral y mejoren sus cualificaciones.** Así también se impedirá que aumente la pobreza en el trabajo y les permitirá una transición suave hacia el mercado laboral abierto una vez se supere la crisis.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
