

Aumento de la Tasa de Población Activa y Fomento de la Prolongación de la Vida Activa. Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones *

LOURDES LÓPEZ CUMBRE **

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—1. LA NECESIDAD DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN.—2. TENDENCIAS Y FACTORES DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN EN LA POBLACIÓN ACTIVA. 2.1. Principales tendencias por lo que respecta a la participación en la población activa. 2.2. Factores clave que influyen en la participación en el mercado laboral.—3. CONSIDERACIONES POLÍTICAS. 3.1. Desarrollar un planteamiento global para elevar la participación en la población activa. 3.2. Iniciativas prioritarias. a) Una iniciativa conjunta del Gobierno y los interlocutores sociales para prolongar la vida activa de los trabajadores. b) Una revisión específica de los sistemas de imposición y prestaciones. c) Un planteamiento pluridisciplinar para eliminar las disparidades entre los sexos en cuanto a la remuneración y el acceso al mercado de trabajo. d) Promover la participación de las personas con obligaciones asistenciales. e) Revisión de las medidas destinadas a reducir los índices de abandono de los estudios. 3.3. Medidas ulteriores.

INTRODUCCIÓN

Este Informe surge a instancias de la petición efectuada por el Consejo Europeo de Estocolmo para que tanto el Consejo como la Comisión pudieran informar conjuntamente a principios de 2002 sobre la forma de incrementar la tasa de

población activa y las posibilidades de prolongar la vida laboral. Se trata de una necesidad si se consideran los objetivos previstos en Estocolmo y en Lisboa y, en virtud de los cuales, habrían de crearse 20 millones de empleos suplementarios (11-12 millones de empleos para mujeres y 5 millones de empleos para los trabajadores de más edad). Para conseguirlo no cabe más que potenciar tanto el acceso al mercado laboral, para los que no pertenecen al mismo, como la permanencia de los que ya están y, por alguna razón –generalmente, al cumplir la edad de jubilación– lo abandonan.

* Bruselas, 24 enero 2002.

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la UAM (en comisión de servicios en la Universidad de Cantabria).

La tasa de actividad en los últimos veinte años (desde 1980 hasta el año 2000) ha crecido tan sólo en un 3% (desde un 66% hasta un 69%), tal y como pone de manifiesto este Informe. A fin de efectuar una valoración más exacta, el mismo segmenta la población activa en tres grupos: los jóvenes (de 15 a 24 años); la edad intermedia (de 25 a 49 años) y las personas de más edad (de 50 a 65 años). Analiza asimismo factores como la cualificación, los colectivos con especial dificultad, las disparidades regionales, la disponibilidad y el atractivo de los empleos ofertados, los incentivos financieros a la creación de empleo, aspectos como la educación o la formación profesional, la necesidad de que exista un entorno propicio para desarrollar la actividad laboral, el funcionamiento de los servicios públicos de empleo, la incidencia de la familia en el mercado laboral (cuidado de niños y ancianos), las dificultades de movilidad geográficas así como una serie de consideraciones políticas de interés.

El Informe no sólo se presenta como descriptivo sino que realiza una serie de recomendaciones estableciendo cuáles serían las prioridades a abordar para lograr los retos que la UE se ha impuesto en esta materia. Y así, la prolongación de la vida activa pasa por establecer una iniciativa conjunta del Gobierno y de los interlocutores sociales. Condicionada, a su vez, por la mejora de la formación en las empresas, por el incremento de la calidad de las condiciones de trabajo o por, lo que parece resultar más inminente, la superación de la idea de que la jubilación anticipada es una solución aceptable para los problemas relacionados con la racionalización de las actividades y de la reestructuración o redimensionamiento de las plantillas. Pero no sólo esto. Hace falta impulsar otro tipo de medidas que no han de ser consideradas como complementarias sino tan nucleares como las anteriores. Es necesario revisar los impuestos y las prestaciones sociales, se estima imprescindible eliminar las disparidades entre los sexos en la remuneración y en el acceso al empleo, conviene promo-

ver la participación de las personas con obligaciones asistenciales (tomando como ejemplo básico el supuesto de las mujeres con el desarrollo de los servicios de guardería o una ampliación de la asistencia sanitaria), etc. Consideraciones todas ellas que se acompañan con una serie de interesantes anexos donde se pueden contrastar la evolución que cada uno de estos aspectos ha tenido hasta el momento y la precisión de lo que debería ocurrir en el futuro.

Este Informe surge condicionado por un marco de referencia básico, el demográfico. La UE tiene que hacer frente a la convulsión demográfica que supone el hecho de que en el conjunto de la misma, la fecundidad haya descendido de 2,59 hijos por mujer en 1960 a 1,45 hijos en 1999. Se ha reducido, también, la mortalidad que se sitúa en las cifras más bajas del mundo. En la actualidad, la esperanza de vida al nacer de las mujeres es de 81 años y la de los hombres de 75 años. Con un aumento significativamente mayor entre la población de más edad. Si se tiene en cuenta la distinción de grupos de edad que hace Eurostat (de 0 a 19 años; de 20 a 59 años; y de 60 o más años), entre 1960 y 1988, la esperanza de vida de las mujeres a los 60 años ha pasado de 19 a 23,7 años y la de los hombres de 15,9 a 19,3 años. El número de personas de 60 o más años ha venido creciendo en la UE (del 18,9% en 1985 al 21,4% en 1999) mientras que el número de jóvenes menores de veinte años ha disminuido del 27,8% al 23,1%. Si se consideran las proyecciones de Eurostat, el envejecimiento de la población se intensificará sea cual sea el escenario que se plantee para el futuro entre un 31,2% y un 34,9% más en el año 2050. A todo esto ha de añadirse una conclusión bastante contundente y es que en prácticamente todos los países de la UE, las tasas de actividad de los mayores de 55 años han caído entre 1985 y 1995, salvo en Dinamarca y alcanzando países como Francia o Bélgica tan sólo una tasa de actividad entre el 34,8% y el 36,8% (Fernández Cordon, J.A., Aspectos demográficos en torno a la edad de jubilación, Seminario sobre «Prolongación de la vida laboral. Sistemas de jubilación gra-

duales y flexibles», Lanzarote, 4 y 5 de febrero de 2002).

Pero aunque estos datos son conocidos por la UE desde hace tiempo ha sido necesario esperar a que las Cumbres de Lisboa y Niza, celebradas ambas en el año 2000, consideraran que la modernización de la protección social y la lucha contra la exclusión social debían convertirse en objetivo de interés común, a través de lo que se ha denominado el “método de coordinación abierta” a las políticas sociales. A través del mismo se crea el Comité de Protección Social europeo cuya misión fundamental es la de preparar las decisiones del Consejo de los Ministros de empleo y de política social. Su aplicación supone que los quince países de la UE adopten un acuerdo sobre los indicadores comunes, cuantitativos y cualitativos, que reflejan las grandes orientaciones comunes. De ser así, podrá conocerse, comparar y evaluar mejor las políticas sociales, identificando lo que se conoce como “buenas prácticas” en materia de protección social. Por ejemplo, fijando la pensión mínima en función del salario medio no nacional sino de la UE o reduciendo las diferencias de nivel de vida de los jubilados en el ámbito de la UE o fijando el volumen global de trabajo que cada trabajador debe producir a lo largo de su vida laboral activa desde ahora hasta el 2010 o el 2020 o el 2030 para garantizarle una pensión contributiva suficiente del sistema. Aunque la propia Comisión considera que existen tres modelos de protección distintos, el escandinavo (fuertemente redistributivo y orientado hacia la universalidad de las prestaciones), el británico (centrado en la selectividad de las prestaciones y en el desarrollo de los sistemas de pensiones privadas) o el continental (situado equidistante a uno u otro de los anteriores y basado en la lógica contributiva y de seguro), la aproximación en dichos puntos se estima urgente si quieren implantarse medidas comunes de acceso al empleo o de prolongación de la vida activa.

El Consejo Europeo de Estocolmo instó al Consejo y a la Comisión a que informasen con-

juntamente al Consejo Europeo de primavera de 2002 sobre la forma de aumentar la tasa de población activa y fomentar la prolongación de la vida activa. El presente Informe responde a esta petición.

Este Informe se centra en la participación en la población activa en el contexto de los cambios demográficos. No obstante, el análisis pormenorizado del conjunto de aspectos conexos y la elaboración de las respuestas políticas correspondientes irían más allá del ámbito de la presente Comunicación. Dichos aspectos se abordan de manera explícita en otros documentos incluidos en el expediente global preparado para el Consejo Europeo sobre asuntos económicos y sociales celebrado en la primavera de 2002 en Barcelona.

Tal es el caso de las pensiones y de la viabilidad financiera de los regímenes correspondientes, respecto a los cuales un aumento de la tasa de población activa contribuiría de manera importante a mantener un coeficiente de dependencia viable. Es el caso también de los sistemas de sanidad, especialmente en el sentido de que la prolongación de la vida activa influye sobremanera en el estado de salud de la población de mayor edad y, en consecuencia, sobre las prioridades sociales y la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios.

El reciente deterioro de la situación macroeconómica podría poner en riesgo la pronta consecución de los objetivos de Lisboa y Estocolmo si aquél acaba traduciéndose en un aplazamiento de las reformas. Es esencial que la estrategia a medio y largo plazo no se vea alterada por consideraciones a corto plazo. Cualquier esfuerzo destinado a gestionar los cambios y lograr un desarrollo económico y social más duradero debe incluir medidas de aplicación inmediata dirigidas a aumentar la tasa de actividad.

Además, la prolongación de la vida activa contribuye de manera importante a la consecución del objetivo global de la Comunidad Europea, a saber, mejorar el bienestar de la población, como dispone el artículo 2 del Tra-

tado CE. La estrategia de Lisboa, confirmada en Estocolmo, abarca ya este aspecto y trata de establecer las condiciones políticas de una elevación del nivel y de la calidad de vida. El presente Informe, junto con los restantes documentos presentados en el Consejo Europeo de Barcelona, debería especificar este enfoque y definir prioridades precisas.

1. LA NECESIDAD DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN

Los Consejos Europeos de Lisboa y Estocolmo fijaron objetivos ambiciosos por lo que respecta al aumento de las tasas de empleo de la Unión hasta 2010. Se trata de lograr porcentajes del 70 % para el conjunto de la población en edad de trabajar, superiores al 60 % por lo que respecta a las mujeres y al 50 % en cuanto a los trabajadores de mayor edad. Estos objetivos implican, en total, cerca de 20 millones de empleos suplementarios (11-12 millones de empleos para las mujeres y 5 millones para los trabajadores más maduros). Lograr los objetivos establecidos en Lisboa y Estocolmo exigirá que gran parte de la población inactiva acceda al mercado laboral.

La consecución de estos objetivos dependerá de la mejora del funcionamiento de los mercados de capital, bienes y trabajo en un contexto de estabilidad macroeconómica que propicie un crecimiento sostenible, necesario para la cohesión social y la viabilidad de los gastos públicos, en particular en los ámbitos de las pensiones y la asistencia sanitaria. Los objetivos se refieren a la tasa de empleo, y aunque es obvio que existe un vínculo directo entre el aumento del empleo y el incremento de las tasas de actividad, la elevación de estas últimas pasa también por la reducción del desempleo.

Aumentar la tasa de actividad no resultará fácil, en parte porque será necesario cambiar factores culturales y sociopsicológicos, por ejemplo las actitudes respecto a los trabajadores de mayor edad que siguen en activo, y

también porque será necesario modificar profundamente los instrumentos políticos para conseguir que evolucionen los comportamientos de empresarios y trabajadores. Los gobiernos y los interlocutores sociales habrán de cooperar en la reforma del marco jurídico e institucional con objeto de fomentar estos cambios de comportamiento. Incrementar la tasa de actividad presupone también intensificar los esfuerzos de inversión en recursos humanos y otorgar mayor reconocimiento si cabe a la formación de los trabajadores, tal como preconizan las directrices de empleo.

Las medidas políticas que han de establecerse deberán abarcar todos los grupos de edad de la población activa, sobre todo porque el proceso de envejecimiento demográfico conllevará una modificación de la composición de la mano de obra. Sin embargo, el énfasis de las medidas habrá de ser diferente para los diversos grupos a lo largo del ciclo vital. Por ello, el presente Informe aborda la cuestión de la participación en el mercado de trabajo siguiendo un enfoque basado en el ciclo vital -y que tiene en cuenta la diferente situación de hombres y mujeres- con el fin de determinar las tendencias subyacentes y, de este modo, elaborar las respuestas estratégicas más adecuadas para alterar tales tendencias. Además, se presta especial atención a las personas enfrentadas a dificultades específicas en el mercado de trabajo.

2. TENDENCIAS Y FACTORES DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN EN LA POBLACIÓN ACTIVA

En el Anexo se presenta un análisis¹ de las tendencias recientes y los factores determinantes de la participación en la población activa. A continuación se resumen las principales conclusiones.

¹ Basado, fundamentalmente, en datos de la Encuesta europea de población activa y el Panel de hogares de la Comunidad Europea.

2.1. Principales tendencias por lo que respecta a la participación en la población activa

Los patrones de participación en la población activa se han modificado considerablemente a lo largo de las tres últimas décadas. Desde 1970, la participación de las mujeres de entre 25 y 60 años ha aumentado mucho, mientras que la participación de los hombres, independientemente de su edad, ha disminuido. La tasa de actividad ha aumentado desde mediados de los años 80 desde un porcentaje ligeramente inferior al 66 % hasta el 69 % en 2000, pero en este marco general cabe distinguir tendencias muy diferentes según la edad y el sexo de los individuos, además de diversas situaciones en los distintos Estados miembros y regiones.

Jóvenes (15-24)

La tasa de actividad de los jóvenes ha experimentado un aumento progresivo desde mediados de los años 90, reflejo tanto de la recuperación económica como de un cambio en su comportamiento: cada vez son más numerosos los jóvenes que se suman a la población activa sin abandonar necesariamente sus estudios. Aunque muchos de los que desarrollan en la actualidad una ocupación remunerada combinan su actividad a tiempo parcial con algún tipo de estudios o formación, una proporción considerable de ellos aún no hace este esfuerzo (el 8 % de los jóvenes de entre 15 y 19 años y más del 40 % de los que tienen entre 20 y 24 años se dedican únicamente a su actividad profesional). Las disparidades entre hombres y mujeres son relativamente reducidas en ambos grupos de edad (5 y 10 puntos porcentuales, respectivamente).

Edad intermedia (25-49)

Es en este grupo de edad donde se han modificado en mayor medida los patrones de

participación a lo largo de los treinta últimos años, con una ligera disminución de la tasa de actividad masculina acompañada de un gran aumento de la tasa femenina correspondiente, que pasa de un porcentaje inferior al 40 % a un nivel superior al 70 % para el conjunto de las mujeres de este grupo de edad. En este segmento se registran las mayores tasas de actividad y se observan diferencias entre los hombres y las mujeres y en función del nivel de cualificación de los trabajadores. Estas circunstancias pueden influir en las tendencias posteriores de participación.

La participación de las mujeres ha aumentado de manera constante durante las tres últimas décadas, de modo que, en la actualidad, sus pautas de participación en el mercado de trabajo son similares a las de los hombres. No obstante, a partir de los 25 años se observa una fuerte disparidad entre ambos sexos, que afecta incluso a las mujeres sin hijos. Las tasas de actividad de las mujeres con hijos difieren en función de la edad de éstos, con diferencias de 6-7 puntos porcentuales a nivel de la UE entre las tasas de actividad de las mujeres sin hijos (72 %), con hijos en edad escolar (65 %) y con hijos en edad preescolar (59 %). Estas diferencias se han reducido ligeramente a lo largo de los años 90. Otro caso particular es la situación de las mujeres que se ocupan solas de sus hijos, las cuales presentan por lo general tasas de actividad superiores a las de las restantes mujeres, excepto en los Países Bajos y el Reino Unido. En ambos países los servicios de guardería están por debajo de la media de la Unión.

Los trabajadores más cualificados participan con mayor frecuencia en programas de formación que los trabajadores poco cualificados, cuya tasa de actividad disminuye con mayor rapidez. El 68 % de las personas más cualificadas trabajan en empresas que proporcionan formación, un porcentaje que sólo asciende al 34 % en el caso de los trabajadores poco cualificados. La participación en medidas de formación se aproxima al 40 % entre los primeros frente al 17 % de los segundos.

Personas de mayor edad (50-65)

Las tasas de empleo y actividad de los trabajadores de mayor edad han disminuido de manera constante a lo largo de las tres últimas décadas.

Las tasas de actividad de los hombres, en particular la de los trabajadores manuales poco cualificados, comienzan a descender rápidamente a partir de los 50 años, cuando en 1970 lo hacía a partir de los 60 años. Las tasas correspondientes a las mujeres empiezan a disminuir antes, hacia los 45 años, pero el ritmo de descenso es más reducido, y las tasas de actividad de las mujeres de entre 50-60 años son aún mayores que las registradas en 1970. La disminución de las tasas de actividad puede atribuirse, por una parte, a las medidas de jubilación anticipada forzosa aplicadas en el marco de reestructuraciones económicas y, por otra, a la repercusión de los programas de jubilación anticipada voluntaria.

La participación en la formación disminuye considerablemente en el caso de los trabajadores mayores de 50 años, y alcanza niveles muy reducidos en el caso de los trabajadores poco cualificados. Aunque casi la mitad de los trabajadores de mayor edad desarrolla su actividad en empresas que proporcionan formación, menos del 15 % participa en medidas de formación, ya sean organizadas por los empresarios o individuales; sólo el 7 % de los trabajadores de mayor edad poco cualificados reciben formación, cuando ese porcentaje se eleva a más del 25 % en el caso de los trabajadores de mayor edad con cualificación elevada.

Cualificaciones y participación

En todos los grupos de edad, la tasa de actividad es mayor cuanto más elevado es el nivel de cualificación. Este fenómeno es más pronunciado en el caso de las mujeres, aunque incluso las mujeres altamente cualificadas tienen tasas de actividad inferiores a los hombres con niveles de cualificación simila-

res. No obstante, se observan diferencias en los distintos Estados miembros; así, las disparidades entre los hombres y las mujeres altamente cualificados son mucho menores en los países escandinavos y en Portugal que en la mayoría de los Estados miembros meridionales.

Personas con dificultades específicas en el mercado de trabajo

A menudo se considera que determinados factores socioeconómicos están asociados a una participación en el mercado de trabajo considerablemente inferior.

La participación en el mercado laboral de los trabajadores migrantes procedentes de países extracomunitarios varía significativamente en los distintos países. La tasa de actividad global de los ciudadanos extranjeros se aproxima al 61 %, frente al 72 % de los ciudadanos de la Unión Europea. Las mayores diferencias se registran en los extremos de la gama de empleo/cualificación. Las tasas de actividad de los ciudadanos comunitarios son mucho mayores en el caso de los trabajadores no manuales altamente cualificados, mientras que las correspondientes a los migrantes son más elevadas en el caso de los trabajadores manuales no cualificados. La tasa de actividad de las personas con discapacidad es netamente inferior a la de las personas sin minusvalías debido a las dificultades que han de superar para acceder al mercado laboral y permanecer en el mismo. Dos tercios de las personas con discapacidad no desempeñan ninguna actividad. Incluso el 50 % de las personas cuya discapacidad no obstaculiza la realización de sus actividades diarias no ejercen ocupación alguna.

Disparidades regionales

Existe una correlación positiva entre las tasas de actividad y de empleo regionales.

Las regiones que disfrutan de una buena coyuntura económica y registran buenos resultados en el ámbito del empleo presentan también tasas de actividad superiores, en particular entre los jóvenes y las personas de mayor edad. En las regiones donde la situación es menos favorable, la mejora de los resultados en materia de empleo y el crecimiento económico dependerá en gran medida de su capacidad de aprovechar plenamente sus recursos potenciales de mano de obra e invertir en la educación y formación de sus recursos humanos actuales, así como de su aptitud para atraer nuevo capital humano.

2.2. Factores clave que influyen en la participación en el mercado laboral²

La Unión Europea dispone de un potencial de mano de obra considerable. Casi una sexta parte de los 77 millones de personas actualmente inactivas desearían actualmente trabajar. Además, el 56 % de los hombres y el 49 % de las mujeres que no ejercen en la actualidad ninguna actividad profesional remunerada desearían desempeñar un empleo en los cinco próximos años, y sólo una tercera parte de estas personas no tienen intención de ejercer un empleo en el futuro.

Las causas principales de la inactividad son las siguientes: responsabilidades personales o familiares (casi el 20 % del total de inactivos), enfermedad o discapacidad propias (9 %), educación y formación (27 %; casi 90% en el grupo de entre 15 y 24 años) y jubilación (16 %; cerca del 90% del grupo de 55-64 años).

Se observan disparidades considerables entre los sexos por lo que respecta a las causas de la inactividad. En el caso de los hombres, la inactividad se debe principalmente a

dos motivos (bien están completando su formación o bien ya se han jubilado), mientras que cerca de la mitad de las mujeres de 25-54 años inactivas lo están debido a responsabilidades familiares y de asistencia doméstica. La enfermedad o discapacidad es la razón de inactividad más frecuente entre los hombres de 25-54 años, y el segundo motivo de incapacidad más frecuente en el caso de las mujeres de ese grupo de edad. Se han definido cuatro factores determinantes de la participación en el mercado de trabajo. Cada uno de ellos tiene una incidencia distinta, si bien existe una fuerte interacción entre los mismos.

Disponibilidad y atractivo de los empleos

Dos fuerzas condicionan la disponibilidad de puestos de trabajo. En un momento dado, la situación macroeconómica global influirá sobre la demanda de mano de obra en la economía. Por otra parte, las tendencias subyacentes de la estructura del empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo, incluidos los niveles salariales, determinarán la medida en que los empresarios ofrecerán empleos. Además, pueden registrarse diferencias regionales en cuanto a la demanda de mano de obra en función de la estructura y la concentración de la actividad en las regiones.

El hecho de poder optar a puestos de trabajo apropiados es el factor principal que anima a los ciudadanos a entrar en el mercado de trabajo o reincorporarse al mismo.

La demanda de mano de obra genera su propia oferta, la cual fomenta a su vez una mayor demanda. Por el contrario, si perciben que no hay empleos disponibles, los ciudadanos pueden «desanimarse» y llegar incluso a dejar de buscar trabajo. La intensidad de su respuesta dependerá de la calidad de los empleos por lo que respecta a los siguientes aspectos: la remuneración y la productividad; las condiciones laborales, incluida la seguridad en el trabajo –en especial para los traba-

² Análisis basado en datos de la Encuesta europea de población activa y el Panel de hogares de la Comunidad Europea.

jadores de mayor edad—; el horario y la flexibilidad de la jornada laboral; la posibilidad de conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares y la seguridad de las relaciones contractuales.

La justa dosificación de los incentivos financieros

La participación en el mercado laboral depende del equilibrio entre los ingresos del trabajo y las opciones existentes, así como de todos los costes asociados. La interacción entre los sistemas fiscales y de prestaciones y los niveles de remuneración determinará la magnitud del desempleo y de las trampas de la pobreza. El efecto real sobre la oferta de mano de obra depende de la reacción individual de los agentes económicos ante la modificación de los incentivos. Niveles elevados de prestaciones por desempleo y de otro tipo, combinados con períodos de percepción prolongados y una aplicación permisiva de las normas de concesión, pueden minar los incentivos para aceptar un empleo y aumentar el riesgo de una dependencia duradera de las prestaciones sociales. Por otra parte, el acceso a sistemas de seguridad social vinculados al empleo, en particular al seguro de desempleo, bien puede incitar a los individuos a aceptar (o a transformar empleos no declarados en) empleos regulares. Además, el seguro de desempleo, más que cualquier otro sistema de prestaciones sociales, conlleva una vinculación mucho más estrecha al mercado de trabajo de los beneficiarios, sobre todo si se toma en serio la condicionalidad del empleo y se fomenta la búsqueda de trabajo.

Algunos grupos parecen más sensibles que otros a la modificación de los sistemas de imposición y prestaciones. Por ejemplo, la oferta de mano de obra por parte de los hombres de edad intermedia o de los que tienen perspectivas de ver aumentar sus remuneraciones en el futuro parece ser menos sensible a la evolución de los incentivos derivados de

los sistemas de imposición y prestaciones. Por el contrario, los miembros de las parejas en las que uno de los convivientes no trabaja (por lo general, la mujer) y las familias monoparentales son por lo general los grupos más sensibles a los incentivos, en lo que respecta a la participación en el mercado de trabajo. Los desincentivos fiscales condicionan la decisión de participación de las mujeres, especialmente cuando se combinan con responsabilidades asistenciales y se tiene en cuenta la persistencia de las diferencias salariales entre los sexos, que pueden conllevar unos ingresos esperados inferiores.

Educación y formación

Las calificaciones y las competencias no sólo determinan la medida en que las personas que acceden o se reincorporan al mercado laboral pueden desempeñar los puestos de trabajo ofrecidos o crear su propia actividad sino -lo que es todavía más importante- la medida en que los que ya ocupan un empleo pueden conservarlo y progresar en su carrera profesional en un entorno tecnológico y económico en mutación.

Las tasas de actividad de la mano de obra son considerablemente mayores en todas las edades cuanto más elevado es su nivel de educación. En 2000, las tasas de actividad comunitarias ascendieron al 87 % en el caso de los trabajadores altamente cualificados frente al 57 % de los trabajadores con cualificación reducida. Las diferencias son mayores entre las mujeres: las mujeres con cualificaciones reducidas constituyen el único grupo en el que se registra una tasa de actividad inferior al 50 %.

El porcentaje de jóvenes con estudios superiores (es decir, altamente cualificados) ha aumentado con el paso del tiempo. El número de personas consideradas poco cualificadas (es decir, con estudios inferiores al segundo ciclo de la enseñanza secundaria) parece disminuir pero sigue siendo elevado.

De distintos estudios efectuados entre los empresarios para conocer la evolución previsible de las cualificaciones que se exigirán a la mano de obra se desprende claramente que el empleo de trabajadores cualificados continuará aumentando, mientras que disminuirá el de las personas no cualificadas. El mayor incremento se seguirá registrando en el sector de los servicios, muy probablemente en los sectores que exigen altos niveles de conocimientos y requieren competencias relacionadas con las TIC, habilidades de comunicación, etc.

Un entorno propicio

Para numerosas personas, la decisión de participar en el mercado de trabajo no depende necesariamente de los factores descritos anteriormente, que determinan fundamentalmente el atractivo de trabajar, sino de factores tales como la existencia y la accesibilidad de servicios de guardería, medios de transporte o servicios de asesoramiento, o de aspectos vinculados al entorno cultural.

Asimismo, la existencia de servicios de asistencia y el acceso al transporte público determina la medida en que los ciudadanos que necesitan acudir a bibliotecas y centros de formación para adultos pueden acceder a los mismos para mejorar su posición en el mercado de trabajo. Muchos de estos factores entran dentro del ámbito de las políticas o normativas públicas, por lo que podrían ser objeto de medidas políticas. Sin embargo, son pocos los Estados miembros que han adoptado medidas en estos ámbitos.

Servicios públicos de empleo

Las actividades de los servicios públicos de empleo son un factor esencial: el suministro de información sobre los empleos disponibles, la aproximación de la oferta y la demanda y el estímulo de la movilidad pueden favorecer en

gran medida la actividad del mercado de trabajo.

Estructuras de cuidado de niños y personas mayores

Sobre todo para numerosas mujeres, el hecho de ocuparse de las personas a cargo –hijos o padres– constituye un gran obstáculo para trabajar si no existen soluciones alternativas. Hasta cierto punto, las iniciativas adoptadas por los Estados miembros son desiguales y consisten generalmente en medidas de carácter puntual y acceso limitado, por lo que aún no han tenido efectos perceptibles en la participación de las mujeres, al tiempo que subrayan la necesidad de invertir más en las estructuras de cuidado de niños.

De hecho, la provisión de servicios de apoyo tiene un doble efecto en la participación. Además de facilitar el acceso al mercado laboral de los usuarios de estos servicios, ellos mismos proporcionan un gran número de empleos. Desde 1995 se han creado más de dos millones de empleos netos en los sectores de la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

Fomento de la movilidad

La entrada en el mercado laboral o la reincorporación al mismo resultan a menudo imposibles por la mera incapacidad de acceder al mercado de trabajo local. Los sistemas de transporte de las zonas rurales no están adaptados necesariamente a los patrones de trabajo y no siempre existen alternativas. La situación de los empleos y la disponibilidad y asequibilidad de los transportes, o el desarrollo de otras oportunidades empresariales, incluidas actividades de trabajo electrónico, pueden incidir significativamente en el aumento de la participación en el mercado de trabajo.

3. CONSIDERACIONES POLÍTICAS

La consecución de los objetivos de empleo establecidos en Lisboa y Estocolmo exige esfuerzos decididos, pero de distintos grados, por parte de todos los Estados miembros. En el análisis anterior se han determinado los principales retos y los factores esenciales que condicionan la participación en el mercado de trabajo. La combinación de políticas que deben adoptarse ha de tener en cuenta la interdependencia de estos factores de manera exhaustiva y equilibrada.

Los avances realizados en el marco de la estrategia de Luxemburgo y Lisboa proporcionan a los Estados miembros una base para la aplicación de políticas que fomenten la participación e incrementen la capacidad de inserción profesional de la mano de obra. Mediante un planteamiento preventivo y de activación, esta estrategia fomenta la empleabilidad y la integración eficaz en el mercado de trabajo. Por otro lado, establece condiciones para la adaptación al cambio estructural, definiendo un equilibrio adecuado entre seguridad y flexibilidad en el mercado de trabajo.

Convendría aprovechar las recesiones cíclicas para preparar a la mano de obra para la próxima recuperación. Es preciso evitar desincentivar la actividad, sobre todo recurrir a programas de jubilación anticipada. Resulta difícil invertir el signo de estas medidas, adoptadas para abordar problemas a corto plazo derivados de una demanda agregada insuficiente, cuando mejora la coyuntura económica.

El objetivo global debe ser:

- garantizar que las generaciones actuales y futuras de trabajadores permanezcan en activo más tiempo a medida que envejecen;
- atraer al mercado laboral, de manera duradera, a gran parte de las personas actualmente inactivas pero capaces de trabajar, especialmente mujeres;

- mantener la participación de los actuales trabajadores de mayor edad, ya que existe un gran riesgo de que los mayores de 50 años adelanten su jubilación.

Las actuales directrices para el empleo y orientaciones generales de política económica incluyen una serie de disposiciones directamente pertinentes para este objetivo, ya sea por ejemplo por lo que respecta al aprendizaje permanente, las políticas activas, los sistemas de imposición y prestaciones, la prolongación de la vida activa, la calidad en el trabajo o la igualdad de oportunidades. Sin embargo, como se reconocía en el Informe conjunto sobre el empleo de 2001, la mayoría de los Estados miembros siguen un enfoque fragmentado a este respecto y carecen de una estrategia global para abordar el reto que supone elevar la participación en la población activa. Además, muy pocos han establecido objetivos nacionales para alcanzar los objetivos comunitarios de empleo fijados en Lisboa y Estocolmo, estrechamente vinculados a la participación.

Por ello, la Comisión y el Consejo instan a todos los Estados miembros a definir, en función de sus circunstancias, objetivos nacionales de empleo que traduzcan los objetivos fijados en Lisboa en compromisos concretos, así como la estrategia conveniente para elevar la participación en la mano de obra y alcanzar así dichos objetivos con arreglo a los principios expuestos a continuación en el apartado 3.1.

En el marco de tal enfoque se debería conceder prioridad a un número limitado de iniciativas fundamentales, esbozadas en el apartado 3.2.

3.1. Desarrollar un planteamiento global para elevar la participación en la población activa

Corresponde a los Estados miembros, en función de sus respectivas situaciones, adoptar las medidas más convenientes para

aumentar la tasa de actividad. No obstante, es esencial que estas medidas formen parte en un planteamiento global, dinámico y equilibrado que tenga en cuenta todos los factores clave mencionados anteriormente. Tal planteamiento debería analizar la participación a lo largo de todo el ciclo vital, y abarcaría cuatro objetivos: puestos de trabajo más numerosos y de mayor calidad; mejorar la remuneración del trabajo; competencias profesionales adaptables y de mayor nivel y hacer del trabajo una opción real para todos. Por último, se desarrollaría siguiendo un enfoque asociativo.

Un enfoque dinámico basado en el ciclo vital

El objetivo de la estrategia global será maximizar la capacidad de cada individuo de participar en el mercado de trabajo a lo largo de todas las etapas de la vida. La prevención es la clave para conseguir que tengan éxito las iniciativas de integración y mantenimiento de los trabajadores en el mercado laboral. Se trata de garantizar la interacción positiva de las políticas económicas, sociales y de empleo con el fin de promover una vida activa sostenible y de larga duración en la que se utilicen plenamente todos los recursos humanos de la sociedad.

Así pues, el nivel de instrucción básico desempeña a largo plazo un papel fundamental en la participación. Cuanto mayor es el nivel de educación de la mano de obra, las tasas de actividad son considerablemente más elevadas en todas las edades.

Prevenir la disminución progresiva de las competencias a medida que transcurre la carrera profesional aumentará las posibilidades de que los ciudadanos permanezcan más tiempo en activo. Las elevadas tasas de actividad y de empleo registradas en el grupo de edad intermedia podrían traducirse en tasas de empleo considerablemente mayores para los trabajadores de mayor edad una década más tarde si se adopta un planteamiento

dinámico que retenga más tiempo a estos trabajadores en el mercado de trabajo mediante una mejora de las disposiciones laborales y la calidad del trabajo.

Además, la provisión de incentivos y servicios adecuados en etapas decisivas de la vida –por ejemplo, el establecimiento de servicios de guardería y una mejor conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales– evitará que se produzcan abandonos prematuros del mercado laboral.

En el contexto de un planteamiento dinámico de tales características, la disminución de la participación en algunos momentos de la vida –cuando los jóvenes emprenden sus estudios o algunos adultos eligen trabajar a tiempo parcial– debería analizarse teniendo en cuenta los beneficios de una mayor participación a lo largo de toda la vida. Es decir, aunque es necesario atraer a los jóvenes, hombres y mujeres, hacia el mercado laboral, las políticas deberían animar a los jóvenes a proseguir sus estudios o recibir una formación, sobre todo a los que abandonan el sistema escolar, que corren el riesgo de no encontrar empleo o quedar inactivos.

Puestos de trabajo más numerosos y de mayor calidad

La existencia de demanda de mano de obra influirá directamente en la decisión de participar en el mercado de trabajo. Esta demanda depende de la combinación de la situación macroeconómica general y del funcionamiento subyacente del mercado laboral, así como del estímulo de un entorno favorable a la creación de empresas y puestos de trabajo por cuenta propia.

La calidad de los empleos ofrecidos influirá en el acceso al mercado de trabajo, pero sobre todo en la decisión de conservar un empleo determinado y permanecer en el mercado laboral.

El atractivo general de un empleo depende de varios aspectos: remuneración y condiciones de trabajo satisfactorias; salud y seguridad en el trabajo –los poderes públicos y los empresarios deben evaluar y controlar los factores de riesgo relacionados con el envejecimiento de la mano de obra–; equilibrio entre flexibilidad y seguridad en las relaciones contractuales [índices elevados de trabajo a tiempo parcial elegido voluntariamente van acompañados de tasas elevadas de participación de las mujeres y los trabajadores de mayor edad; por el contrario, la imposición del trabajo a tiempo parcial y los contratos temporales se asocian a tasas más elevadas de abandono del mercado de trabajo hacia una situación de desempleo (15 %) o de inactividad (10 %)]; mejoras de la productividad; flexibilidad de la organización del trabajo y los horarios laborales, que incrementa la accesibilidad al mercado y las opciones de las mujeres y los trabajadores de mayor edad, sobre todo.

Es esencial realizar las modificaciones apropiadas del lugar de trabajo para que los trabajadores con discapacidad puedan acceder al mercado laboral o permanecer en él.

Las políticas relativas al mercado de trabajo deberían concebirse de manera que, además de garantizar la estabilidad de unos empleos dignos y de calidad, ayuden a las personas con discapacidad a escapar de los empleos precarios en que puedan estar atrapadas y a acceder a otros de mayor calidad. En primer lugar se deberían eliminar las restricciones que les impiden acceder al mercado de trabajo.

Mejorar la remuneración del trabajo

La elección de participar en el mercado de trabajo depende de las circunstancias económicas individuales y de las alternativas existentes. Las rentas del trabajo se comparan con otras fuentes de ingresos y con los gastos derivados. Convendría revisar el diferente

efecto de los sistemas impositivos y de prestaciones, por un lado, y de determinación de los salarios, por otro, en la conducta de los hombres y las mujeres por lo que respecta a su decisión de aceptar un empleo, sobre todo en las familias donde las prestaciones sociales están supeditadas a los ingresos. Se debería hacer hincapié en las normas generales de concesión de prestaciones, incluidas las relativas a su cuantía y duración, las condiciones de percepción y las exigencias relativas a la disposición a aceptar puestos de trabajo.

Mejorar la remuneración del trabajo requiere examinar la interacción entre los niveles salariales, en especial en los tramos inferiores de la escala salarial, y las medidas de incentivo y disuasión incluidas en el sistema de imposición y prestaciones. La relación entre los salarios mínimos, las prestaciones sociales y la fiscalidad del trabajo condiciona la decisión de participar en el mercado laboral de numerosos trabajadores poco cualificados.

Un planteamiento de los sistemas de imposición y prestaciones (impuestos, prestaciones de desempleo, discapacidad, asistencia y pensiones) más favorable al empleo debería garantizar que las reformas no debiliten la posición de los que se hallan en los tramos inferiores de ingresos o se enfrentan a la trampa de la pobreza. Las políticas de prestaciones sociales asociadas a la búsqueda de empleo contribuyen de manera importante a garantizar los ingresos y aumentar el atractivo del trabajo; es esencial abandonar las políticas pasivas en favor de políticas activas del mercado de trabajo y mejorar así las posibilidades de los desempleados y la población inactiva.

Eliminar las combinaciones contradictorias de políticas impositivas y de prestaciones (por ejemplo, iniciativas públicas destinadas a fomentar la prolongación de la vida activa de las personas de edad avanzada enfrentadas a políticas empresariales que estimulan la jubilación anticipada) resulta importante para garantizar la coherencia con los objeti-

vos de equidad a largo plazo y la viabilidad de las finanzas públicas con respecto al sistema de pensiones.

Competencias profesionales adaptables y de mayor nivel

Si se desea maximizar la tasa de actividad en todas las fases de la vida profesional es esencial lograr un buen ajuste entre los empleos disponibles y las cualificaciones y competencias de la población.

Para mantener más tiempo en activo a los trabajadores de mayor edad es necesario que sigan actualizando sus cualificaciones durante toda su vida profesional con el fin de adaptarse a las nuevas exigencias del mercado laboral. También debe prestarse mayor atención a dar acceso a cursos de formación a las personas más expuestas a quedar excluidas prematuramente del mercado laboral, como las mujeres y los trabajadores poco cualificados. Los poderes públicos y las empresas deben aumentar los recursos invertidos en la formación de estas categorías de trabajadores.

Se debería fomentar el acceso de los desempleados y la población inactiva (por ejemplo, mujeres que pueden reincorporarse al mercado laboral) a formaciones útiles mediante una intensificación de las políticas activas del mercado de trabajo centradas en las necesidades de los individuos y las empresas.

Hacer del trabajo una opción real para todos

El hecho de que existan empleos atractivos disponibles puede no bastar para hacer del trabajo una opción real para todos. Es preciso que se satisfagan otras condiciones importantes, que se cree un entorno propicio para todos los individuos.

Ello incluye la existencia de unos servicios públicos de empleo modernos y eficaces y exi-

giría el refuerzo de su papel en el ámbito de la orientación profesional y la búsqueda de colocaciones adecuadas tanto para la población inactiva como para los desempleados, además de la adaptación de sus métodos y procedimientos a las circunstancias y necesidades de las mujeres, las personas mayores y los desfavorecidos. Se debería prestar gran atención a satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes con especiales dificultades para buscar empleo y acceder al mercado de trabajo.

Las familias que trabajan –sobre todo las monoparentales– tienen enormes dificultades para encontrar guarderías de calidad, seguras y asequibles. Asimismo, se necesitan servicios de asistencia para otras personas a cargo.

Las dificultades existentes para efectuar los desplazamientos necesarios para ir y volver del trabajo impiden a numerosos trabajadores aceptar algunas ofertas de empleo. El desarrollo de infraestructuras de transporte adecuadas y asequibles para los grupos desfavorecidos o con ingresos reducidos influiría también de manera positiva en las tasas de actividad.

Un planteamiento asociativo

Los poderes públicos desempeñan un papel esencial en la elaboración y la aplicación de un planteamiento global que aumente las tasas de actividad. No obstante, su intervención no puede coronarse con éxito sin la ayuda de un amplio abanico de socios.

El compromiso activo de los interlocutores sociales es una condición esencial para que el planteamiento estratégico global propuesto tenga éxito. A ellos les corresponde –sin menoscabo de su autonomía– negociar unas condiciones de trabajo adaptadas al contexto específico que permitan prolongar la vida activa de los trabajadores de mayor edad, en inte-

rés tanto de los trabajadores y los empresarios como de la economía y la sociedad en su conjunto.

Los empresarios, asumiendo la responsabilidad social que les incumbe, deben contribuir de manera importante al desarrollo de iniciativas relacionadas con objetivos medioambientales y vinculados a la calidad del trabajo, creando en particular las condiciones que permitan a los trabajadores de mayor edad prolongar su vida activa.

Teniendo en cuenta los distintos contextos institucionales, los poderes públicos regionales y locales deberían asumir también la responsabilidad que les corresponde y velar por la coherencia entre las políticas regionales y nacionales.

Los centros de enseñanza y formación deben responder a las exigencias de formación de las empresas elaborando programas de cualificación profesional personalizados para todos los trabajadores (hombres, mujeres, migrantes, personas con discapacidad y trabajadores ancianos o poco cualificados). Asimismo, deberían extender su colaboración con los interlocutores sociales y los poderes públicos a nivel nacional, regional o local para estimular la formación de los desempleados y la población inactiva.

3.2. Iniciativas prioritarias

En el marco del planteamiento global descrito anteriormente, se debería dar prioridad a las iniciativas siguientes, que responden a las graves deficiencias observadas en numerosos Estados miembros.

a) *Una iniciativa conjunta del Gobierno y los interlocutores sociales para prolongar la vida activa de los trabajadores*

Esta iniciativa se centraría, en particular, en:

- El acceso a la formación en el marco de las empresas. Los empresarios deberían asumir una mayor responsabilidad y aumentar sus inversiones en capital humano. Se deberían prever ayudas específicas para la formación y el desarrollo de las oportunidades profesionales de las personas con discapacidad y de los trabajadores con cualificación o remuneración reducida. Convendría que esta inversión anticipara las posibles reestructuraciones económicas e incrementara la capacidad de adaptación de los trabajadores. Modificar los incentivos financieros en favor de una prolongación de la vida activa puede resultar contraproducente si los trabajadores de mayor edad no actualizan sus cualificaciones y no se adaptan a los cambios del entorno empresarial y laboral.
- Las maneras de mejorar la calidad de las condiciones de trabajo y su organización con el doble propósito, en particular, de incitar a las mujeres y los trabajadores experimentados a prolongar su vida activa y satisfacer las necesidades de los trabajadores con discapacidad.
- Superar la idea de que la jubilación anticipada es una solución aceptable para los problemas relacionados con la racionalización de las actividades y la reestructuración.

Una iniciativa de este tipo ha de basarse en la convicción de que estos esfuerzos tienen una amplia utilidad y redundan en beneficio del conjunto de la sociedad, por lo que pueden requerir una reorientación de la financiación pública hacia este ámbito.

b) *Una revisión específica de los sistemas de imposición y prestaciones*

Es urgente y prioritario que numerosos Estados miembros emprendan una extensa reforma de sus sistemas de imposición y prestaciones con objeto de corregir los efectos de

incentivo de su combinación. Las reformas, además de abordar el refuerzo de los sistemas de control y la revisión de las normas de concesión, deberían centrarse en la ampliación de los estímulos para el empleo. Se debería hacer hincapié en las siguientes medidas:

- Revisar, con vistas a su supresión, los incentivos ofrecidos tanto a las empresas como a los trabajadores para recurrir a la jubilación anticipada en el marco de los procesos de reconversión y racionalización de actividades. Fomentar la jubilación parcial y progresiva y recompensar a los trabajadores que prolonguen su vida activa más allá de la edad de jubilación obligatoria, e insistir en la mejora de la organización del trabajo.
- Reexaminar los efectos de las combinaciones actuales de políticas con influencia en la participación (sistemas de incentivos, sanciones para el ejercicio de otra actividad profesional después de la jubilación); analizar posibles reformas de las prestaciones concedidas en función de los ingresos (sin comprometer los objetivos de política social o los incentivos para cursar estudios o recibir formación) de modo que cada miembro del hogar tenga estímulos para trabajar.

c) Un planteamiento firme para eliminar las disparidades entre los sexos en cuanto a la remuneración y el acceso al mercado de trabajo

Es necesario adoptar una iniciativa firme que reduzca las disparidades entre hombres y mujeres en los sectores público y privado. Esta iniciativa conllevaría:

- Una evaluación global de las razones –incluidas las diferencias en productividad– de la existencia de disparidades más o menos importantes entre las remuneraciones de hombres y mujeres en los distintos Estados miembros.

- Un examen de los obstáculos que limitan las opciones al alcance de los hombres y las mujeres en el mercado laboral, relacionados, en particular, con los sistemas educativos, las prácticas de contratación de los empresarios y las culturas organizativas y laborales existentes.
- Una revisión de los procesos de clasificación profesional y determinación de salarios para eliminar las disparidades entre los sexos y toda infravaloración del trabajo en sectores y empleos en los que predomina la presencia de mujeres, mejorar los sistemas estadísticos y de control, aumentar la sensibilización y mejorar la transparencia en cuanto a las disparidades de remuneración.

d) Promover la participación de las personas con obligaciones asistenciales

Las obligaciones asistenciales constituyen un obstáculo que limita en gran medida la participación en el mercado de trabajo, sobre todo de las mujeres. Se debería prestar especial atención a:

- Desarrollar servicios de guardería que faciliten una mayor integración de los progenitores, sobre todo las mujeres, en el mercado de trabajo; es importante garantizar tanto la disponibilidad de tales servicios como que sean asequibles y ofrezcan niveles de calidad elevados.
- Mejorar la eficacia de las estructuras de asistencia sanitaria y cuidado de ancianos y, reforzar su vinculación con la política social en general. Las reformas deben tener por objeto lograr que el sistema asistencial se adapte con mayor precisión a las necesidades de una población en proceso de envejecimiento.

e) *Revisión de las medidas destinadas a reducir los índices de abandono de los estudios*

Las directrices para el empleo instan a los Estados miembros a adoptar medidas destinadas a reducir a la mitad, de aquí al año 2010, el número de estudiantes que abandonan prematuramente los estudios. Se debería dar prioridad a las medidas siguientes:

- Elaborar medidas eficaces, en el contexto de la política de inserción social, para ayudar a los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios a reintegrarse en alguna estructura de formación y educación formal o informal. Estas medidas deberían tener en cuenta las necesidades específicas de los jóvenes con discapacidad o con dificultades de aprendizaje. Convendría desarrollar programas de formación en asociación con el fin de aproximarles al ámbito escolar y laboral.
- Mejorar el acceso a la formación y promover las infraestructuras de formación para responder a las necesidades y circunstancias específicas de este grupo de estudiantes, en asociación con diversas entidades del sector público.
- Elaborar programas especiales de formación adaptados a las necesidades y circunstancias de los jóvenes emigrantes con dificultades específicas para integrarse en los sistemas de enseñanza y acceder y adaptarse al mercado laboral.

3.3. Medidas ulteriores

El reto de incrementar la participación puede abordarse de manera más decidida, a partir de una aplicación eficaz de las reformas del mercado de trabajo en el marco de las directrices para el empleo y las orientaciones

generales de política económica. Las directrices para el empleo, teniendo en cuenta en especial la atención concedida recientemente a las tasas de empleo, la calidad de los puestos de trabajo y el aprendizaje permanente, sientan las bases para desarrollar un planteamiento global que estimule la participación en el mercado laboral de hombres y mujeres de todas las edades. Las orientaciones generales de política económica refuerzan el marco estratégico haciendo hincapié en una política macroeconómica orientada hacia la estabilidad y el crecimiento, así como en las reformas estructurales. El objetivo de aumentar la participación en la población activa seguirá siendo una prioridad de las futuras orientaciones.

Las medidas destinadas a aumentar la participación en la mano de obra y prolongar la vida activa deberían tener en cuenta la relación existente con las pensiones y la asistencia sanitaria, incluidos sus objetivos sociales y la viabilidad financiera de los sistemas correspondientes.

Habida cuenta de las prioridades políticas, los interlocutores sociales deben contribuir de manera importante a abordar el reto del envejecimiento de la población, una cuestión prioritaria en el marco del diálogo social.

Las medidas de los gobiernos y los interlocutores sociales sólo podrán tener éxito si van acompañadas de cambios fundamentales en las actitudes de las empresas y los sistemas educativos con respecto a las disparidades entre los sexos, los trabajadores de mayor edad y cualquier otro grupo desfavorecido, como los trabajadores migrantes y las personas con discapacidad. Este cambio de las actitudes exige una amplia movilización de los esfuerzos desplegados por la sociedad bajo la égida de las más elevadas instancias políticas, siguiendo las líneas trazadas en los Consejos Europeos de Lisboa y Estocolmo.

ANEXO

Análisis de las tendencias y los factores de la participación en la población activa

Los factores que estimulan o desalientan la participación no son necesariamente los mismos que determinan si se acepta o no un determinado empleo o si se elige trabajar o permanecer desempleado. La decisión de participar en el mercado de trabajo conlleva una elección de mayor calado, decidir formar parte o no del mundo del trabajo, y no deberían confundirse ambas decisiones. Además, la decisión sobre la participación reviste una doble dimensión, acceder al mercado de trabajo y permanecer en el mismo. Los factores que incitan a los ciudadanos a entrar en el mercado de trabajo no coinciden necesariamente con los que les hacen permanecer en él. Los primeros conciernen principalmente a los jóvenes y a las mujeres que se reincorporan al mercado de trabajo, mientras que los segundos afectan principalmente a los

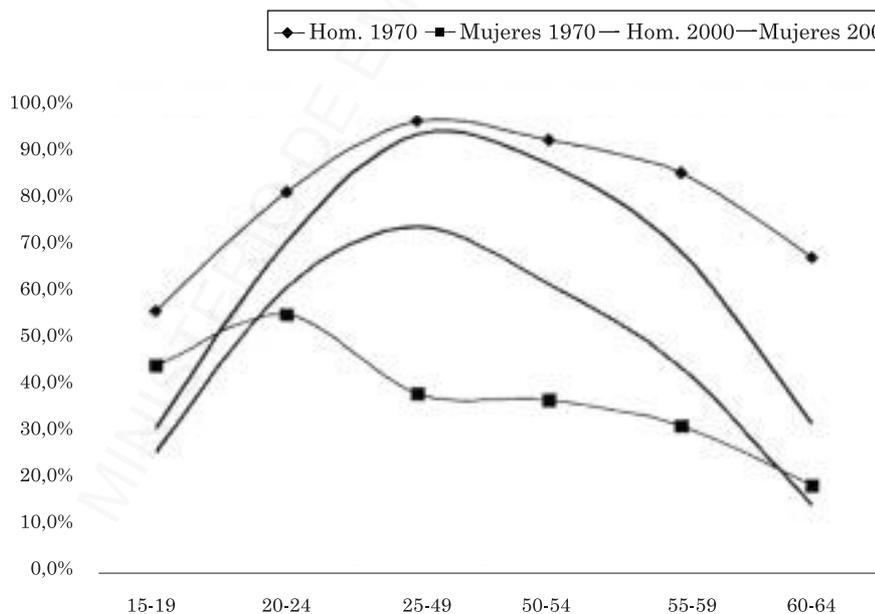
trabajadores de mayor edad (hombres y mujeres). Habida cuenta de la evolución demográfica, se tiende a atribuir más importancia a estos últimos en la perspectiva del fomento de la participación global.

Tendencias de la participación en la población activa

El análisis se basa en la población en edad de trabajar, es decir, el grupo de población con una edad comprendida entre 15 y 64 años. La parte de la población en edad de trabajar que ocupa un empleo, está desempleada o busca trabajo constituye lo que la OIT define como población activa. La tasa de actividad o tasa de participación es el porcentaje de población activa de un grupo de edad o sexo determinados con relación a la población en edad trabajar de ese mismo grupo.

Las pautas de participación en la población activa han evolucionado considerablemente a lo largo de las tres últimas décadas (gráfico 1).

GRAFICO 1. PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN 1970 Y 2000



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat. Datos de la OIT para 1970.

Desde 1970, la participación de las mujeres de entre 25 y 60 años ha aumentado considerablemente, mientras que la de los hombres ha disminuido en todos los grupos de edad, especialmente en los segmentos inferiores y superiores de la distribución de edades.

Participación en el mercado de trabajo a lo largo de la vida

Jóvenes (15-24)

La edad y el momento en que los jóvenes acceden al mercado de trabajo dependen en primer lugar del nivel de estudios a tiempo completo alcanzado en último término. Los estudios pueden también combinarse inicialmente con empleos de diverso tipo, de modo que el paso del entorno académico a la vida activa no ha de ser necesariamente un cambio brusco, pudiendo desarrollarse de manera gradual. En esta fase del ciclo vital, las disparidades entre las tasas de participación de ambos sexos son insignificantes o inexistentes, ya que los factores que influyen en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo aún no entran en juego.

A principios de los años noventa se registró una reducción considerable de la participación de los jóvenes, compensada ampliamente por el aumento de su participación en la educación y la formación. A finales de la década se recuperaron en parte estas tasas de participación. Este incremento parece haberse registrado en cada uno de los grupos de edad del segmento de 15 a 24 años durante el período 1995-2000, sobre todo en el caso de los hombres más jóvenes. Además, este aumento parece estar vinculado a una combinación de trabajo a tiempo parcial con algún tipo de formación. En 1995, el 48 % de los trabajadores jóvenes declaraban que la razón principal de ocupar un empleo a tiempo parcial estaba relacionada con el hecho de cursar estudios o recibir formación. Según los datos disponibles para 2000, este porcentaje ha

aumentado más de 13 puntos porcentuales y asciende en la actualidad al 61 % en el conjunto de la Unión Europea.

En el grupo de 15 a 19 años, la participación es considerablemente inferior a la de 1970, y casi todos los inactivos reciben algún tipo de enseñanza o formación. Además, dos tercios del 24 % de los jóvenes con empleo reciben también enseñanza o formación de algún tipo. En el grupo con edades comprendidas entre 20 y 24 años, el porcentaje de población inactiva desciende al 34 % (nivel casi idéntico al de 1970), aunque en este caso prosigue su formación un porcentaje ligeramente inferior al 80 % como hace una cuarta parte de los que tienen empleo.

Numerosos jóvenes dejan aún el sistema educativo sin haber completado la enseñanza secundaria superior, que por lo general se considera el nivel mínimo necesario para poder adaptarse permanentemente a los cambios del mercado de trabajo. A pesar de las mejoras registradas durante los últimos años, cerca del 25 % de los jóvenes de entre 25 y 29 años no han completado sus estudios secundarios, y el 18 % de los que tienen entre 18 y 24 años han abandonado el sistema educativo.

Grupos de edad intermedia (25-49)

Este es el grupo de edad cuyas pautas de participación han cambiado más a lo largo de las tres últimas décadas. En 1970, la participación global registraba su máximo antes de los 25 años, con un porcentaje superior al 68 %; en 2000, las tasas de actividad más elevadas se observan en este grupo de edad (25-49 años), con un porcentaje superior al 80 %. Sin embargo, más allá de estas tendencias generales, se ha registrado un ligero retroceso de la participación masculina y un aumento considerable de la tasa de actividad de las mujeres, que pasa de un porcentaje inferior al 40 % a más del 70 % para el conjunto de este grupo de edad.

La participación masculina en el mercado de trabajo alcanza su máximo en este grupo de edad, especialmente después de los 30 años, y por lo general sigue siendo elevada hasta el final de este segmento. Esta tendencia no ha cambiado desde 1995 (gráfico 2). La participación de las mujeres ha aumentado en todos los grupos de edad desde 1995.

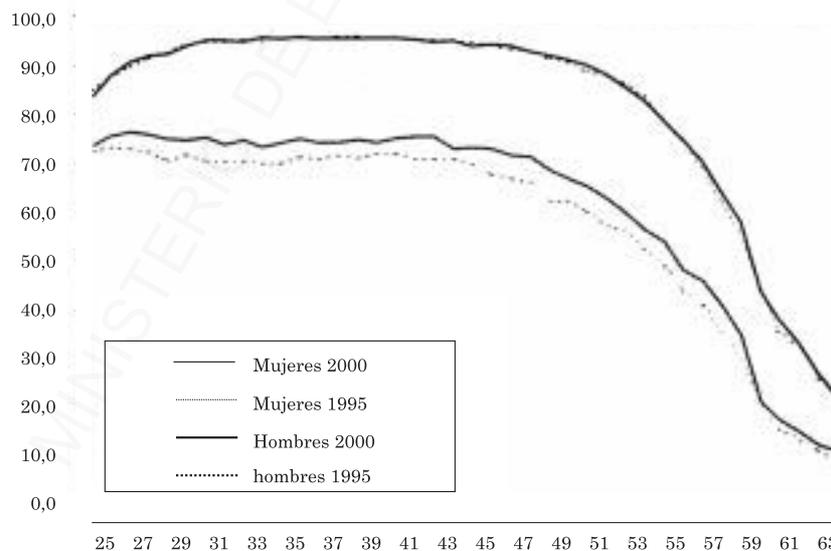
Existe aún una divergencia considerable entre las tasas de actividad de los hombres y las mujeres cualquiera que sea su edad, incluso cuando éstas no tienen hijos (cuadro 1 y gráfico 3). Las tasas de actividad femeninas varían también en función de la edad de estos últimos (gráfico 4). En los países esencialmente meridionales, las tasas de actividad femeninas son globalmente bajas y varían poco en función de la edad de los hijos. En Alemania y el Reino Unido se registra una diferencia de alrededor de 20 puntos porcentuales entre las tasas de actividad de las mujeres que tienen hijos en edad preescolar y las de las mujeres con hijos en edad escolar. En Francia, por el contrario, si bien las tasas de actividad son globalmente similares a las que se registran en Alemania y el Reino Unido,

se observa una disminución de la actividad de las mujeres con hijos en edad preescolar, pero apenas hay diferencias entre las tasas de actividad de las mujeres sin hijos y de las mujeres con hijos en edad escolar. Estas diferencias subrayan la importancia de disponer de servicios asistenciales y de guardería para aumentar las tasas de actividad de las personas con responsabilidades asistenciales, todavía mujeres en su mayor parte. Sugieren también que los servicios disponibles para los hijos en edad preescolar influirían decisivamente en las pautas de actividad.

Grupos de mayor edad

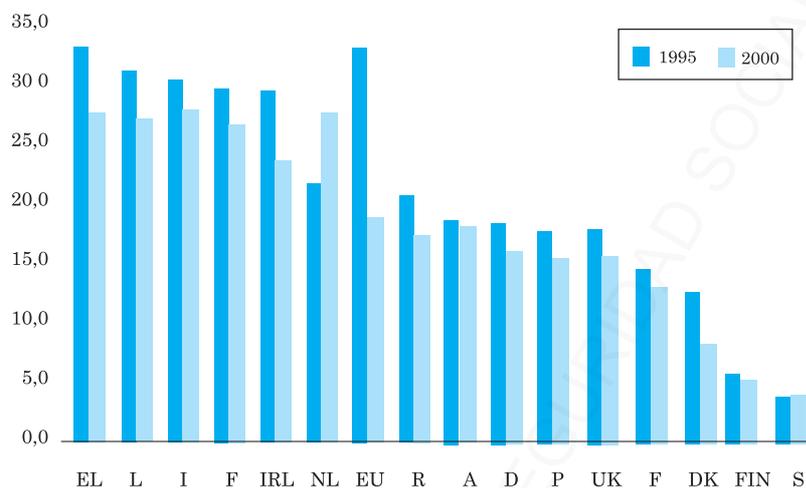
En la actualidad, la participación global disminuye mucho más rápidamente que en 1970, cuando sólo se observaba un descenso acusado en el grupo mayor de 60 años. La participación tanto de los hombres como de las mujeres desciende significativamente en este grupo de edad, aunque las tasas de actividad de las mujeres de entre 50 y 60 años sean todavía más elevadas que las registradas en 1970, y sólo sean ligeramente inferiores

GRAFICO 2. TASA DE ACTIVIDAD MASCULINA Y FEMENINA DE LA UE 1995-2000



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

GRAFICO 3. DIFERENCIAS ENTRE LAS TASAS DE ACTIVIDAD DE AMBOS SEXOS EN 1995 Y 2000



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

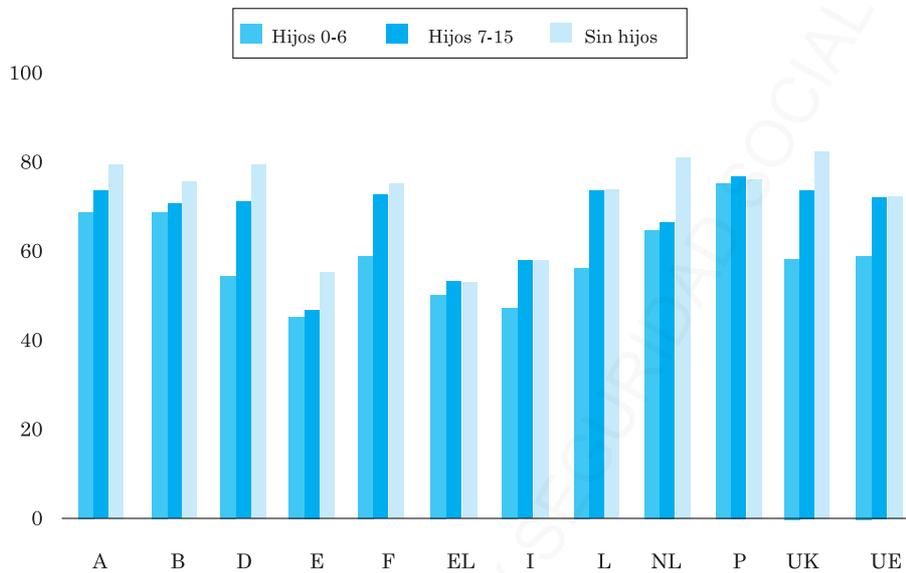
CUADRO 1. DIFERENCIAS EN LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN DE AMBOS SEXOS EN LA UE, POR GRUPOS DE 5 AÑOS DE EDAD, 2000

	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	15-64
A	11,7	7,2	8,6	15,5	17,2	18,8	17,5	24,2	37,8	9,2	17,5
B	2,8	9,7	9,6	14,0	17,3	18,4	24,4	30,9	28,9	11,6	17,2
D	7,3	6,8	13,2	19,0	18,2	15,4	14,9	18,7	20,5	16,9	15,8
DK	2,8	10,2	9,5	10,4	5,8	2,3	7,4	6,9	15,3	15,7	8,2
E	6,0	8,4	11,3	25,3	30,2	32,7	39,6	47,5	47,5	26,7	26,4
FIN	-2,8	8,9	13,7	13,9	6,7	2,8	0,1	1,6	-2,6	5,5	5,3
F	7,5	7,6	13,2	17,4	16,0	14,7	16,0	17,4	12,3	0,8	12,8
EL	2,6	11,8	20,9	26,1	30,5	33,6	40,3	45,3	40,7	24,7	27,4
IRL	8,0	11,4	10,1	23,9	29,5	31,2	33,0	38,8	38,9	34,2	23,4
I	4,9	12,0	18,3	29,3	31,7	36,5	40,0	41,4	29,2	22,8	27,6
L	3,9	10,4	9,8	25,1	33,7	31,8	37,5	40,0	37,1	4,0	24,7
NL	1,4	3,8	12,7	18,2	20,8	21,4	21,8	30,4	31,1	15,4	18,3
P	7,0	12,3	8,4	13,5	12,2	17,2	19,0	26,3	24,8	18,1	15,2
S	-4,9	7,1	4,5	5,6	3,7	1,6	3,6	3,2	7,1	6,8	3,8
UK	1,9	13,6	17,3	19,6	18,3	13,8	10,8	13,5	17,1	24,4	15,2
EU15	5,1	9,6	14,1	20,5	20,9	20,4	21,7	15,3	24,5	17,5	18,3

Nota: Se refiere a la diferencia, expresada en puntos porcentuales, entre las tasas de participación de hombres y mujeres en cada uno de los grupos de edad

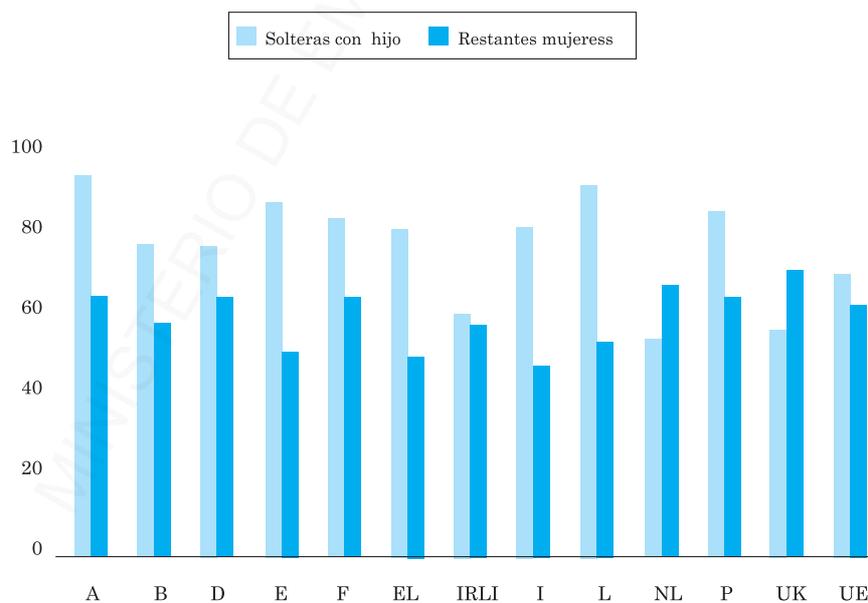
Fuente: Eurostat, EPA.

GRAFICO 4. TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINA EN FUNCIÓN DE LA EDAD DE LOS HIJOS (AÑO 2000)



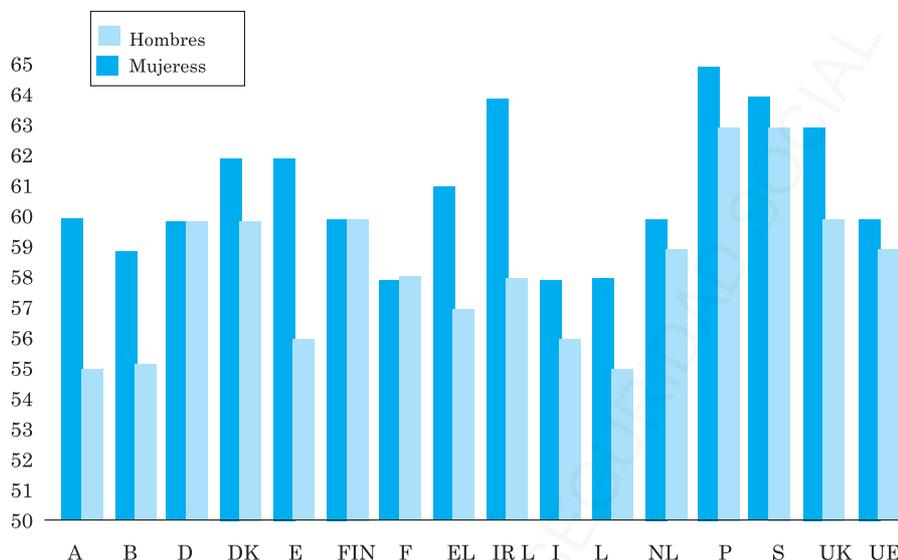
Nota: Se refiere a la edad del hijo menor (por ejemplo, las mujeres con hijos de dos y diez años se incluirán únicamente en el primer grupo, 0-6).
Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

GRAFICO 5. TASAS DE ACTIVIDAD DE LAS MUJERES SOLTERAS Y DE LAS RESTANTES MUJERES, 2000



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

GRAFICO 6. EDAD MEDIA DE LA JUBILACIÓN EN LA UE, POR SEXO



Nota: Edad en la que la participación de los trabajadores de mayor edad cae por debajo del 50% de la tasa de actividad de las personas entre 30 y 45 años, en los respectivos Estados miembros.

Fuente: Datos primarios de la Encuesta de población activa, Eurostat.

res para el grupo de más de 60 años. Las tasas de actividad de los hombres mayores de 55 años son mucho menores que las observadas en 1970.

Las tasas de participación masculina comienzan a descender, a menudo con bastante rapidez, a partir de los 50 años. Este fenómeno se debe, en gran parte, a los despidos forzados vinculados a la reducción del empleo industrial, sobre todo en períodos de fuerte destrucción de empleo, así como a las dificultades experimentadas por los trabajadores —en especial los menos cualificados— para encontrar un nuevo puesto de trabajo, incluso en épocas de auge económico.

La participación femenina disminuye a partir de los 45 años, aproximadamente, pero por lo general desciende más lentamente que la masculina hasta la edad de jubilación. En el caso de los hombres, esta disminución es más brusca y más precoz tanto para los que están poco cualificados como para los que tienen una formación interme-

dia, desde antes de los 50 años y hasta los 60. Por lo que respecta a las mujeres, la reducción ya se observa a partir de los 45 años cuando el nivel de cualificación es reducido, pero a partir de los 50 años el declive es mucho más brusco en el caso de las mujeres con cualificaciones intermedias o elevadas (gráficos 7 y 8).

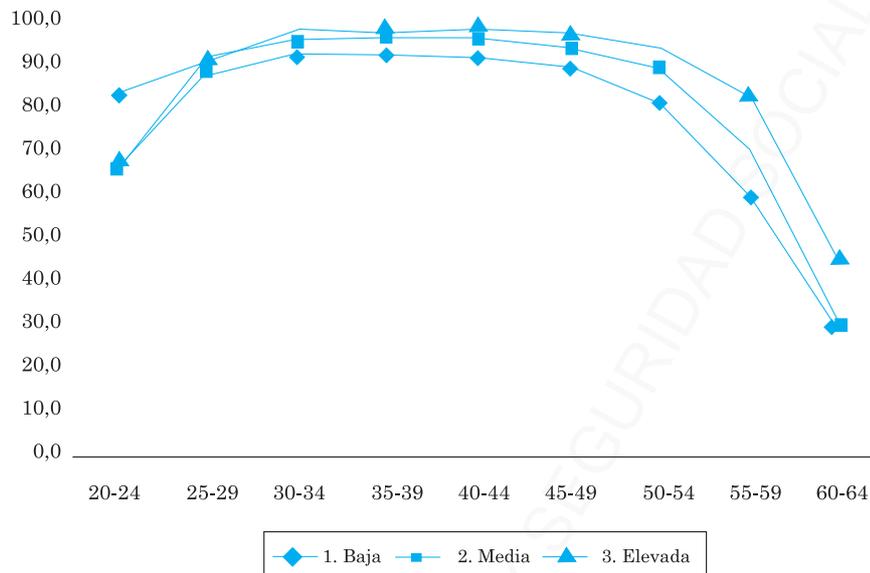
Factores que obstaculizan la integración en el mercado de trabajo

A menudo se asocian determinados factores socioeconómicos a una participación mucho más reducida en el mercado de trabajo.

Inmigración

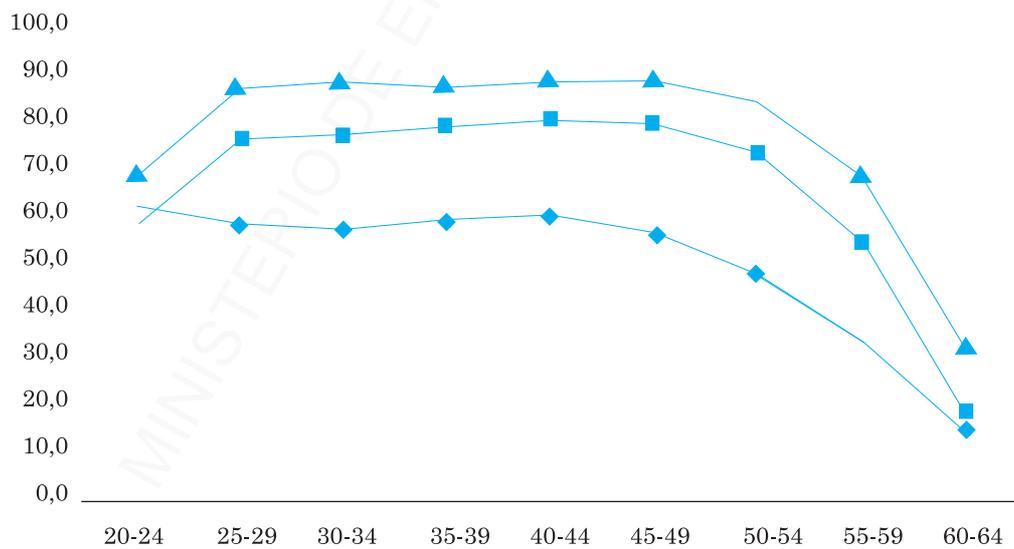
La participación de los trabajadores migrantes varía ampliamente en función del

GRAFICO 7. TASA DE PARTICIPACIÓN MASCULINA EN LA UE, POR NIVELES DE FORMACIÓN



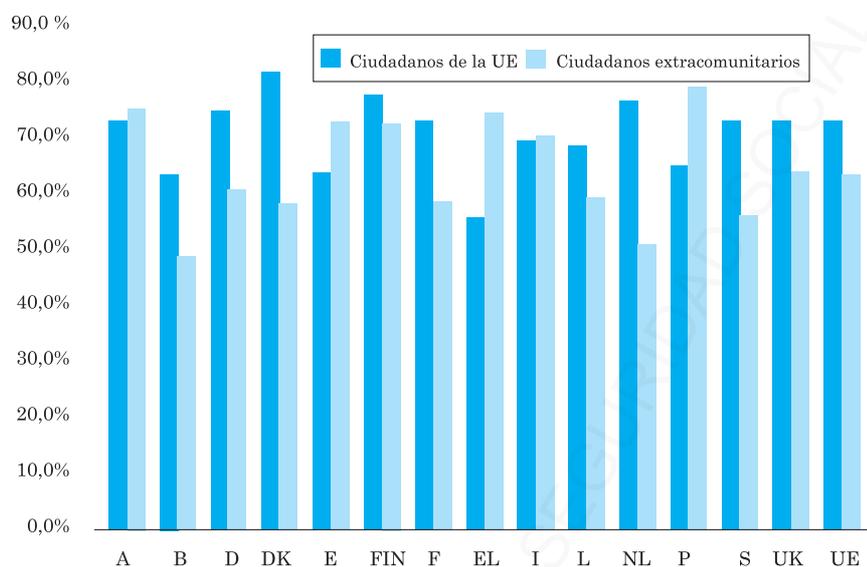
Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

GRAFICO 8. TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LA UE, POR NIVELES DE FORMACIÓN



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

GRAFICO 9. TASA DE ACTIVIDAD POR NACIONALIDAD
(% de la población respectiva)



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

país considerado y el nivel de cualificación. La tasa de actividad global de los ciudadanos extranjeros es del 61 %, once puntos porcentuales menos que la correspondiente a los nacionales de la UE, del 72 % (gráfico 9). Las diferencias de participación son mayores en los segmentos inferiores y superiores de la escala profesional y de cualificaciones. Las tasas de actividad de los nacionales de la Unión Europea son mucho más elevadas en el caso de los trabajadores no manuales altamente cualificados y en menor medida también en el de los trabajadores no manuales con cualificación intermedia, al contrario de lo que ocurre en el caso de los trabajadores manuales no cualificados (gráfico 10).

Esto se observa también cuando se analiza la distribución sectorial del empleo de los ciudadanos extranjeros (gráfico 11). Su porcentaje de empleo es superior al de los nacionales en cinco sectores (industria, construcción, hostelería y restauración, empresas inmobiliarias y de arrendamiento

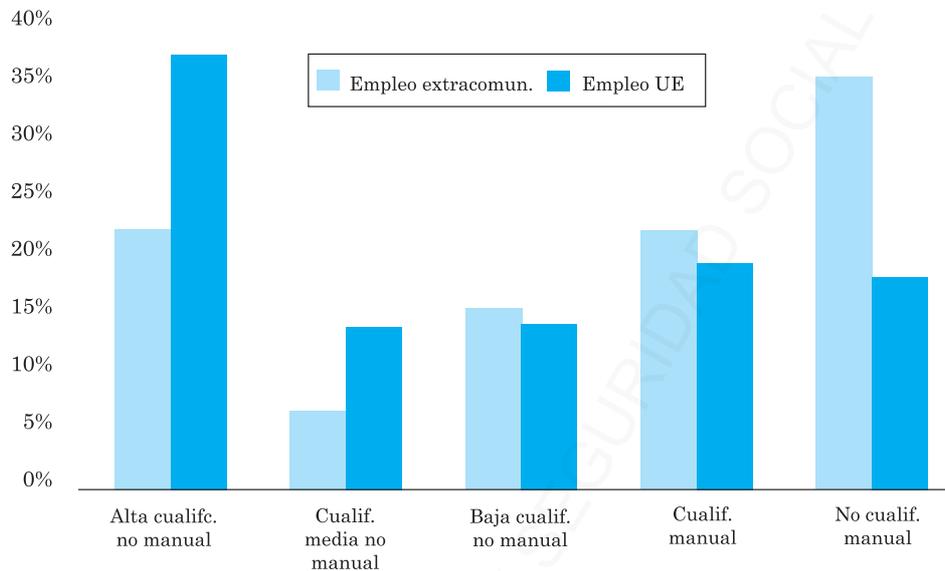
y servicio doméstico), especialmente en tres de ellos.

Discapacidad

Numerosos datos ponen de manifiesto que las personas con discapacidad tienen mayores dificultades para acceder al mercado laboral y permanecer en el mismo. El porcentaje de actividad de estas personas es mucho menor que el porcentaje correspondiente a las personas no discapacitadas. Más de la mitad de las que se encuentran en buen estado de salud permanecen inactivas, proporción que asciende hasta las tres cuartas partes en el caso de las personas con discapacidad cuyo estado de salud es malo o muy malo.

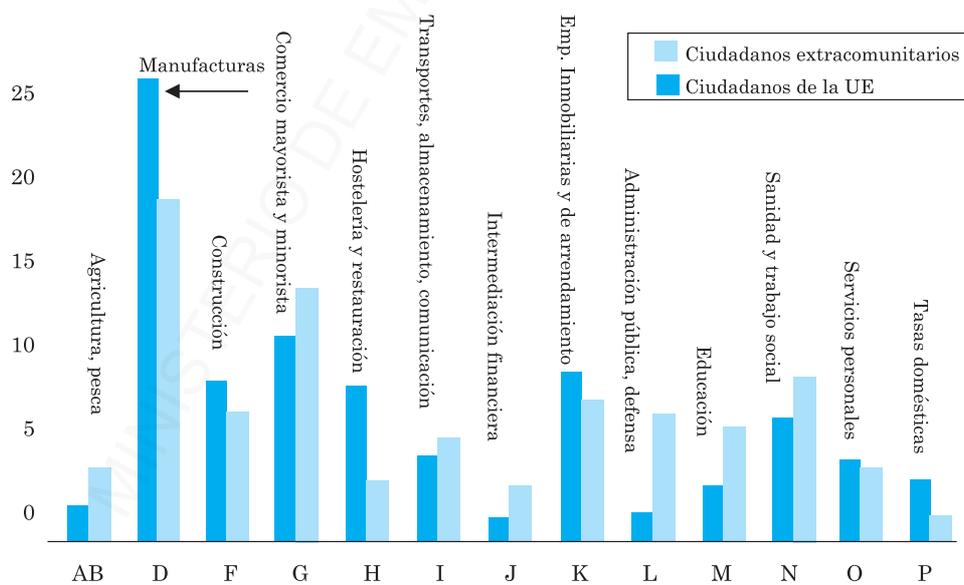
- Casi dos tercios de las personas que declaran padecer dolencias físicas o psíquicas crónicas, una enfermedad o discapacidad están inactivas (el 25 % de los europeos declaran tener tales dolencias).

GRAFICO 10. ESTRUCTURA OCUPACIONAL DEL EMPLEO POR NACIONALIDAD, 2000
(% de su empleo total)



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

GRAFICO 11. EMPLEO EN LA UE POR NACIONALIDAD Y OCUPACIÓN SECTORIAL (% de su empleo total 15-64)



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

- De este grupo, el 50 % de las personas que no se ven afectadas en sus actividades cotidianas por sus dolencias son inactivas; y este porcentaje se eleva hasta más del 65 % cuando se ven afectadas en parte y hasta el 80 % cuando se ven prácticamente imposibilitadas en sus actividades diarias.

Desequilibrios regionales

Dado el elevado nivel de correlación entre ambos índices, las regiones con tasas de empleo elevadas presentan también tasas de actividad superiores, sobre todo por lo que respecta a las personas jóvenes y de mayor edad.

En las regiones atrasadas, la mejora de los índices de empleo dependerá en gran medida de su capacidad de maximizar la utilización de sus recursos potenciales de mano de obra y de atraer nuevo capital humano. En las regiones donde el crecimiento del empleo es reducido, la población en edad de trabajar se redujo un 0,2 % al año en el período 1996-2000, mientras que en las regiones con fuerte crecimiento del empleo se registró una tasa de crecimiento anual de la población de 0,5 %. Esta dinámica se refleja también en el ritmo de crecimiento de las cualificaciones medias, más rápido en las regiones donde los índices de crecimiento del empleo y la población han sido comparativamente más elevados. En 2000, más de la mitad de la población en edad de trabajar de las regiones con menos empleo tenía cualificaciones reducidas, un porcentaje inferior al 25 % en las regiones con empleo abundante.

Factores clave que influyen sobre la participación en el mercado de trabajo

El análisis precedente pone de manifiesto que en la Unión Europea existe una oferta potencial de mano de obra considerable. El 31,1 % de la población en edad de trabajar no

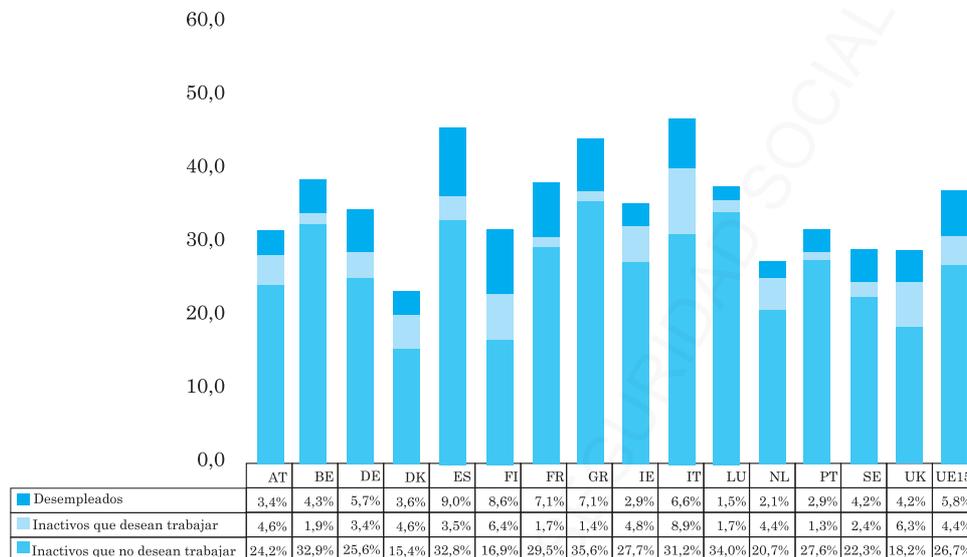
es activa (es decir, 77 millones de personas, 50 millones de mujeres y 27 millones de hombres). Incluso si se excluye al grupo de jóvenes de entre 15 y 19 años, muchos de los cuales prosiguen aún su formación, esta cifra es de 53 millones de personas (cuadro 2 y gráfico 12).

En realidad, muchas de estas personas desearían trabajar. Según la Encuesta de población activa, el 14 % de las personas actualmente inactivas querrían trabajar inmediatamente. Si se adopta una perspectiva a medio plazo, este porcentaje aumenta considerablemente. Al menos la mitad de los hombres (56 %) y las mujeres (49 %) que no ejercen en la actualidad ninguna actividad profesional remunerada desean o tienen la intención de desempeñar un empleo en los cinco próximos años, frente a un 20 % de indecisos y un porcentaje inferior al 33 % de personas que no tienen intención de ejercer un empleo en el futuro³.

El principal factor determinante de la participación en la población activa es la disponibilidad de empleos aceptables y convenientes. Cuanto más se correspondan el tipo y la naturaleza de los empleos ofrecidos con las características y los deseos de los trabajadores potenciales, mayor será su respuesta. A este respecto, lo que importa sobre todo es que el sector y la ocupación se correspondan con las cualificaciones del trabajador potencial. A continuación, la decisión de incorporarse al mercado de trabajo o permanecer fuera de la población activa dependerá en gran medida de los incentivos económicos vinculados a ambas opciones en el contexto de las circunstancias de cada individuo. Por último, toda una serie de otras consideraciones, esencialmente vinculadas a los obstáculos existentes, pueden disuadir a las personas de participar en el mercado de trabajo.

³ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, «*Employment Options and Labour Market Participation 2000*».

GRAFICO 12. POBLACIÓN SIN TRABAJO EN 2000
(% de la población en edad de trabajar)



Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

Todos estos factores son interdependientes y funcionan en la práctica como un todo indisoluble.

Disponibilidad y atractivo del trabajo

Las personas con responsabilidades asistenciales pueden abandonar la búsqueda de empleo remunerado y centrarse en las tareas domésticas, lo que con frecuencia reduce sus posibilidades profesionales o de reincorporarse al mercado laboral. Puede también suceder que algunas de las personas de mayor edad que han perdido su empleo experimenten dificultades para encontrar un nuevo puesto de trabajo -incluso con remuneración y condiciones laborales netamente inferiores- y traten de adelantar su jubilación, si es posible.

Sectores

Existe un estrecho vínculo entre el crecimiento del número de empleos en determina-

dos sectores y profesiones y la oferta de mano de obra para desempeñarlos. El aumento de la participación de las mujeres durante la última década ha ido acompañado de un rápido incremento general del empleo femenino en el sector de los servicios, en particular en los sectores de la sanidad y la educación. Del mismo modo, la tendencia hacia la reducción de las exigencias físicas de numerosos empleos, combinada con la evolución demográfica y la mejora de la salud de las personas de mayor edad, puede favorecer la participación de estas últimas.

Atractivo de los empleos

La calidad de los empleos por lo que respecta a la satisfacción profesional y las condiciones de trabajo pesará en la decisión de acceder al mercado laboral, pero sobre todo en la de permanecer en un puesto determinado y en el mercado de trabajo. El atractivo general de un empleo abarca diversos aspectos, que van desde la satisfacción global hasta el horario de trabajo y las disposiciones contractuales.

CUADRO 2. POBLACIÓN INACTIVA (15-64 años) DE LA UE, POR SEXO Y MOTIVOS ADUCIDOS, 2000
No se está buscando empleo por:

	En busca de empleo (buscadores pasivos)	Enfermedad o discapacidad propia	Desean trabajar	Responsabilidades personales o familiares	Desean trabajar	Enfermedad o discapacidad propia	Desean trabajar	Educación o formación	Desean trabajar	Jubilación	Desean trabajar	Crecencia de que no hay puestos de trabajo disponibles (trabajadores desanimados)	Desean trabajar	Desean trabajar	Otros motivos	Desean trabajar	No se aducen motivos	Desean trabajar	Cifra total de inactivos	Desean trabajar (incluidos buscadores de empleo pasivos)
Total (miles)	3.105	6.783	21,0%	14.938	14,9%	20.882	8,5%	12.103	2,2%	1.523	45,4%	6.930	12,9%	10.747	4,7%	77.047	10.912			
Hombres (miles)	1.260	3.461	23,0%	373	29,2%	10.223	8,4%	6.279	2,6%	493	36,1%	1.358	24,5%	3.665	5,1%	27.132	3.898			
Mujeres (miles)	1.845	3.323	18,9%	14.565	14,5%	10.658	8,6%	5.824	1,7%	1.030	49,8%	5.572	10,1%	7.082	4,6%	49.915	7.014			
% del total de inactivos	4,0%	8,8%	1,8%	19,4%	2,9%	27,1%	2,3%	15,7%	0,3%	2,0%	0,9%	9,0%	1,2%	13,9%	0,7%	100%	14,1%			
% de hombres inactivos	4,6%	12,8%	2,9%	1,4%	0,4%	37,7%	3,2%	23,1%	0,6%	1,8%	0,7%	5,0%	1,2%	13,5%	0,7%	100%	14,3%			
% de mujeres inactivas	3,7%	6,7%	1,3%	29,2%	4,2%	21,4%	1,8%	11,7%	0,2%	2,1%	1,0%	11,2%	1,1%	14,2%	0,6%	100%	14,0%			
% de personas en edad de trabajar	1,3%	2,7%	0,6%	6,0%	0,9%	8,4%	0,7%	4,9%	0,1%	0,6%	0,3%	2,8%	0,4%	4,3%	0,2%	31,1%	4,4%			
% de hombres en edad de trabajar	1,0%	2,8%	0,6%	0,3%	0,1%	8,3%	0,7%	5,1%	0,1%	0,4%	0,1%	1,1%	0,3%	3,0%	0,2%	21,9%	3,1%			
% de mujeres en edad de trabajar	1,5%	2,7%	0,5%	11,7%	1,7%	8,6%	0,7%	4,7%	0,1%	0,8%	0,4%	4,5%	0,5%	5,7%	0,3%	40,2%	5,6%			

Fuente: Encuesta de población activa, Eurostat.

Según el Informe «El empleo en Europa, 2001», los índices de abandono del empleo y paso a una situación de desempleo o inactividad están estrechamente vinculados a la *calidad del empleo*: los individuos que ocupan empleos precarios (es decir, los que no tienen posibilidades de acceso a medidas de formación, cuya continuidad en el empleo es incierta o cuya remuneración y productividad son escasas) corren un riesgo mucho más elevado de abandonar el mundo del trabajo que los que ocupan empleos de mayor calidad. Si cerca de un 25 % de las personas que ocupan empleos de tales características dejan su ocupación de un año para otro, este porcentaje se aproxima al 33 % en el caso de los jóvenes. En general, los hombres –sobre todo los poco cualificados– corren un riesgo más elevado de quedar desempleados, mientras que es más probable que las mujeres abandonen voluntariamente la población activa. Las mujeres y los jóvenes están sobrerrepresentados en los empleos de escasa remuneración o productividad, y en ocasiones no tienen posibilidad de escapar de esta categoría de empleos, en la que se registra un índice de paso a una situación de desempleo o inactividad superior a la de cualquier otra categoría.

Por regla general, las tasas de transición de empleos precarios a una situación de desempleo son entre cinco y diez veces más elevadas que las correspondientes a los empleos de elevada calidad, y entre dos y cinco veces más elevadas por lo que se refiere al paso a una situación de inactividad. Las tasas de transición hacia situaciones de desempleo e inactividad son considerablemente más elevadas entre los trabajadores de mayor edad con empleos precarios. Las tasas de abandono del empleo hacia una situación de inactividad son tres veces más elevadas para las personas con discapacidad que para los demás individuos.

También se vinculan los niveles elevados de *contratos temporales involuntarios* y de trabajo *a tiempo parcial* con tasas de abandono elevadas (cerca del 15 % y 10 % hacia una

situación de desempleo e inactividad, respectivamente). La mayoría de las personas prefieren tener un contrato permanente (el 70% de los parados o las mujeres que se reincorporan al mercado de trabajo y el 50 % de los jóvenes que acceden al mismo), pero también se observa un porcentaje considerable de jóvenes (50 %) dispuestos a aceptar un empleo temporal. Sin embargo, aunque son muchos los trabajadores que se reincorporan al mercado tras intervalos temporales de alejamiento, cuanto mayor es el número de intervalos de inactividad, mayor es el riesgo de que la situación de inactividad se vuelva permanente. Aunque las personas con discapacidad (gravemente impedidas o impedidas en parte) tienen una probabilidad ligeramente superior de ocupar empleos a tiempo parcial que las personas sin discapacidad, su probabilidad de desempeñar puestos de trabajo temporales es idéntica a la de éstas.

Por otra parte, la posibilidad de trabajar con un *horario flexible voluntariamente* puede influir en la decisión de entrar en el mercado de trabajo o permanecer en él más tiempo. La demanda de empleo a tiempo parcial entre las mujeres que se reincorporan al trabajo es enorme (dos de cada tres preferirían esta modalidad de empleo y, en total, el 75 % aceptaría un trabajo de este tipo), y también preferirían un trabajo a tiempo parcial un tercio de los jóvenes que se incorporan al mercado laboral o están desempleados. Además, más de la mitad de todos los que acceden al mercado de trabajo o se reincorporan al mismo desean trabajar desde su domicilio al menos una parte de su jornada laboral (el 20% de las mujeres que se reincorporan al trabajo desean desarrollar íntegramente su actividad desde su domicilio).

Los trabajadores de mayor edad pueden desear retirarse progresivamente de la población activa reduciendo su jornada laboral. Sin embargo, si esta opción no está a su alcance, sólo les queda la posibilidad de cesar completamente su actividad o ir aceptando ocupaciones sucesivas de inferior calidad. De hecho, existen datos que prueban que los trabajado-

res de más edad sólo disfrutaban de una flexibilidad limitada por lo que respecta a los horarios de trabajo. En general, una mayor flexibilidad de los empleos –medida en términos de la existencia de acuerdos de adaptación flexible de los horarios de trabajo y de posibilidades de trabajo a tiempo parcial y por cuenta propia, así como de modalidades especiales de trabajo, por ejemplo a domicilio o a distancia– aumentaría tanto la participación de las personas de mayor edad en la población activa como la edad de la jubilación. Este grupo de personas ya está sobrerrepresentado en el trabajo a tiempo parcial voluntario.

Las tres cuartas partes de las personas de mayor edad inactivas que buscan empleo preferirían un trabajo a tiempo parcial, y una cuarta parte un empleo de menos de veinte horas por semana. Entre los trabajadores de mayor edad, los mayores niveles de insatisfacción se refieren a los horarios de trabajo (23 %; 22% en el caso de los hombres y 25% en el de las mujeres).

Los efectos de las características del puesto de trabajo (distintas de la remuneración y los regímenes profesionales de pensiones, que se abordan a continuación) y las condiciones de empleo sobre la oferta de mano obra y sobre las transiciones de las personas de mayor edad en el mercado de trabajo son difíciles de evaluar, excepto por lo que respecta a la evolución de su estado de salud, que constituye el principal factor de sus cambios de posición en el mercado laboral. A medida que cumplen años, los trabajadores dejan de poder ejercer ocupaciones peligrosas, desagradables y físicamente exigentes y a menudo se ven obligados a abandonarlas. También se jubilan antes de los empleos estresantes, difíciles o complejos o de los que no les ofrecen nuevas perspectivas profesionales.

Sin embargo, las personas de mayor edad que prolongan su vida activa indican con mayor frecuencia *niveles de satisfacción profesional relativamente elevados*. Más de la mitad de los trabajadores de este grupo que

ejercen una actividad profesional se declaran altamente satisfechos con su trabajo, frente a un 8 % que se dice insatisfecho. Los porcentajes de insatisfacción son similares a los de los trabajadores de edad intermedia, pero mucho menores que los de los jóvenes. Sin embargo, las personas que tienen empleos precarios –en particular las que no tienen perspectiva profesional alguna– muestran una insatisfacción mucho mayor (casi una tercera parte de ellos están muy insatisfechos) que los trabajadores jóvenes o de edad intermedia, mientras que entre los que ocupan empleos de calidad elevada se observan índices de satisfacción mucho más elevados (casi dos tercios).

Educación y formación

La educación y la formación ejercen una influencia directa sobre el empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo. Forman parte de las prioridades políticas en toda la Unión, y todos los Estados miembros adoptan medidas destinadas a elaborar y aplicar estrategias globales de aprendizaje permanente en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. El énfasis puesto en la formación permanente se combina con la mayor atención concedida a la mejora de las cualificaciones y a la movilidad y calidad de los empleos.

Garantizar una buena correlación entre los empleos disponibles y las cualificaciones y competencias de la población es primordial para maximizar la participación en la población activa. Esto es cierto en todas las etapas de la vida profesional. El nivel de educación básica alcanzado tiene repercusiones fundamentales a largo plazo sobre la participación.

El riesgo de que los trabajadores de mayor edad pierdan su empleo aumenta considerablemente en ausencia de estructuras de aprendizaje permanente y formación en el seno de las empresas para mejorar las cualificaciones a lo largo de la vida profesional. Por otra parte, cuantas más cualificaciones y

competencias poseen los trabajadores, mayor es la utilidad que se puede dar a las mismas. Además, existen datos concluyentes que muestran que, pasada una determinada edad, los trabajadores con mayor edad tienen menos acceso a la formación o están menos dispuestos a incrementar sus competencias que los trabajadores jóvenes.

En 2000, las tasas de actividad en la Unión Europea eran del 87 % para las personas altamente cualificadas y del 57 % para las personas poco cualificadas. Las diferencias son mayores entre las mujeres; el grupo de mujeres con cualificación reducida es el único grupo de población con más de la mitad de sus miembros inactivas (cuadro 3) (El empleo en Europa, 2001).

El porcentaje de jóvenes con estudios superiores (es decir, altamente cualificados) ha aumentado con el paso del tiempo. El número de personas consideradas poco cualificadas (es decir, con estudios inferiores al segundo ciclo de la enseñanza secundaria) parece disminuir pero sigue siendo elevado (véase más arriba).

Así pues, una buena educación inicial es esencial tanto para acceder por primera vez al mercado de trabajo como para desarrollar las cualificaciones a lo largo de la vida profesional. El acceso a la formación y el aprendizaje permanente para adaptar estas cualificaciones durante la vida profesional refuerza la capacidad de permanecer en el mercado de trabajo cuando se modifican las condiciones imperantes en éste. En efecto, el principio rector en cuanto al acceso a la formación podría sintetizarse con la frase «cuanto más se tiene, más se recibe».

Los trabajadores de mayor edad y las personas poco cualificadas reciben mucha menos formación. Casi la mitad de los trabajadores de mayor edad trabajan en empresas que proporcionan formación, pero menos del 15 % participa efectivamente en medidas de formación –sean éstas privadas o establecidas

por los empresarios—. Sólo un 7 % de los trabajadores de mayor edad poco cualificados reciben formación, cuando ese porcentaje es superior al 25 % en el caso de los trabajadores de mayor edad altamente cualificados (El empleo en Europa, 2001).

De distintos estudios efectuados entre los empresarios para conocer la evolución previsible de las cualificaciones que se exigirán a la mano de obra se desprende claramente que el empleo de trabajadores cualificados continuará aumentando, mientras que disminuirá el de las personas no cualificadas. El mayor incremento se seguirá registrando en el sector de los servicios, muy probablemente en los sectores que exigen altos niveles de conocimientos y requieren competencias relacionadas con las TIC, habilidades de comunicación, etc.

A medida que las cualificaciones y la productividad de los trabajadores de mayor edad disminuyen, aumenta la importancia de la formación, la capacidad de adaptación a las nuevas competencias y tecnologías, la movilidad y la flexibilidad salarial. En ausencia de estos elementos, los empresarios podrían verse tentados a evitar los costes relativamente elevados vinculados a la contratación de estas personas. Las nuevas tecnologías inciden también sobremanera en los planes profesionales y de jubilación de los trabajadores de mayor edad, al poder ir acompañadas de una distorsión potencial en favor de una mayor cualificación. Si las nuevas tecnologías alteran los empleos y el perfil de cualificación exigido, los trabajadores de mayor edad se verán afectados de manera diferente que los que forman parte del grupo de edad intermedia por varias razones: porque sus cualificaciones están más anticuadas; porque, en promedio, tienen un nivel de instrucción inferior, por lo que es más probable que se supriman sus empleos, y también porque reaccionarán de manera diferente a la hora de considerar la posible actualización de sus cualificaciones, ya que la inminencia de su jubilación reduce el horizonte temporal considerado.

Algunos datos ponen de manifiesto que, entre los trabajadores de mayor edad, los usuarios de ordenadores –es decir, los que han adquirido las competencias que requieren las nuevas tecnologías– tienen más probabilidades de seguir trabajando.

No tener en cuenta las consecuencias de la evolución tecnológica sobre las posibilidades de empleo de los trabajadores de mayor edad podría desembocar en conclusiones políticas erróneas: «Las medidas políticas destinadas a estimular la prolongación de la vida activa podrían ver limitado su éxito si los trabajadores de mayor edad son sometidos a la presión de la evolución tecnológica. Por otro lado, todo retraso adicional de la jubilación, debido quizás al aumento de la esperanza de vida o a la evolución de la seguridad social y los sistemas privados de pensiones, puede inducir a estos trabajadores a invertir en nuevas competencias en función de la evolución tecnológica» (Friedberg, L., 2001).

Los principales obstáculos al mantenimiento en actividad y al desarrollo de las capacidades de los trabajadores de mayor edad y de los trabajadores poco cualificados son sus limitados perfiles de formación, la actual falta de posibilidades de cualificación y la ausencia de una formación adecuada basada en los conocimientos adquiridos y en lo mejor que pueden aprender para su traba-

jo. El corto período de amortización de la inversión efectuada por las empresas en el ámbito de la formación parece ir en contra de los candidatos de mayor edad (nuevos empleados potenciales/trabajadores existentes), pero es preciso tener en cuenta la rápida rotación del personal joven y la evolución de la naturaleza de los empleos. Además, la igualdad de todos los trabajadores, hombres y mujeres, por lo que respecta al acceso a la formación constituye un problema tanto cuando se considera el tamaño de las empresas (las PYME son las más perjudicadas) como el perfil de formación del trabajador (nivel de educación de las personas de mayor edad y de los grupos de personas poco cualificadas).

Las personas con discapacidad tienen idénticas posibilidades de trabajar en empresas que proporcionan formación, pero por lo general son pocas las que se benefician de estas medidas, sobre todo cuando el grado de incapacidad es elevado.

La justa dosificación de los incentivos financieros

La elección de participar o no en el mercado de trabajo dependerá esencialmente de la situación financiera individual y de las opciones disponibles. Las rentas del trabajo se

CUADRO 3, EMPLEO, DESEMPLEO Y TASAS DE ACTIVIDAD DE LA UE SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO, 2000

[% de la población en edad de trabajar (15-64) respectivamente]

	Cualif. alta			Cualif. media			Cualif. baja		
	E	D	TA	E	D	TA	E	D	TA
Total	82,4	4,9	86,6	69,8	7,9	75,9	50,1	12,1	57,0
Hombres	86,3	3,9	89,9	76,8	6,8	82,4	63,4	10,4	70,7
Mujeres	77,9	6,0	82,9	62,6	9,4	69,1	37,9	14,6	44,4

Nota: El nivel de educación se considera «alto» si se han realizado estudios superiores, «medio» si se ha completado el 2º ciclo de la enseñanza secundaria y «bajo» en los demás casos.

Fuente: El empleo en Europa, 2001.

comparan con las restantes fuentes de ingresos y los costes asociados. Por ello, determinar si existen incentivos económicos para trabajar exige analizar la interacción entre el nivel de los salarios, los niveles de asistencia social y el sistema fiscal. Esta es la razón por la que los niveles de remuneración, la fiscalidad y los regímenes de prestaciones sociales deben tenerse en cuenta en el análisis de la incidencia global sobre la participación en el mercado de trabajo.

Los sistemas de imposición y prestaciones (individualmente y combinados) influyen sobre todos los movimientos en el mercado de trabajo, a saber, la participación en dicho mercado, la opción entre educación y trabajo, la decisión de jubilarse anticipadamente y la duración del desempleo. Aunque las últimas reformas muestran que se presta especial atención a los sistemas de imposición, dos aspectos de la interacción entre la imposición y las prestaciones pueden tener una influencia significativa en la oferta de mano de obra. El primero es el nivel de las prestaciones sociales con relación a las remuneraciones y su efecto sobre la decisión de participación en el mercado, que puede desembocar en la llamada trampa del desempleo. El segundo es la modificación de la renta disponible (teniendo en cuenta el efecto combinado del aumento de la imposición y la retirada de las prestaciones concedidas en función de los recursos) a medida que se incrementan las remuneraciones, y su influencia sobre los esfuerzos invertidos y las horas pasadas en el trabajo (que puede desembocar en la trampa de la pobreza).

El efecto real sobre la oferta de mano de obra depende de la reacción individual de los agentes económicos ante la modificación de los incentivos. Niveles elevados de prestaciones por desempleo y de otro tipo, combinados con períodos de percepción prolongados y una aplicación permisiva de las normas de concesión, pueden minar los incentivos para aceptar un empleo y aumentar el riesgo de una dependencia duradera de las prestaciones sociales. Por otra parte, el acceso a sistemas

de seguridad social vinculados al empleo, en particular al seguro de desempleo, bien puede incitar a los individuos a aceptar (o a transformar) empleos no declarados en empleos regulares. Además, el seguro de desempleo, más que cualquier otro sistema de prestaciones sociales, conlleva una vinculación mucho más estrecha al mercado de trabajo de los beneficiarios, sobre todo si se toma en serio la condicionalidad del empleo y se fomenta la búsqueda de trabajo.

Algunos grupos parecen más sensibles que otros a la modificación de los sistemas de imposición y prestaciones. Por ejemplo, la oferta de mano de obra por parte de los hombres de edad intermedia o de los que tienen perspectivas de ver aumentar sus remuneraciones en el futuro parece ser menos sensible a la evolución de los incentivos derivados de los sistemas de imposición y prestaciones. Por el contrario, los miembros de las parejas en las que uno de los convivientes no trabaja (por lo general, la mujer) y las familias monoparentales son por lo general los grupos más sensibles a los incentivos, por lo que respecta a la participación en el mercado de trabajo. La fiscalidad puede influir en la decisión del segundo miembro del hogar de entrar o no en el mercado laboral y puede fomentar o desalentar el trabajo a tiempo parcial. La evolución de los sistemas de imposición y prestaciones incide en mayor medida en las decisiones relativas a la entrada en el mercado de trabajo o la salida de éste que en las correspondientes a las horas trabajadas.

Por lo que se refiere a los trabajadores de mayor edad, las distintas iniciativas políticas adoptadas por los Estados miembros (mencionadas en los PAN) no parecen haber generado un aumento realmente significativo de su participación en el mercado de trabajo. Esto es en parte reflejo de una cultura de jubilación anticipada profundamente arraigada, de la persistencia de regímenes de jubilación anticipada (que coexisten a menudo con sistemas destinados a prolongar la vida profesional de los trabajadores de mayor

edad) y de las actitudes negativas que persisten entre los empresarios, los sindicatos y los responsables políticos. Los sistemas de jubilación anticipada se vuelven atractivos cuando no se dispone de alternativas de empleo.

Se pueden distinguir distintas formas de jubilación y distintos modelos de transición en el mercado laboral para los trabajadores de mayor edad: en primer lugar, un único paso de un empleo a tiempo completo a una retirada completa del mercado laboral. Esta es, con diferencia, la situación más corriente en Europa. En segundo lugar, una jubilación parcial (en la que se combina la jubilación del empleo a tiempo completo con otro trabajo o distintas formas de prestaciones de desempleo e incapacidad, sin retirarse completamente del mercado de trabajo). Datos procedentes de los Estados Unidos sugieren que esta situación es más frecuente en los dos extremos de la escala de calidad del empleo. En tercer lugar, una jubilación –generalmente un despido a causa de reestructuración– en la que se combinan períodos de inactividad (búsqueda de empleo y reciclaje profesional) y períodos de trabajo.

La situación efectiva dependerá de una serie de factores. Los regímenes de jubilación anticipada e incapacidad laboral pueden sustituir a las prestaciones de desempleo en algunos casos, por lo que su cuantía es importante. Generalmente, la cuantía de las prestaciones de jubilación e incapacidad es más elevada que la de las prestaciones de desempleo, y los períodos durante los que se conceden más prolongados. Además, algunos programas relativos al desempleo son, de hecho, regímenes de jubilación anticipada, en la medida en que no conllevan ninguna exigencia de búsqueda de empleo para los trabajadores de mayor edad. Son los índices de sustitución de las pensiones de seguridad social con relación a las remuneraciones y los tipos efectivos de imposición del trabajo los que influyen en la decisión de los trabajadores de mayor edad de aceptar la jubilación, y su interacción puede dar origen a «tipos efecti-

vos de imposición» elevados sobre la prosecución de la actividad laboral. En cualquier caso, las prestaciones sociales constituyen la principal fuente de ingresos de la mitad de las personas de entre 55 y 64 años.

Las normas de los seguros de enfermedad y los regímenes profesionales de pensiones pueden inducir a algunos trabajadores a retrasar su salida de sus puestos de trabajo e inducir a otros a encontrar empleos de transición hasta el comienzo de la jubilación completa. Por otra parte, los planes de pensión privados fomentan por lo general la jubilación completa más que la parcial, puesto que las prestaciones de jubilación están basadas normalmente en la remuneración anual media durante los tres o cinco últimos años de trabajo, y puede exigirse la jubilación completa para poder percibir las prestaciones de jubilación. También se observa una correlación positiva entre niveles de ahorro y riqueza más elevados en los trabajadores de mayor edad y su jubilación anticipada y retirada completa del mercado de trabajo.

Los incentivos financieros y las normas de seguridad social no son los únicos factores que determinan la oferta de mano de obra por parte de la población de mayor edad. Los factores no pecuniarios desempeñan también un papel importante en su decisión de permanecer en el mercado de trabajo o reincorporarse al mismo⁴.

⁴ HAIDER LOUGHRAM (2001), entre otros, en un estudio sobre la oferta de trabajo de la población anciana (mayores de 65 años) indican que «los aspectos no pecuniarios dominan las decisiones relativas a la actividad de los ancianos», quienes, por lo general, responden inelásticamente a la evolución de los salarios. Por consiguiente, los autores concluyen que «las políticas que inciden sobre el rendimiento económico del trabajo de las personas ancianas tendrán menor repercusión sobre la oferta de trabajo de este grupo de población que las políticas dirigidas a aumentar los rendimientos no pecuniarios del trabajo».

Un entorno favorable

Para muchas personas, la decisión de participar en el mercado de trabajo no depende necesariamente de la evaluación de los factores del mercado laboral descritos anteriormente, sino de toda una serie de otros factores. Éstos determinan si las personas pueden conciliar sus obligaciones profesionales con otras exigencias –por ejemplo las tareas domésticas, como las compras y el cuidado de los hijos (en función de los horarios escolares)– y cómo pueden hacerlo.

Estructuras de cuidado de niños y personas mayores

Sobre todo para numerosas mujeres, el hecho de ocuparse de las personas a cargo –hijos o padres– constituye un gran obstáculo para trabajar si no existen soluciones alternativas. El 14,1 % de las personas inactivas desearían trabajar (o sea 10,9 millones de personas, de ellas 7 millones de mujeres). Un 30 % de estas mujeres no pueden trabajar por obligaciones personales o familiares.

De hecho, la provisión de servicios de apoyo tiene un doble efecto en la participación. Además de facilitar el acceso al mercado laboral de los usuarios de estos servicios, ellos mismos proporcionan un gran número de empleos. Desde 1995 se han creado más de dos millones de empleos netos en los sectores de la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

Fomento de la movilidad

Puede ocurrir que, a pesar de no tener acceso al mercado de trabajo local, las personas no deseen trasladar su residencia. Según los datos de un Eurobarómetro reciente, un 54 % del 37,5 % de los europeos que se ha trasladado durante la última década lo han hecho por razones familiares o personales, un 18 % por razones vinculadas al alojamiento y un 15 % por razones profesionales.

Un porcentaje cercano al 46 % del 18,5 % que cree que se trasladará en los cinco próximos años lo haría por razones familiares o personales y un 27 % por razones profesionales. El 34 % de los europeos optaría por permanecer en desempleo y seguir residiendo en la misma región antes de trasladarse a otra región para obtener allí un empleo. Un 38 % preferiría trasladarse a otra región, si bien esta voluntad disminuye mucho con la edad, y un 16 % indica que su decisión dependería del trabajo que pudiera obtener.

Más del 29 % de los europeos declaran que una «mejor situación financiera» y unas «mejores perspectivas profesionales», respectivamente, les estimularían a trasladarse.

Todos estos aspectos relativos a la movilidad y los desplazamientos al trabajo sugieren que la situación de los empleos y la disponibilidad y asequibilidad de los transportes, o el desarrollo de oportunidades empresariales, incluidas actividades de trabajo electrónico, en las comunidades locales, pueden ser importantes para aumentar la participación en el mercado de trabajo.