



MINISTERIO  
DE TRABAJO  
Y ASUNTOS SOCIALES

SECRETARIA GENERAL  
DE ASUNTOS SOCIALES

INSTITUTO  
DE MIGRACIONES  
Y SERVICIOS SOCIALES

SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DEL PLAN DE ACCIÓN  
Y PROGRAMAS  
PARA PERSONAS  
CON DISCAPACIDAD



OBSEVATORIO DE LA DISCAPACIDAD

Dossier nº 1

## Protección Social en Europa

3 de agosto de 2000



<http://www.seg-social.es/imsero/index.html>



<http://sid.usal.es/>

CORREO ELECTRÓNICO ODC

ngarciad@mtas.es  
jsalazarm@mtas.es  
agomezmig@mtas.es

IMSERO  
AVDA. DE LA ILUSTRACIÓN, S/N  
CON VTA. A GINZO DE LIMIA, 58  
28029 MADRID  
TEL.: 91 347 86 02 91 347 89 29  
FAX: 91 347 88 55



## S U M A R I O<sup>(1)(2)</sup>

- **Agenda de Política Social**  
[28.6.2000 COM (2000) 379 final]
- **Informe sobre la Protección Social en Europa 1999**  
[21.3.2000 COM (2000) 163 final]
- **Decisión del Consejo de 29 de junio de 2000 por la que se crea un Comité de Protección Social**  
[DOCE 12.7.2000 L 172/26 (2000/436/CE)]
- **Tendencias sociales: perspectivas y retos**  
[1.3.2000 COM (2000) 82 final]
- **Construir una Europa que fomente la integración**  
[1.3.2000 COM (2000) 79 final]

---

<sup>(1)</sup> **Cláusula de exención de responsabilidad:** El Observatorio de la Discapacidad no asume responsabilidad alguna sobre el material incluido en estas páginas que no sea de elaboración propia. No se garantiza tampoco que los documentos oficiales que se presentan y disponibles en línea, reproduzcan exactamente un texto adoptado oficialmente.

<sup>(2)</sup> Se dispone de la versión electrónica del presente Dossier en formato PDF

# **Agenda de Política Social**

**[28.6.2000 COM (2000) 379 final]**



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.6.2000  
COM (2000) 379 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS  
REGIONES**

**Agenda de política social**

## **PREFACIO**

**Las políticas europeas en el ámbito social han desempeñado un papel crucial a la hora de cimentar el vigor económico de Europa gracias a un modelo social único en su género. Este modelo ha demostrado ser flexible y dinámico a la hora de responder a los rápidos cambios producidos en la economía y la sociedad de Europa a lo largo de las últimas décadas.**

**El Consejo Europeo de Lisboa ha concretado una serie de nuevos retos a los que debe hacerse frente para que Europa pueda convertirse en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».**

**Esta Agenda de política social forma parte del enfoque integrado europeo destinado a conseguir la renovación económica y social esbozada en Lisboa. Concretamente, su objetivo es lograr una interacción positiva y dinámica entre las medidas económicas, de empleo y sociales y un acuerdo político que movilice a todos los agentes clave para trabajar conjuntamente en la consecución del nuevo objetivo estratégico.**

**El núcleo de la Agenda la constituyen la modernización del modelo social europeo y la transformación de los compromisos políticos acordados en Lisboa en una acción concreta.**

**En la Agenda se describe una amplia serie de acciones:**

- **algunas están orientadas a realizar el potencial de pleno empleo de Europa lo que pasa por crear más y mejores puestos de trabajo, prever y gestionar el cambio y adaptarse al nuevo entorno de trabajo, aprovechar el potencial de la economía basada en el conocimiento y promover la movilidad;**
- **otras se centrarán en modernizar y mejorar la protección social, promover la inclusión social, reforzar la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación;**
- **por último, también se prevé una serie de iniciativas dedicadas a la preparación de la ampliación y a promover la cooperación internacional haciendo que el diálogo social contribuya a responder a los diferentes retos.**

**Si bien no todas las acciones propuestas son nuevas, las que ya están en marcha han sido replanteadas de acuerdo con las directrices políticas establecidas en Lisboa. Una innovación añadida es el hecho de que el método abierto de coordinación, hasta ahora circunscrito al ámbito del empleo, podrá aplicarse ahora a otras políticas sociales, lo que permitirá un seguimiento cualitativo y, en su caso, cuantitativo de los fines y objetivos acordados.**

**La Agenda proporcionará una contribución clave para el informe anual de síntesis solicitado por el Consejo de Lisboa.**

## ÍNDICE

1.	EL CONTEXTO POLÍTICO .....	5
1.1	Introducción.....	5
1.2	Alcanzar el nuevo objetivo estratégico .....	5
1.3	Construir sobre el pasado, preparar para el futuro.....	8
2.	LOS RETOS Y LAS OPORTUNIDADES QUE SE PRESENTAN .....	9
2.1	Empleo .....	9
2.2	La economía basada en el conocimiento.....	11
2.3	La situación social.....	12
2.4	La ampliación .....	14
2.5	La internacionalización .....	14
3.	EL ENFOQUE .....	15
3.1	Promoción de la calidad .....	15
3.2	Los agentes .....	15
3.3	Medios.....	16
4.	LOS OBJETIVOS Y LAS ACCIONES .....	17
4.1	PLENO EMPLEO Y CALIDAD DEL TRABAJO.....	17
4.1.1	Hacia más y mejores puestos de trabajo .....	17
4.1.2	Prever y gestionar el cambio y adaptarse al nuevo entorno de trabajo .....	19
4.1.3	Aprovechar las oportunidades que ofrece la economía basada en el conocimiento .....	20
4.1.4	Promover la movilidad .....	21
4.2	CALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	22

4.2.1	Modernizar y mejorar la protección social .....	22
4.2.2	Promover la inclusión social.....	23
4.2.3	Promover la igualdad entre hombres y mujeres.....	24
4.2.4	Reforzar los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación .....	24
4.3	PROMOVER LA CALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES.....	26
4.3.1	Objetivo .....	26
4.3.2	Acción.....	26
4.4	PREPARAR PARA LA AMPLIACIÓN .....	26
4.4.1	Objetivo .....	26
4.4.2	Acción.....	26
4.5	PROMOVER LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	27
4.5.1	Objetivo .....	27
4.5.2	Acción.....	27
5.	SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN .....	27
6.	CONCLUSIÓN .....	28

## 1. EL CONTEXTO POLÍTICO

### 1.1 Introducción

El pasado mes de febrero, la Comisión anunció ante el Parlamento Europeo un programa de acción de 5 años (2000-2005) con el objetivo de dar forma a una nueva Europa. Una parte fundamental de dicho programa la constituye una nueva agenda económica y de empleo, basada en las nociones de pleno empleo, dinamismo económico y mayor cohesión y justicia sociales. La lógica de este objetivo se plasmó en la preparación del Consejo Europeo de Lisboa, que ha conducido a un acuerdo político al más alto nivel para alcanzar una agenda a largo plazo.

Concretamente, los Gobiernos europeos, se comprometieron a trabajar en pos de un **nuevo objetivo estratégico** para la próxima década: «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Para conseguir este objetivo, es precisa una estrategia destinada a modernizar el modelo social europeo, invirtiendo en el capital humano y luchando contra la exclusión social. A este respecto, las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa y Feira se referían a una comunicación de la Comisión sobre una nueva Agenda europea de política social. Ésta será una contribución al Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000.

La preparación de esta Agenda ha sido objeto de consulta y diálogo a gran escala con las diferentes partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, las ONG y los comités consultivos.

### 1.2 Alcanzar el nuevo objetivo estratégico

La finalidad de esta Agenda es ofrecer a la Unión Europea un enfoque global y coherente para hacer frente a los nuevos retos que tiene ante sí la política social y que derivan de la radical transformación de la economía y la sociedad europeas. Ese es el caso, concretamente, de los cambios provocados por la nueva economía basada en el conocimiento, que afecta a la vida profesional y privada de todas las personas que viven en Europa. Estos mismos retos también brindan enormes oportunidades. La Agenda forma parte de un enfoque integrado de la Unión Europea con vistas a lograr la renovación económica y social; está basada en la contribución de la Comisión a la Cumbre de Lisboa y pretende obtener todos los beneficios posibles del cambio al tiempo que pone coto a sus desventajas.

La Cumbre de Lisboa ha subrayado el vínculo esencial existente entre el vigor económico de Europa y su modelo social. También ha puesto de relieve las debilidades de la Unión Europea. Sobre todo, en Lisboa se han acordado los parámetros que deben regir la Agenda económica y social de Europa para la próxima década. Para avanzar en ese sentido, un principio rector de la nueva Agenda de política social será reforzar el papel de **la política social como factor productivo**.

La mayor parte del gasto en salud y educación representa una inversión en recursos humanos, con efectos económicos positivos. Por consiguiente, puede haber una correlación positiva entre la magnitud de ese tipo de gasto y el nivel de productividad de los países en cuestión. Las transferencias sociales que cubren las pensiones y la seguridad social no sólo contribuyen a equilibrar y redistribuir los ingresos a lo largo de la vida de las personas y entre los diferentes



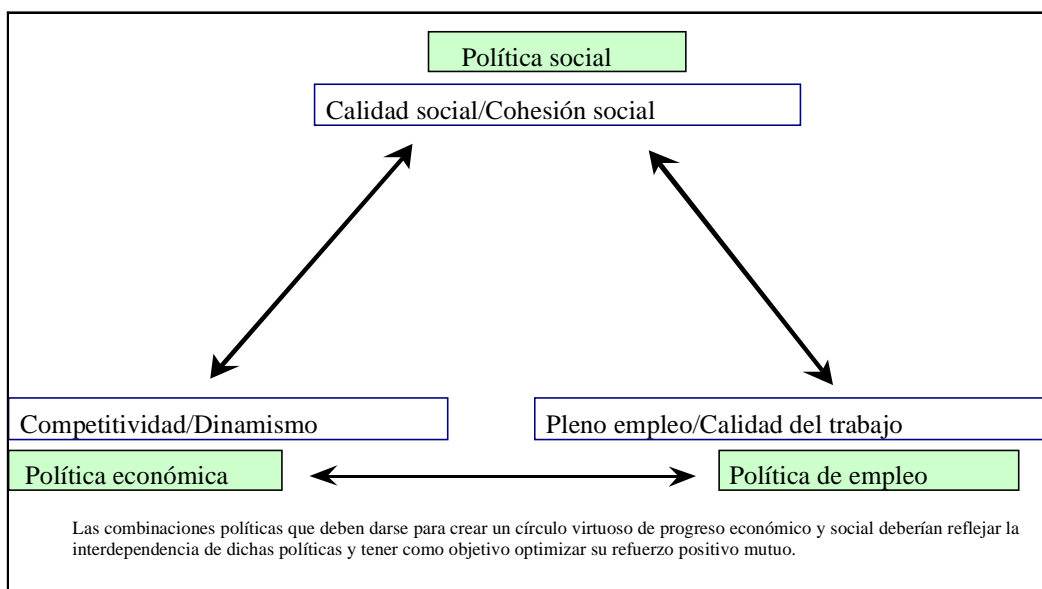
grupos sociales, sino que también sirven para cimentar una mejor calidad en el empleo, con los consiguientes beneficios económicos.

Por tanto, no cabe sorprenderse al comprobar que los niveles de gasto social son similares entre diversas economías desarrolladas, por ejemplo: el 24 % del PIB de Estados Unidos, el 26 % en Dinamarca o el 27 % en el Reino Unido. Las principales diferencias entre Estados Unidos y la UE no se dan en términos de niveles de gasto, en porcentajes del PIB, sino en cuanto a los métodos de financiación. La mayor parte de los sistemas de la UE se financian principalmente por medio de la fiscalidad, mientras que una gran parte del gasto de EE. UU. se cubre con ingresos una vez deducidos los impuestos; ello repercute en cómo se tratan las desigualdades.

Europa, con su política social avanzada, ha hecho frente y sigue haciendo frente a la competencia del resto del mundo, ya se trate de países con tecnología avanzada como de países con bajos salarios.

En el pasado, la política social permitió a la Unión Europea hacer frente a los cambios estructurales al tiempo que limitaba sus consecuencias sociales negativas. En el futuro, la modernización del modelo social europeo y la inversión en capital humano serán cruciales para salvaguardar los valores sociales europeos de solidaridad y justicia sin dejar de mejorar el rendimiento económico. Está suficientemente documentado que en los últimos años la economía de los Estados Unidos ha superado a la de la Unión Europea en términos de crecimiento económico, especialmente debido a la lentitud general con la que se adoptan las nuevas tecnologías en Europa. La amplia gama de compromisos acordados en Lisboa proporcionará el fundamento político para la adopción de una estrategia global de medidas económicas y sociales que se refuercen mutuamente.

Esta Agenda tiene como objetivo permitir la interacción positiva y dinámica de la política económica, social y de empleo y el acuerdo político para movilizar a todos los agentes clave para trabajar conjuntamente en pro de la consecución del nuevo objetivo estratégico.



El crecimiento económico sostenido acompañado de una baja inflación y de unas finanzas públicas saneadas es crucial para aumentar el número de puestos de trabajo y la cohesión social. La coordinación fiscal a nivel europeo es un aspecto importante de la realización del mercado interior y desempeña un papel clave a la hora de prevenir la merma de los ingresos

fiscales resultante de una competitividad nociva en el terreno fiscal. Una protección social bien orientada es esencial para adaptar la economía al cambio y para disponer de una mano de obra eficiente y bien formada. Una educación y una formación de alta calidad, accesibles a todos, refuerzan la inclusión social y la competitividad. Al aumentar la tasa de empleo se refuerza la viabilidad de los sistemas de financiación de la protección social. La cohesión social previene y reduce al mínimo el subempleo de los recursos humanos. La gestión de la interdependencia de las medidas debe conducir a un «mosaico de medidas» que apoye el progreso económico y social.

Para afrontar con éxito los cambios de la tecnología y de la sociedad, es preciso que la modernización y la mejora del modelo social europeo sostengan el dinamismo económico y que se realicen reformas generadoras de empleo. El rendimiento de Europa en una economía internacionalizada se ve afectado por la calidad de los bienes y los servicios que produce y comercializa y por su valor añadido. A este respecto, será de gran importancia continuar reforzando el mercado interior y reformando los mercados de bienes, servicios y capitales tal como se inició a raíz del proceso de Cardiff. Mejorar la calidad del trabajo significa aumentar la calidad de la producción, con lo que se fortalece la posición competitiva de las empresas europeas. La Unión Europea tiene que continuar combinando las buenas condiciones sociales con la alta productividad y con la alta calidad de los bienes y servicios. Ésta es una de las características fundamentales del modelo social europeo. Más y mejor empleo en una economía dinámica y competitiva refuerza la cohesión social. La continuación de la moderación salarial por parte de los interlocutores sociales desempeña un papel importante para sostener un entorno macroeconómico favorable.

La nueva Agenda de política social ayudará a dar forma a la estrategia de la UE sobre desarrollo sostenible que deberá adoptar el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001. El análisis del vínculo entre política económica, de empleo, social y medioambiental formará parte de los trabajos que se lleven a cabo a tal fin.

\* \* \*

Esta nueva Agenda de política social no pretende armonizar las políticas sociales. Su finalidad es lograr objetivos europeos comunes y aumentar la coordinación de las políticas sociales en el contexto del mercado interior y la moneda única.

Por otra parte, la aplicación de esta Agenda no requiere financiación adicional sino más bien una reorientación del gasto público para mejorar la eficacia y la inversión en las personas tal como se acordó en Lisboa y Feira.

El método abierto de coordinación<sup>1</sup>, tal como se definió en Lisboa, involucrará a todos los agentes y facilitará los instrumentos para el seguimiento y la aplicación de las medidas. La nueva Agenda de política social contribuirá de forma importante al informe anual de síntesis solicitado por el Consejo de Lisboa.

La Agenda abarca el período comprendido hasta 2005. Algunas acciones descritas en la Agenda cubren todo este período. No obstante, el principal objetivo se concentra en los tres primeros años. Con vistas a acompasar los cambios en los ámbitos económico y social, la

---

<sup>1</sup> La coordinación abierta de políticas presupone el establecimiento de directrices políticas, puntos de referencia, objetivos concretos y un sistema de seguimiento para evaluar el progreso por medio de una revisión por grupos paritarios.

Agenda deberá ser suficientemente flexible. En 2003, se someterá a una revisión a medio plazo que podría incluir nuevas acciones específicas para el resto de la Agenda.

### 1.3 Construir sobre el pasado, preparar para el futuro

La Comunidad Europea se distingue por una larga trayectoria de compromiso y resultados en el ámbito social. Desde 1970, ha apoyado las políticas de los Estados miembros en este ámbito. En el contexto del desarrollo de los Tratados, la relación entre las políticas económica y social de los Estados miembros ha experimentado un cambio importante.

Los Tratados también han consagrado el principio de subsidiariedad, que en el ámbito social se basa también en la interacción entre el nivel comunitario y estatal —incluidos los niveles regional y local— y entre los interlocutores sociales y los poderes públicos a todos los niveles.

Los programas de acción social más recientes, que datan de los años noventa, hicieron del empleo la prioridad central.

El Tratado de Amsterdam dio un nuevo impulso a la política social europea, introdujo el nuevo Título sobre el empleo e incorporó el Protocolo social; también, señaló nuevas áreas e instrumentos de acción en este terreno y contribuyó a:

- colocar el empleo en el corazón de la política económica de la Unión y hacer de su promoción un asunto de preocupación común, que comenzó con el proceso de coordinación política abierta en asuntos de empleo y mercados de trabajo; esta nueva política comunitaria se aceleró gracias a la estrategia promovida por la cumbre del empleo de Luxemburgo;
- exigir a los Estados miembros y a la Comunidad que coordinen mejor las políticas económica y de empleo para garantizar la coherencia y mejorar su sinergia;
- utilizar el Título social del Tratado desarrollando la negociación colectiva entre los interlocutores sociales;
- promover iniciativas sobre los nuevos aspectos del Tratado tales como la inclusión social y la lucha contra la discriminación;
- hacer de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los aspectos de la vida social un objetivo de la Comunidad.

En caso de que se acepten, las propuestas de la Comisión a la actual Conferencia Intergubernamental y, concretamente, la propuesta de ampliar la votación por mayoría cualificada, tendrían consecuencias para el futuro desarrollo de la política social. La Carta de los Derechos Fundamentales podría ser igualmente importante para la política social del futuro.

\* \* \*

## 2. LOS RETOS Y LAS OPORTUNIDADES QUE SE PRESENTAN

En la preparación de la Cumbre de Lisboa, la Comisión presentó una serie de documentos en que se hacía un análisis exhaustivo de la situación económica y social en la Unión Europea<sup>2</sup>. La presente Comunicación toma como punto de partida dichos análisis.

### 2.1 Empleo

La Unión Europea ha realizado un progreso considerable a la hora de reforzar sus fundamentos económicos y de promover la creación de empleo. No obstante, el desempleo sigue siendo elevado. En la actualidad, alrededor del 9 % de la mano de obra europea está sin trabajo. La tasa media de empleo era solamente del 62 % en 1999.

El empleo sigue estando a niveles relativamente bajos en determinadas actividades como los servicios. La participación de las mujeres, así como de determinados grupos como las personas mayores o las personas con discapacidad es demasiado baja. La contribución de la Comisión al Consejo Europeo de Lisboa señaló con claridad las principales características del déficit de Europa en cuanto al empleo. Éstas son:

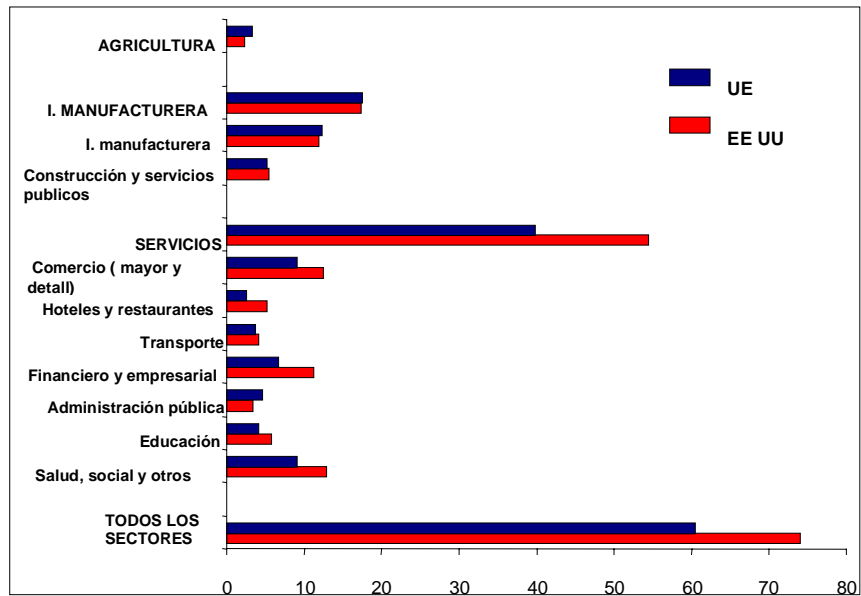
- Una diferencia en cuanto a los servicios: la Unión Europea tiene un nivel de empleo en servicios muy inferior respecto a los Estados Unidos.

***La Unión Europea tiene un enorme potencial de empleo en casi todos los sectores de servicios***

---

<sup>2</sup> Los documentos presentados fueron los siguientes: «El Consejo Europeo de Lisboa: un programa de renovación económica y social para Europa (principal contribución de la Comisión); «eEurope: Una sociedad de la información para todos» (COM (1999) 687 final); «Políticas comunitarias de apoyo al empleo» (COM (2000) 78 final); «Construir una Europa que fomente la integración» (COM (2000) 79 final); «Tendencias sociales: perspectivas y retos» (COM (2000) 82 final); «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información» (COM (2000) 48 final) y «Reforma económica: Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y capitales» (COM (2000) 26 final).

*Estructura de empleo por sectores- Unión Europea – Estados Unidos*



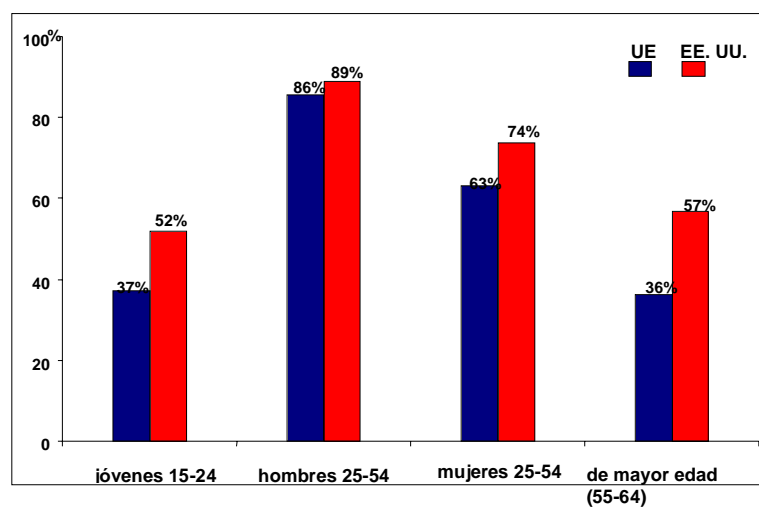
Fuente: Eurostat 1997

541

- Una diferencia entre hombres y mujeres: sólo la mitad de las mujeres de la Unión Europea trabajan, en comparación con los dos tercios que lo hacen en los Estados Unidos.
- Una diferencia en cuanto a edad: la tasa de empleo en la franja de 55 a 65 años es demasiado baja.

*La Unión Europea dispone de un potencial de empleo significativo, en particular entre las mujeres de todas las edades. También existe un potencial importante entre los hombres de mayor edad*

*Tasas de empleo - Unión Europea - Estados Unidos*

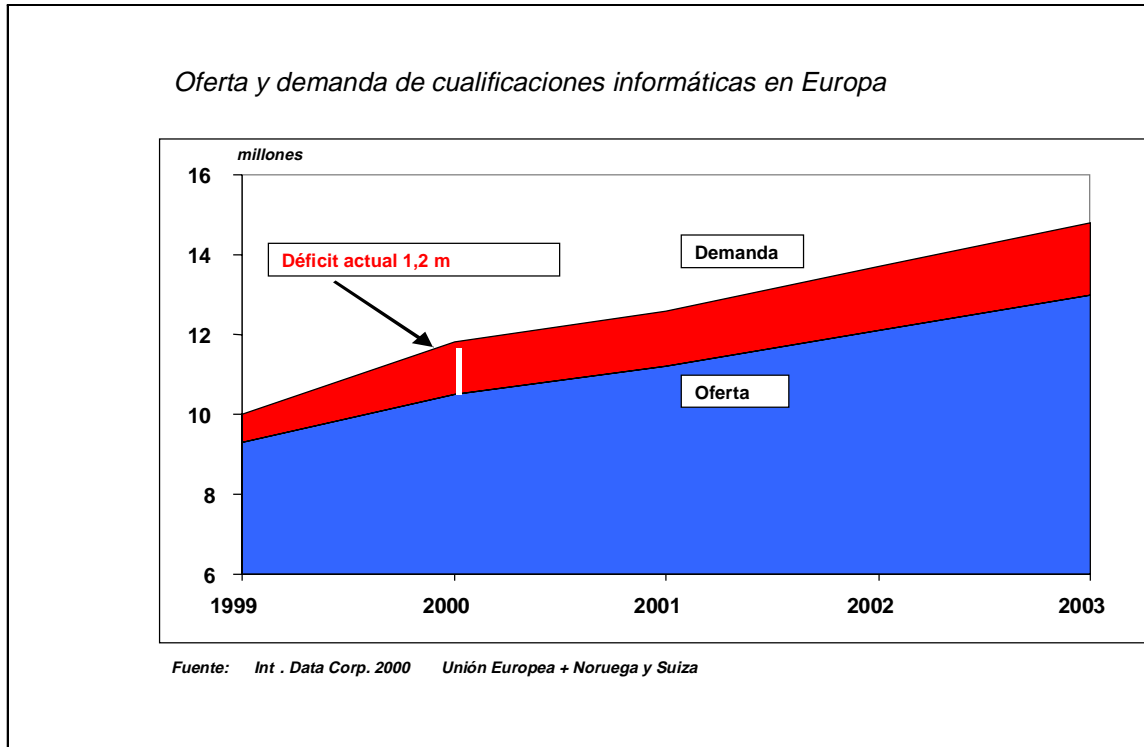


Fuente: Eurostat 1999

542

- Un déficit de cualificaciones: las necesidades de cualificaciones en la Unión Europea no se ven satisfechas por la oferta existente. Ello es especialmente sensible en las tecnologías de la información en toda Europa.

***El déficit en cualificaciones informáticas va en aumento***



- Desempleo estructural de larga duración: la mitad de los desempleados llevan más de un año en el paro.
- Importantes desequilibrios regionales tanto en Europa como dentro de los Estados miembros: el desempleo en la Unión Europea se concentra en el este de Alemania, en Francia, el sur de Italia, España y Grecia. Es más elevado en algunas regiones menos desarrolladas, regiones periféricas y zonas industriales en declive.

La estrategia europea de empleo ha demostrado a lo largo de los últimos tres años que es un instrumento eficaz para la reforma estructural de los mercados de trabajo nacionales. Reforzar esta estrategia será esencial para crear más y mejores puestos de trabajo. Como ya ocurre en determinados Estados miembros, una vez que los niveles de empleo aumentan, es de capital importancia poder disponer de una oferta de mano de obra que esté a la altura de las exigencias del mercado con vistas a conseguir un desarrollo económico sostenido y un crecimiento no inflacionista.

**2.2 La economía basada en el conocimiento**

Además de estos retos, Europa sigue a la zaga de los Estados Unidos a la hora de adoptar las nuevas tecnologías, y especialmente internet. No obstante, iniciativas como *e-Europe* y las realizadas en el ámbito de la investigación europea proponen medidas para salvar la distancia con los Estados Unidos. Son necesarias las medidas adecuadas por parte de todos los agentes afectados, tanto públicos como privados, de forma que la economía y la sociedad basadas en el

conocimiento puedan contribuir al crecimiento económico sostenible, al aumento de los puestos de trabajo y a una mayor cohesión social.

Ello significa que debe garantizarse un acceso abordable a las herramientas de la sociedad de la información y a la formación en informática para responder a las necesidades de las personas. En caso de que no se resuelvan estos problemas, se agrandarían las disparidades sociales y económicas dentro de la Unión.

El desarrollo de los recursos humanos, en particular la mejora de las cualificaciones y la generalización de la formación permanente son cruciales en la economía basada en el conocimiento. Asimismo, la igualdad de acceso a la educación y la formación y la calidad de éstas son de la mayor importancia para brindar a las personas auténticas oportunidades para que se preparen a unas condiciones de trabajo en rápido cambio y a las necesidades de la economía basada en el conocimiento. Ello significa que debe aplicarse una estrategia global y un esfuerzo concertado a todos los niveles. La iniciativa *e-Learning* movilizará a todos los agentes afectados y exigirá que los sistemas educativo y de formación de Europa se adapten a la sociedad basada en el conocimiento.

Dado que la economía basada en el conocimiento será muy dinámica, será crucial comprender mejor cómo funciona. La investigación sobre las condiciones para el desarrollo de la economía basada en el conocimiento servirá de apoyo de los esfuerzos estratégicos.

### 2.3 La situación social

Si bien debe reconocerse el papel esencial que desempeñan los sistemas sociales de los Estados miembros a la hora de crear una sociedad cohesionada, en la actualidad dichos sistemas se enfrentan a una serie de retos comunes significativos como: la necesidad de adaptarse a un mundo del trabajo en evolución, las nuevas estructuras familiares, la persistente desigualdad entre hombres y mujeres, los cambios demográficos, las crecientes desigualdades en la renta y exigencias de la economía basada en el conocimiento. A largo plazo, los cambios demográficos afectarán en gran medida a la estructura del mercado de trabajo y a la oferta de mano de obra y ejercerá una gran presión en los sistemas sanitario y de pensiones. Ello exige una reflexión sobre el papel de la inmigración como parte de la estrategia para combatir estas tendencias. En caso de que no se adapten y modernicen los sistemas de protección social cabe el riesgo de que aumente el desempleo, la pobreza y la exclusión social.

La modernización de los sistemas de protección social es esencial para apoyar la transformación a la economía basada en el conocimiento y para dar respuesta a las nuevas necesidades de la sociedad. Aunque la protección social sigue siendo competencia de los Estados miembros, la cooperación a nivel europeo favorecerá la reflexión colectiva sobre cómo abordar de la mejor manera los retos de modernización y mejora de los distintos sistemas de protección social.

En la actualidad, uno de los retos esenciales es pasar de una Agenda de lucha contra la exclusión social a otra que impulsa la inclusión social y la sitúa en el centro del proceso de adopción de medidas.

El desempleo es la causa aislada más importante de la pobreza. Alrededor de dos de cada tres parados corren el riesgo de caer en la pobreza. Esta es la razón por la que un puesto de trabajo es la mejor salvaguardia contra la exclusión social. No obstante, el empleo por sí solo no resuelve todos los problemas.

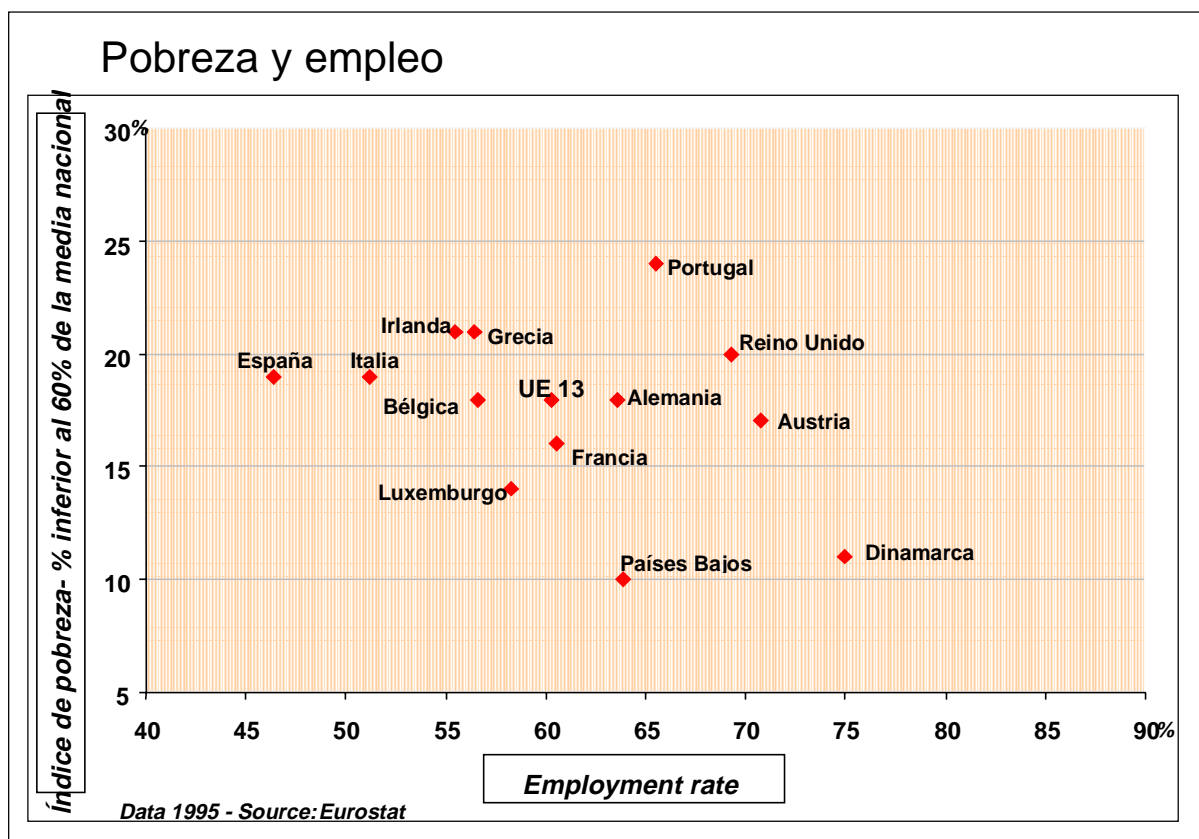
Una comparación de las tasas de empleo con las tasas de pobreza<sup>3</sup> demuestra que la pobreza puede ser relativamente amplia incluso en algunos Estados miembros con altas tasas de empleo. Aumentar las tasas de empleo y reducir el desempleo redundará en una reducción significativa de la pobreza y de la exclusión social, especialmente en los Estados miembros que tienen bajas tasas de empleo en la actualidad. A este respecto, es importante centrar la atención en aquellos que permanecen al margen del mercado de trabajo, invirtiendo en que las personas aumenten su empleabilidad y eliminando las barreras para entrar en el mercado de trabajo. Hacer frente a esos retos exige que se adopten políticas versátiles, que rebasen la mera problemática del mercado de trabajo y vayan dirigidas a aumentar la inclusión social y la participación.

---

<sup>3</sup> La tasa de pobreza se define en esta ilustración como el 60 % de la renta media del país en cuestión ajustada en función de los hogares (definición de Eurostat). Para ayudar a los Estados miembros a combatir la pobreza y la exclusión será preciso mejorar los indicadores y las estadísticas.



## El empleo no resuelve todos los problemas por sí solo



550

### 2.4 La ampliación

La finalidad de los países candidatos a la adhesión a la Unión es desarrollar sus economías, sociedades y sistemas sociales por vías similares a las de los Estados miembros. Su objetivo es aumentar los niveles de vida y sociales y conseguir mejores resultados económicos y en materia de empleo a largo plazo. Al prepararse para convertirse en miembros de la Unión Europea, los países candidatos se hallan inmersos en el proceso de adopción de un importante corpus de leyes y normas, que debería servir como garante del respeto del acervo social de la Unión Europea en el momento de la adhesión. Los países candidatos no sólo tienen que hacer frente a desafíos de primera magnitud para transformar y adaptar sus sistemas sino que también tienen que hacer frente a muchos de los problemas que están abordando los actuales Estados miembros de la Unión Europea.

### 2.5 La internacionalización

La internacionalización y la globalización son importantes facetas de las cambiantes condiciones financieras, económicas y comerciales a las que se enfrentan Europa y sus sistemas sociales. Adoptar el cambio no significa que sea preciso abandonar los objetivos sociales. Al contrario, se trata de reforzar la necesidad económica de inversiones sociales por medio de políticas sociales bien orientadas. El rendimiento económico de Europa dependerá, más que nunca, del potencial innovador y productivo de los europeos. Las cualificaciones y la adaptabilidad de su mano de obra influirán en gran medida en la inversión en el conocimiento,

la creación de valor añadido, la atracción de nuevas actividades económicas y la gestión del cambio.

\* \* \*

### 3. EL ENFOQUE

#### 3.1 Promoción de la calidad

La nueva Agenda de política social se articula en torno a una serie de acciones destinadas a contribuir a la interacción dinámica entre la política económica, social y de empleo y a obtener los máximos beneficios de la misma. Un mensaje clave es que el crecimiento no es un fin en sí mismo, sino, sobre todo, un medio para alcanzar un mejor nivel de vida para todos. La política social sirve de refuerzo de la política económica, y el empleo no tiene sólo un valor económico sino también social.

Debe hacerse hincapié, de forma general, en la promoción de la calidad como motor de una economía dinámica, de más y mejores puestos de trabajo y de una sociedad que favorezca la inclusión, y todo ello por medio de una colaboración, diálogo y participación fuertes a todos los niveles, el acceso a buenos servicios y atención sanitaria y una protección social adaptada a una sociedad y economía en continua evolución. El hecho de extender la noción de calidad —que ya es algo común en el mundo del trabajo— al conjunto de la economía y la sociedad facilitará que mejore la relación entre políticas económicas y sociales.

Este tipo de enfoque significa que debe lucharse por conseguir competitividad, pleno empleo y calidad del trabajo, calidad en las relaciones laborales y calidad de la política social:

- **Pleno empleo** significa crear más puestos de trabajo; **calidad del trabajo** significa mejores puestos de trabajo y medios más equilibrados para conciliar la vida profesional con la vida privada. Todo ello va en beneficio de las personas, la economía y la sociedad. Para ello son necesarias mejores políticas de empleo, una remuneración equitativa y una organización del trabajo adaptada a las necesidades de las empresas y de las personas. La calidad se basa en altas cualificaciones, normas de trabajo equitativas y niveles correctos de salud y seguridad en el trabajo y pasa también por facilitar la movilidad profesional y geográfica.
- **Calidad de la política social** significa un alto nivel de protección social, buenos servicios sociales disponibles para todos en Europa, oportunidades reales para todos y respeto de los derechos fundamentales y sociales. Para reforzar la productividad y facilitar la adaptación al cambio son necesarias buenas políticas sociales y de empleo, las cuales desempeñarán también un papel crucial hacia la transición completa a la economía basada en el conocimiento.
- **La calidad de las relaciones laborales** viene determinada por la capacidad para basar el consenso tanto en el diagnóstico como en los medios para hacer avanzar la adaptación y la modernización. Ello incluye asimismo la capacidad para hacer frente con éxito a las mutaciones industriales y las reestructuraciones de empresas.

#### 3.2 Los agentes

La Agenda debería basarse en un tipo mejorado de gobernanza, lo que significa dar un papel claro y activo a todos los interesados y los agentes para permitirles participar en la gestión de

las políticas relacionadas con esta nueva Agenda. Todos los agentes, las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros, las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y las empresas tienen un papel importante que desempeñar.

La **Comisión** formulará todas las propuestas necesarias utilizando su derecho de iniciativa<sup>4</sup>. Además, actuará como catalizador y apoyará las políticas de los Estados miembros y de los demás agentes con todos los medios a su disposición. Asimismo, supervisará y guiará la aplicación de la Agenda. **El Consejo y el Parlamento Europeo** tendrán que asumir su responsabilidad legislativa. En los Estados miembros, los **Gobiernos nacionales y las autoridades locales y regionales** deberían adoptar sus propias políticas para aplicar esta Agenda. **Los interlocutores sociales a todos los niveles** deberán desempeñar plenamente su papel, en particular negociar acuerdos y modernizar y adaptar el marco contractual y contribuir a una política macroeconómica sana. Las **Organizaciones No Gubernamentales** estarán estrechamente asociadas al desarrollo de las políticas de fomento de la inclusión y de igualdad de oportunidades para todos.

**Todos los agentes, en el momento oportuno, pueden desempeñar su papel en el proceso dinámico e interactivo necesario para aplicar esta Agenda.**

### 3.3 Medios

Para lograr estas prioridades, será precisa una adecuada combinación de todos los medios existentes, en particular los siguientes:

- El **método abierto de coordinación**, inspirado por el proceso de Luxemburgo sobre el empleo y desarrollado por los Consejos Europeos de Lisboa y Feira.
- **Legislación**: en su caso, deberían desarrollarse o adaptarse las normas para garantizar el respeto de los derechos sociales fundamentales y responder a los nuevos desafíos. Dichas normas pueden también proceder de acuerdos entre los interlocutores sociales a nivel europeo.
- **El diálogo social** como la manera más eficaz de modernizar las relaciones contractuales, adaptando la organización del trabajo y desarrollando un equilibrio adecuado entre la flexibilidad y la seguridad.
- Los **Fondos Estructurales**, y especialmente el **Fondo Social Europeo**, como principales instrumentos financieros de la Comunidad para apoyar las políticas.
- En su caso, la Comisión propondrá **programas** que refuercen el desarrollo de iniciativas políticas.
- Se reforzará y se desarrollará más el uso de la **transversalidad** como herramienta.
- **El análisis político y la investigación** reforzarán la aplicación de esta Agenda de política social. Como resultado se elaborarán informes periódicos sobre el empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, la situación social y las relaciones laborales.

---

<sup>4</sup> Véase el anexo 1, relativo a las nuevas propuestas de la Comisión, y el anexo 2 relativo a las propuestas pendientes.

Las agencias europeas que trabajan en el área social deberían aportar una contribución importante en este terreno. Es el caso, especialmente, de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Dublín), la Agencia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo (Bilbao) el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (Viena), el Centro Europeo para el Desarrollo y la Formación Profesional —CEDEFOP (Salónica)— y la Fundación Europea de Formación (Turín).

#### 4. LOS OBJETIVOS Y LAS ACCIONES

El éxito de la aplicación de la Agenda en los próximos años dependerá de que se llegue a un acuerdo sobre las metas y los objetivos concretos que deben alcanzarse utilizando todos los instrumentos necesarios e involucrando a todos los agentes del ámbito social. La Agenda desempeñará un papel fundamental al combinar las políticas económica, social y de empleo, de manera que se optimicen el dinamismo económico, el crecimiento del empleo y la cohesión social. Para ello será preciso aplicar la mejor sinergia y coherencia con otros ámbitos tales como la política económica, la política de empresa, la política regional, las políticas de investigación, educación y formación, la sociedad de la información y la preparación para la ampliación.

Habida cuenta de que no todas las acciones propuestas son nuevas, las que ya están en marcha han sido revisadas de conformidad con las orientaciones políticas dadas en Lisboa. Las que ya han sido propuestas por la Comisión deberían ser adoptadas y aplicadas.

##### 4.1 PLENO EMPLEO Y CALIDAD DEL TRABAJO

###### 4.1.1 *Hacia más y mejores puestos de trabajo*

###### 4.1.1.1 Objetivo

**El objetivo consiste en realizar el potencial de pleno empleo de Europa actuando para acercar la tasa de empleo lo más cerca posible del 70% antes de 2010 y aumentar el número de mujeres empleadas a más del 60% en 2010, teniendo siempre en cuenta los diferentes puntos de partida de los Estados miembros.**

La promoción del empleo, del espíritu empresarial y de una alta calidad de la vida profesional son cruciales para la estrategia. Debe estudiarse la estructura del mercado de trabajo —en particular la segregación en el trabajo entre hombres y mujeres y el empleo poco cualificado y con bajos ingresos—. Debe mejorarse el acceso al mercado de trabajo para todos los grupos sociales.

Por tanto, el objetivo no es sólo disponer más puestos de trabajo, sino también hacer que los puestos de trabajo sean de calidad, en particular los relacionados con la economía basada en el conocimiento. La profundización y el refuerzo de la estrategia europea de empleo debe desempeñar un papel importante en la liberación de este potencial, lo que pasa por:

- dirigir nuestros esfuerzos a mejorar la empleabilidad de las personas y reducir los déficits en cualificaciones, en particular por medio del desarrollo de la formación permanente, del *e-Learning* y de la educación científica y tecnológica.

- promover el espíritu empresarial y la creación de empleo, a lo que ayudará la creación de un entorno favorable a la puesta en marcha y el desarrollo de empresas innovadoras, en particular PYME;
- establecer condiciones marco y eliminar todas las barreras existentes al desarrollo del sector de los servicios para facilitar la creación de puestos de trabajo en los servicios, incluida la economía social;
- dar mayor prioridad a la igualdad de oportunidades, desarrollar un enfoque global sobre la adaptabilidad de la mano de obra y de las empresas a las nuevas formas de organización del trabajo y reforzar la contribución de todos los agentes, incluidos los interlocutores sociales;
- proseguir la reforma económica de los mercados de bienes, servicios y capitales, reforzar su coordinación con una estrategia macroeconómica orientada hacia la estabilidad y contribuir a ésta, con el objetivo de reforzar el potencial de empleo del crecimiento;
- desarrollar y mejorar los sistemas de educación y formación para aplicar una estrategia de formación permanente para todos.

La estrategia de empleo exige que se actúe a todos los niveles: comunitario, nacional, regional y local.

#### 4.1.1.2 Acción

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– continuar reforzando el proceso de Luxemburgo con propuestas anuales de proyectos de informe conjuntos sobre el empleo, de líneas directrices y de recomendaciones sobre la política en materia de empleo (refuerzo y desarrollo de los elementos pertinentes, incluidos, en su caso, objetivos cuantificados); integrar las conclusiones de Lisboa en las directrices sobre el empleo para el año 2001 y revisar y evaluar el impacto de la estrategia en 2002;</li> <li>– proponer una decisión sobre medidas incentivadoras de la Comunidad en el ámbito del empleo (artículo 129 del Tratado);</li> <li>– reforzar el capítulo de la formación permanente dentro de las directrices para el empleo;</li> <li>– continuar desarrollando la evaluación de las medidas relativas al mercado de trabajo, basada en un enfoque de revisión paritaria y en un intercambio de buenas prácticas;</li> <li>– desarrollar en mayor medida un conjunto de indicadores comunes cuantitativos y cualitativos;</li> <li>– establecer una evaluación sistemática y regular de cómo se tiene en cuenta el objetivo de un nivel elevado de empleo en la formulación y aplicación de las políticas y actividades comunitarias (artículo 127 del Tratado);</li> <li>– reforzar el papel del FSE como instrumento principal para desarrollar los recursos humanos en el contexto de la aplicación de la estrategia de empleo. Evaluar el impacto del apoyo de los Fondos Estructurales, en particular del FSE, sobre las políticas social y de empleo. Prestar especial atención a las innovaciones y las buenas prácticas desarrolladas por las iniciativas comunitarias EQUAL, Interreg III, Leader+ y Urban;</li> <li>– apoyar las dimensiones local y regional de la estrategia de empleo;</li> </ul> |
|--|

- garantizar la coherencia y una mayor sinergia entre la política económica, estructural y de empleo, en particular en la preparación y aplicación de las directrices de empleo y las grandes orientaciones de política económica;
- pedir a los interlocutores sociales que:
  - contribuyan y cooperen de forma más sistemática a la estrategia de empleo;
  - desarrollen el diálogo y las negociaciones a todos los niveles oportunos, en especial sobre la formación permanente, con vistas a promover el empleo;
  - promover a nivel europeo el desarrollo de objetivos comunes que sirvan de referencia para las acciones de los interlocutores sociales a nivel nacional sobre la base de las directrices de empleo.

#### 4.1.2 *Prever y gestionar el cambio y adaptarse al nuevo entorno de trabajo*

##### 4.1.2.1 Objetivo

**Desarrollar un enfoque positivo y proactivo respecto al cambio mediante la promoción de la información adecuada para las empresas y los trabajadores, abordando las consecuencias de la integración de la economía y del mercado (fusiones, adquisiciones, etc.) para la sociedad y el empleo y adaptando las condiciones de trabajo y las relaciones contractuales a la nueva economía a fin de favorecer un equilibrio renovado entre la flexibilidad y la seguridad.**

Para ello se requerirá una acción enérgica de los interlocutores sociales a todos los niveles (europeo, nacional, sectorial y empresarial), el desarrollo de la responsabilidad compartida entre empresas y trabajadores respecto a la empleabilidad de la mano de obra, la movilidad geográfica y en el empleo, la modernización y la mejora de las relaciones de trabajo, la manera de trabajar de los interlocutores sociales, el desarrollo de la información adecuada y de los procedimientos consultivos y la creación de herramientas para prevenir y arbitrar los conflictos. Las autoridades públicas deberían proporcionar el apoyo y las condiciones necesarias para fomentar dicha adaptación.

Un punto de importancia capital será promover la salud y la seguridad en el trabajo y garantizar que la legislación y las medidas de acompañamiento en este ámbito están adecuadamente adaptadas a la luz de los nuevos conocimientos o del progreso técnico.

##### 4.1.2.2 Acción

- reforzar la dimensión de adaptabilidad de la estrategia de empleo;
- poner en marcha una consulta de los interlocutores sociales con arreglo al artículo 138 del Tratado sobre la modernización y la mejora de las relaciones de trabajo;
- realizar el seguimiento de las negociaciones sobre el trabajo temporal;
- consultar a los interlocutores sociales sobre la necesidad de establecer, a nivel europeo, mecanismos voluntarios sobre la mediación, el arbitraje y la conciliación para la resolución de conflictos;

- completar y codificar la legislación comunitaria sobre la jornada laboral;
- adoptar las propuestas legislativas pendientes, principalmente las relativas al Estatuto de la Sociedad Europea y la información y consulta de los trabajadores;
- codificar y simplificar la legislación sobre salud y seguridad;
- adaptar y mejorar la legislación existente teniendo en cuenta la jurisprudencia comunitaria y la evolución del mundo del trabajo (por ejemplo, insolvencia, salud y seguridad);
- promover el intercambio y la difusión de buenas prácticas (a través de la Red Europea de Organización del Trabajo);
- promover una comunicación y un plan de acción sobre la participación financiera de los trabajadores;
- apoyar iniciativas relacionadas con la responsabilidad social de las empresas y la gestión del cambio publicando una comunicación;
- abordar los aspectos sociales de los procedimientos de concurso público publicando una comunicación;
- solicitar a los interlocutores sociales que:
  - prosigan las negociaciones y, en su caso, las negociaciones colectivas sobre los problemas relacionados con la organización del trabajo y las nuevas formas de empleo;
  - promover debates que podrían desembocar en negociaciones sobre la responsabilidad compartida entre las empresas y los trabajadores respecto de la empleabilidad y la adaptabilidad de la mano de obra, en particular por lo que se refiere a la movilidad en el empleo;
- encargar a la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo de Dublín que instaure un mecanismo de información adecuado sobre el cambio, que también podría servir de foro de intercambio;
- desarrollar en mayor medida la estrategia comunitaria sobre salud y seguridad en el trabajo por medio de una comunicación.

#### 4.1.3 *Aprovechar las oportunidades que ofrece la economía basada en el conocimiento*

##### 4.1.3.1 Objetivo

#### **Acelerar el desarrollo de la economía basada en el conocimiento para crear más puestos de trabajo en Europa**

Ello exigirá intentar alcanzar los objetivos de la sociedad basada en el conocimiento dentro de la estrategia europea de empleo, garantizar la formación permanente y subsanar los déficits existentes en materia de formación y entre hombres y mujeres, promover nuevas formas de organización del trabajo en la nueva economía así como el empleo de las personas con discapacidad.

#### 4.1.3.2 Acción

- desarrollar más los aspectos de la estrategia de empleo relativos a la sociedad basada en el conocimiento;
- promover una cooperación más estrecha a nivel europeo entre las instituciones de investigación, los centros científicos, las universidades y las escuelas para reforzar la cultura científica de los ciudadanos europeos y atraer a más personas hacia las profesiones científicas y tecnológicas;
- desarrollar más los aspectos del plan de acción *e-Europe* relativos a los recursos humanos;
- promover la empleabilidad y el acceso de las mujeres a los puestos de trabajo del sector informático y otros puestos científicos y tecnológicos, en particular aumentando la participación de las mujeres en la educación y la formación en dichos ámbitos;
- realizar un seguimiento de la nueva programación del Fondo Social Europeo, haciendo hincapié en la inversión y la formación en el ámbito de las tecnologías de la información;
- promover la detección y la difusión de buenas prácticas, en estrecha cooperación con el grupo de alto nivel sobre la dimensión social y en materia de empleo de la sociedad de la información;
- pedir a los interlocutores sociales que centren sus debates en la formación permanente y en las nuevas formas de trabajo relacionadas con la tecnología de la información.

#### 4.1.4 Promover la movilidad

##### 4.1.4.1 Objetivo

**Garantizar la realización *de facto* de la libre circulación de trabajadores suprimiendo los obstáculos a la movilidad geográfica. Continuar supervisando la aplicación de las reglas de la Comunidad sobre la libre circulación de trabajadores; examinar la necesidad de medidas específicas en ámbitos que están en el centro de la economía basada en el conocimiento y desarrollar mecanismos de apoyo para facilitar la movilidad, incluido el uso de nuevas tecnologías.**

Todo ello exige abordar los problemas de orden práctico y jurídico a los que tienen que hacer frente los trabajadores que ejercen su derecho a la libertad de circulación, así como suprimir los obstáculos en el ámbito de la seguridad social, en particular en lo relativo a las pensiones complementarias, así como a la cooperación entre los Estados miembros y las regiones, incluidos los servicios de empleo y las instituciones de la seguridad social.

Es importante aproximar la legislación nacional sobre las condiciones de admisión y de residencia de nacionales de terceros países con arreglo a una evaluación compartida de los cambios demográficos, la situación del mercado de trabajo y la situación en los países de origen.

##### 4.1.4.2 Acción

- adoptar las propuestas existentes sobre la simplificación y la ampliación del Reglamento 1408/71 relativas a la seguridad social de los trabajadores migrantes para cubrir a los



nacionales de terceros países y el Reglamento 1612/68 sobre la libertad de circulación de los trabajadores;

- crear un foro sobre pensiones para abordar la problemática de las pensiones y la movilidad con todos los agentes afectados y publicar una comunicación al respecto;
- proponer, tras debatirlo en dicho foro, un instrumento para transferir las pensiones complementarias;
- mejorar la cooperación entre todas las partes implicadas para resolver los problemas jurídicos y prácticos a que tienen que hacer frente los trabajadores que ejercen su derecho a la libertad de circulación;
- abordar los problemas existentes sobre la libertad de circulación en el servicio público publicando una comunicación;
- revisar las normas por las que se rige EURES (servicios europeos de empleo)
- emprender acciones específicas para suprimir los obstáculos a la movilidad de los investigadores, estudiantes, personas en formación, profesores e instructores.

## 4.2 CALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL

### 4.2.1 *Modernizar y mejorar la protección social*

#### 4.2.1.1 Objetivo

**Modernizar y mejorar la protección social para responder a la transformación hacia la economía del conocimiento y al cambio en las estructuras sociales y familiares y apostar por el papel de la protección social como factor productivo.**

En la práctica, ello significa adaptar los sistemas de protección social para hacer que trabajar sea rentable y proporcione unos ingresos seguros, para garantizar las pensiones y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, para promover la inclusión social y para ofrecer una atención sanitaria de alta calidad y sostenible.

Es esencial fortalecer la cooperación entre los Estados miembros e involucrar a los agentes afectados (interlocutores sociales, ONG, instituciones de protección social). De ese modo, se ayudará a los Estados miembros a afrontar los retos a que deben hacer frente en este ámbito.

#### 4.2.1.2 Acción

- instaurar el Comité de Protección Social;
- contribuir, por medio de una comunicación, a la reflexión sobre el futuro de la protección social con una perspectiva a medio y largo plazo y con especial referencia a las pensiones;
- apoyar el trabajo del Comité de Protección Social por medio de contribuciones, a fin de establecer objetivos e indicadores y de intercambiar experiencias y buenas prácticas, incluyendo la dimensión de género de la protección social;

- presentar un informe anual sobre la protección social basado en los objetivos definidos a nivel europeo, a fin de preparar un informe conjunto anual sobre la protección social;
- fomentar una estrecha cooperación con las instituciones comunitarias, los interlocutores sociales y las instituciones de protección social para elaborar una agenda de modernización;
- pedir a los interlocutores sociales que actualicen y debatan su contribución a la modernización y la mejora de la protección social.

#### 4.2.2 *Promover la inclusión social*

##### 4.2.2.1 Objetivo

#### **Prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.**

Ello requiere un enfoque integrado y global que recurra a todas las medidas pertinentes e incluya una perspectiva de género. En este punto, la educación y la formación desempeñan un papel importante, ya que proporcionan las competencias fundamentales.

Luchar contra la exclusión social también requiere una importante cooperación a todos los niveles, entre autoridades públicas, interlocutores sociales, ONG y otras partes interesadas.

El método de coordinación abierta propuesto por los Consejos Europeos de Lisboa y Feira servirá de apoyo a los esfuerzos integrados de los Estados miembros en el contexto de los planes nacionales de acción destinados a promover la inclusión social. Por ese medio, se desarrollarán los indicadores, objetivos y mecanismos de evaluación comparativa adecuados para supervisar la evolución y el éxito de estas medidas y planes, tanto en términos de transversalidad como de integración de grupos específicos, incluidos los de las personas con discapacidad.

##### 4.2.2.2 Acción

- combatir la exclusión social adoptando el programa específico de acción propuesto;
- acordar objetivos y metas, desarrollar indicadores, reforzar las estadísticas y desarrollar estudios en todos los ámbitos relevantes para apoyar el método abierto de coordinación;
- de conformidad con el apartado 2 del artículo 137 del Tratado, promover una consulta de todos los agentes pertinentes sobre la mejor manera y los mejores medios de promover la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo;
- desarrollar nuevas medidas, incluido el ámbito de la educación y la formación, para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros;
- evaluar el impacto del FSE, incluida la iniciativa comunitaria EQUAL, en la promoción de la inclusión social;
- promover más y mejores oportunidades de trabajo para grupos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los grupos étnicos y los nuevos migrantes, mediante el fortalecimiento de las directrices de empleo;

- publicar un informe anual sobre la política de inclusión.

#### 4.2.3 *Promover la igualdad entre hombres y mujeres*

##### 4.2.3.1 Objetivo

**Promover la plena participación de las mujeres en la vida económica, científica, social, política y cívica como uno de los componentes clave de la democracia. No se trata solamente de una cuestión de derechos, sino también de un elemento de primera magnitud para promover el progreso económico y social.**

Se deberían ampliar los compromisos adquiridos desde hace tiempo sobre la igualdad entre los hombres y las mujeres, así como aplicar una perspectiva de transversalidad en materia de género en todas las políticas pertinentes. Una de las cuestiones fundamentales que debe abordarse es el problema de la violencia contra las mujeres.

##### 4.2.3.2 Acción

- aplicar la estrategia marco de la Comunidad sobre la igualdad entre hombres y mujeres, en particular por medio de la aprobación y aplicación del programa específico propuesto sobre igualdad entre hombres y mujeres y reforzar aún más los derechos en materia de igualdad, recurriendo plenamente al Tratado (propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato en ámbitos distintos del empleo y el trabajo basada en el artículo 13);
- adoptar la propuesta de modificación de la Directiva de 1976 sobre igualdad de trato;
- supervisar de cerca la aplicación del cuarto pilar de la estrategia de empleo y reforzarlo;
- desarrollar, supervisar y evaluar la igualdad entre hombres y mujeres en las administraciones públicas a todos los niveles;
- desarrollar, supervisar y evaluar la igualdad entre hombres y mujeres en el campo de la ciencia y la tecnología a todos los niveles;
- pedir a los interlocutores sociales que refuercen su diálogo, prestando especial atención a:
  - aplicar la igualdad de remuneración;
  - evitar la segregación del mercado de trabajo entre hombres y mujeres;
  - conciliar la vida familiar y profesional.

#### 4.2.4 *Reforzar los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación*

##### 4.2.4.1 Objetivo

**Garantizar el desarrollo y el respeto de los derechos sociales fundamentales como elementos clave de una sociedad equitativa y del respeto de la dignidad humana. Proteger los datos personales en la relación laboral.**

Para ello es preciso consolidar y reforzar los derechos en relación con los instrumentos existentes, en estrecha cooperación con la sociedad civil.

El acuerdo en torno a la Directiva sobre igualdad de trato independientemente del origen racial y étnico y la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales y de las dos propuestas restantes relativas a la lucha contra la discriminación, basadas en el artículo 13 del Tratado, recibirán un nuevo impulso en 2000; ello contribuirá también a aumentar la visibilidad de la lucha contra el racismo.

La igualdad de remuneración también debería aplicarse a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea, en particular los residentes de larga duración, con vistas a reforzar su integración en el país de acogida.

#### 4.2.4.2 Acción

- adoptar la Directiva propuesta por la que se prohíbe la discriminación en el trabajo por motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias y de discapacidad, edad u orientación sexual;
- adoptar y aplicar el programa de acción propuesto para combatir la discriminación;
- promover campañas de sensibilización para luchar contra el racismo y la xenofobia;
- informar sobre el funcionamiento del Observatorio del Racismo y la Xenofobia;
- supervisar la aplicación de la Comunicación «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad» y elaborar un informe de ejecución;
- proponer la celebración en 2003 de un Año Europeo de la Discapacidad;
- organizar anualmente un Día Europeo de la Discapacidad;
- promover la consulta de los interlocutores sociales, con arreglo al artículo 138 del Tratado, sobre la protección de datos;
- pedir a los interlocutores sociales que contribuyan en mayor medida a la erradicación de la discriminación en el lugar de trabajo.

\*\*\*

El nuevo tipo de gobernanza exige que todos los agentes clave se involucren directamente, en particular las ONG y las organizaciones de base, para garantizar la plena participación de los ciudadanos en la política social. Esto es lo que ocurre, sobre todo, con la promoción de la calidad de la política social, tal como se define en la Agenda, en la que el papel específico de las ONG sociales debería reconocerse plenamente. La participación y la composición de las organizaciones de la sociedad civil son, por tanto, muy importantes.

- La Comisión organizará un diálogo regular con las ONG sociales sobre medidas políticas (inclusión, lucha contra la discriminación y derechos fundamentales, igualdad entre hombres y mujeres, protección social);
- Se pedirá a las ONG que cooperen con los interlocutores sociales y desarrollen conjuntamente iniciativas de asociación sobre asuntos de interés común como la inclusión, los derechos fundamentales o la igualdad entre hombres y mujeres.

### 4.3 PROMOVER LA CALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES

#### 4.3.1 *Objetivo*

**Conseguir que el diálogo social a todos los niveles contribuya de forma eficaz a hacer frente a los retos señalados. Promover la competitividad y la solidaridad, así como el equilibrio entre flexibilidad y seguridad.**

El desarrollo del diálogo social a nivel europeo, como componente específico del Tratado, es una herramienta clave de la modernización y ulterior desarrollo del modelo social europeo, así como de la estrategia macroeconómica. Debería estar estrechamente articulado con los diferentes contextos nacionales.

#### 4.3.2 *Acción*

- consultar a los interlocutores sociales a nivel europeo para detectar ámbitos de interés común, incluidos los que ofrecen las mejores posibilidades para la negociación colectiva;
- supervisar estrechamente y actualizar continuamente el estudio sobre la representatividad de los interlocutores sociales a nivel europeo;
- poner en marcha un grupo de reflexión sobre el futuro de las relaciones laborales;
- promover la interacción entre el diálogo social a nivel europeo y nacional a través de mesas redondas sobre temas de interés común (organización del trabajo, futuro del trabajo, nuevas formas de trabajo);
- pasar revista con los interlocutores sociales al funcionamiento de las estructuras del diálogo social (tanto a nivel intersectorial como sectorial y proponer, en su caso, las adaptaciones necesarias);
- pedir a los interlocutores sociales que desarrollen sus propias iniciativas en ámbitos de su responsabilidad para adaptarse al cambio;
- aplicar la estrategia de aprendizaje y formación permanente.

### 4.4 PREPARAR PARA LA AMPLIACIÓN

#### 4.4.1 *Objetivo*

**Contribuir a preparar la ampliación de la Unión en condiciones de desarrollo económico y social equilibrado.**

#### 4.4.2 *Acción*

- continuar la supervisión de la puesta en práctica del acervo social y laboral de la Unión Europea por parte de los países candidatos;
- continuar la elaboración de estudios sobre política de empleo (que conducen a evaluaciones conjuntas) con todos los países candidatos;

- apoyar el proceso de fortalecimiento del diálogo social y de las organizaciones de interlocutores sociales en los países candidatos;
- contribuir al desarrollo de las ONG afectadas en los países candidatos;
- promover la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil de la Unión Europea y de los países candidatos;
- detectar los problemas y necesidades comunes y preparar un análisis conjunto en el ámbito de la protección social;
- integrar la igualdad entre hombres y mujeres en la estrategia de preadhesión;
- garantizar el éxito de la participación de los países candidatos en los programas comunitarios de acción en el ámbito social como parte de la estrategia de preadhesión.

#### 4.5 PROMOVER LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

##### 4.5.1 *Objetivo*

**Facilitar el intercambio de experiencia y buenas prácticas, en particular con las organizaciones internacionales (OIT, OCDE, Consejo de Europa)**

Un objetivo clave será reforzar la dimensión social y de empleo de la globalización, gracias al respeto de las normas fundamentales aplicables al trabajo y a la promoción de una agenda económica y social integrada en una economía global.

La Comisión también desarrollará la cooperación bilateral sobre asuntos sociales y de empleo con otros países en el contexto de acuerdos bilaterales.

##### 4.5.2 *Acción*

- desarrollar la cooperación comunitaria con organizaciones internacionales en los ámbitos del empleo, la educación y la formación, la protección social y los derechos humanos fundamentales;
- apoyar el debate sobre el respeto de las normas fundamentales aplicables al trabajo por medio de un diálogo en que participen organizaciones internacionales, incluidas la OIT y la OMC;
- alentar a los Estados miembros a que ratifiquen el Convenio de la OIT sobre el trabajo infantil;
- organizar una conferencia sobre la dimensión social de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

## 5. SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN

5.1 Se llevará a cabo una supervisión y un control sistemático del «acervo» social y se aplicarán nuevas herramientas.

- Se creará un grupo de funcionarios de alto nivel de los Estados miembros para cooperar con la Comisión a la hora de aplicar y revisar la legislación comunitaria y facilitar su transposición (condiciones de trabajo, igualdad de trato entre hombres y mujeres y lucha contra la discriminación).
- Se crearán redes nacionales de inspectores de trabajo para supervisar la aplicación de la legislación comunitaria, basándose en las estructuras existentes en los ámbitos de la salud y la seguridad.

5.2 La revisión intermedia de la Agenda en 2003 también hará hincapié en este enfoque. Se organizará un foro a principios de 2003 en el que participarán todas las partes interesadas para preparar dicha revisión.

5.3 Será preciso mejorar las estadísticas sociales y las relativas al empleo para conseguir una supervisión más estrecha de la evolución de las políticas. La Comisión cooperará a tal fin con los Estados miembros y otros agentes clave para establecer los indicadores y los puntos de referencia adecuados. La evaluación continua permitirá la supervisión y la actualización regular de la Agenda.

## 6. CONCLUSIÓN

La nueva Agenda de política social es la respuesta estratégica para modernizar el modelo social europeo y traducir los compromisos políticos acordados en la Cumbre de Lisboa en una acción concreta. Se inspira en los progresos realizados en el ámbito social y del empleo a lo largo de los anteriores programas de acción social y, de ese modo, da un impulso a la aplicación del Tratado de Amsterdam.

La modernización del modelo social europeo tiene por finalidad garantizar que el mutuo fortalecimiento de la política económica y social se optimizará realmente en un entorno cambiante. A este respecto, la nueva Agenda desempeñará un papel fundamental de cara a las reformas económica y social como parte de una estrategia positiva que combina dinamismo, innovación y competitividad con más y mejores trabajos y cohesión social. Asimismo, confirmará a los países candidatos que el camino hacia la «calidad» que han emprendido al prepararse para la ampliación es beneficioso para su situación económica y social.

Por un lado, la nueva Agenda establece acciones y propuestas concretas de la Comisión, así como un marco de medidas en el que todos los interesados podrán desempeñar un papel, y, por otro, pone en funcionamiento instrumentos comunitarios para avanzar juntos, dentro del respeto de la diversidad de sistemas y políticas que caracteriza a la Unión Europea.

PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN

(2000 – 2005)

**Hacia más y mejores puestos de trabajo**

- presentar anualmente el paquete de medidas para el empleo
- proponer una decisión sobre medidas incentivadoras de la Comunidad en el ámbito del empleo (artículo 129 del Tratado) (2000)
- pedir a los interlocutores sociales, en 2000, que:
  - contribuyan y cooperen de forma más sistemática a la estrategia de empleo
  - desarrollen el diálogo y las negociaciones a todos los niveles pertinentes, en especial respecto a la formación permanente, con objeto de estimular el empleo
  - establezcan objetivos comunes a escala europea que sirvan de referencia a acciones de los interlocutores sociales a nivel nacional con arreglo a las directrices de empleo
- apoyar la dimensión local y regional de la estrategia de empleo (comunicaciones sobre el desarrollo local en 2000 y 2001)
- estudiar y evaluar de forma exhaustiva el impacto del proceso de Luxemburgo (2002)

**Prever y gestionar el cambio y adaptarse al nuevo entorno de trabajo**

- publicar una comunicación sobre los aspectos sociales de los procedimientos de contratación pública (2000)
- poner en marcha una consulta de los interlocutores sociales con arreglo al artículo 138 del Tratado sobre la modernización y la mejora de las relaciones de trabajo (2000)
- realizar el seguimiento de las negociaciones sobre el trabajo temporal (2001)
- comunicación y conferencia sobre la responsabilidad social de las empresas (enfoque basado en tres criterios) (2001)
- consultar a los interlocutores sociales sobre la necesidad de establecer, a nivel europeo, mecanismos voluntarios sobre la mediación, el arbitraje y la conciliación para la resolución de conflictos
- poner en marcha un plan de comunicación y acción sobre la participación financiera de los trabajadores (2001)
- completar y codificar la legislación comunitaria sobre la jornada laboral (2002)
- codificar y simplificar la legislación de salud y seguridad (2002)



- adoptar una comunicación sobre una estrategia comunitaria sobre salud y seguridad en el trabajo (2002)

### **Aprovechar las oportunidades de la economía basada en el conocimiento**

- pedir a los interlocutores sociales que concentren sus discusiones en la formación permanente y en las nuevas formas de trabajo relacionadas con la informática (2000)

### **Promover la movilidad**

- adoptar una decisión de la Comisión para crear un foro sobre las pensiones con vistas a abordar los problemas de las pensiones complementarias y de la movilidad con todos los agentes pertinentes (2000)
- proponer, al término de los debates en el foro, un instrumento sobre la transferibilidad de las pensiones complementarias (2002)
- publicar una comunicación sobre los problemas existentes respecto de la libertad de circulación en el servicio público (2002)
- revisar las normas por las que se rige EURES (2002)
- emprender acciones específicas para suprimir obstáculos a la movilidad de investigadores, estudiantes, personas en formación, profesores e instructores

### **Modernizar y mejorar la protección social**

- publicar una comunicación sobre el futuro de la protección social a medio y largo plazo con especial referencia a las pensiones (2000)

### **Promover la inclusión social**

- de conformidad con el apartado 2 del artículo 137 del Tratado, promover una consulta de todos los agentes pertinentes acerca de la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo
- evaluar el impacto del FSE, incluida la iniciativa comunitaria EQUAL, al promover la inclusión social (2003)

### **Promover la igualdad entre hombres y mujeres**

- consolidar los derechos de igualdad haciendo uso completo del Tratado: propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato en otros ámbitos distintos al trabajo y el empleo, basada en el artículo 13 (2002)

### **Reforzar los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación**

- publicar un informe sobre el funcionamiento del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (2001)
- supervisar la aplicación de la Comunicación «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad» y elaborar un informe de ejecución para 2003

- proponer la celebración de un Año Europeo de la Discapacidad en 2003 (2001)
- poner en marcha la consulta de los interlocutores sociales sobre la protección de los datos con arreglo al artículo 138 del Tratado (2001)

### **Promover la calidad en las relaciones laborales**

- poner en marcha un grupo de reflexión sobre el futuro de las relaciones laborales (2000)
- consultar a los interlocutores sociales a fin de detectar áreas de interés común, incluidas las que ofrezcan las mejores posibilidades para la negociación colectiva (2001)
- organizar una conferencia con los interlocutores sociales sobre el funcionamiento de las estructuras de diálogo social (tanto a nivel interprofesional como sectorial y, en caso necesario, proponer adaptaciones (2002: organización de una conferencia de los interlocutores sociales con este fin)

### **Preparar para la ampliación**

- continuar la supervisión de la puesta en práctica del acervo social y laboral de la Unión Europea por parte de los países candidatos
- continuar la elaboración de estudios sobre política de empleo (que conducen a evaluaciones conjuntas) con todos los países candidatos (2000-2001)
- conseguir que los países candidatos participen con éxito en programas de acción comunitaria en el ámbito social como parte de la estrategia de preadhesión (2000-2001)

### **Promover la cooperación internacional**

- proponer una recomendación para ratificar el convenio de la OIT sobre el trabajo infantil (2001)
- organizar una conferencia sobre la dimensión social de las relaciones exteriores de la Unión Europea (2001)

MEDIDAS PENDIENTES

- Modificaciones del Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la seguridad social de los trabajadores migrantes, en lo que se refiere a:
  - la ampliación a nacionales de terceros países – COM (97) 561 final (DO C 6 de 10.1.1998, p. 15)
  - modificaciones varias – COM (2000) 186 final de 28.4.2000
  - prestaciones de jubilación anticipada – COM (95) 735 final (DO C 62 de 1.3.1996, p. 14)
  - desempleo – COM (1995) 734 final (DO C 68 de 6.3.1996, p. 11), modificado por COM (97) 158 final (DO C 161 de 28.5.1997, p. 5)
  - coordinación de los sistemas de seguridad social – COM (1998) 779 final (DO C 38 de 12.2.1999, p. 10)
  
- Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad – COM (1998) 394 final de 22.7.1998 (DO C 344 de 12.11.1998, p. 9)
  
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 68/360/CEE del Consejo relativa a la supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad – COM (1998) 394 final de 22.7.1998 (DO C 344 de 12.11.1998, p. 12)
  
- Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se crea un Comité consultivo sobre la libre circulación y la seguridad social de los trabajadores comunitarios y por la que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 1612/68 y (CEE) nº 1408/71 del Consejo, (CEE) nº 1612/68 y (CEE) nº 1408/71 – COM (1998) 394 final de 22.7.1998 (DO C 344 de 12.11.1998, p. 16)
  
- Propuesta de Reglamento del Consejo para la aplicación de la Decisión 3/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía – COM (83) 13 final (DO C 110 de 25.4.1983, p. 1)
  
- Propuesta de decisión del Consejo relativa a la creación de un Comité de protección social – COM (2000) 134 final
  
- Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco general relativo a la información y la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea – COM (1998) 612 final (DO C 2 de 5.1.1999, p. 3)
  
- Propuesta de Directiva del Consejo sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos – COM (92) 560 final (DO C 77 de 18.3.1993, p. 12)

- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para las actividades de transporte y los lugares de trabajo a bordo de los medios de transporte - COM (92) 234 final, (DO C 25 de 28.1.1993, p. 17), modificado por COM (93) 421 final (DO C 294 de 30.10.1993, p. 4)
- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la movilidad y el transporte en condiciones seguras de los trabajadores de movilidad reducida en el trayecto del trabajo – COM (90) 588 final (DO C 68 de 16.3.1991, p. 7), modificado por COM (91) 539 final (DO C 15 de 21.1.1992, p. 18)
- Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica por segunda vez la Directiva 89/655/CEE relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo (2ª Directiva específica con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) - (texto pertinente a los fines del EEE) – COM (1998) 678 final (DO C 247 de 31.8.1999, p. 23)
- Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario a fin de luchar contra la exclusión social – COM (2000) 368 final de 16.6.2000
- Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (Kalanke) – COM (96) 93 final (DO C 179 de 22.6.1996, p. 8)
- Propuesta de Directiva del Consejo por la que se completa la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes legales y profesionales de seguridad social – COM (87) 494 final (DO C 309 de 19.11.1987, p. 10)
- Propuesta de Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación – (COM (1999) 565 final de 25.11.1999
- Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006) – (COM (1999) 567 final de 25.11.1999
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo – COM (2000) 334 final de 7.6.2000
- Propuesta de Decisión del Consejo relativa al programa de apoyo para la estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) – COM (2000) 335 final de 7.6.2000
- Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la sustitución de miembros del Comité del Fondo Social Europeo – COM (2000) 187 final de 31.3.2000

# **Informe sobre la Protección Social en Europa 1999**

**[21.3.2000 COM (2000) 163 final]**



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.03.2000  
COM(2000) 163 final

**INFORME SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA 1999**

(presentado por la Comisión)

## INFORME SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA 1999

### ÍNDICE

1. La evolución del entorno de los sistemas de protección social .....	8
2. Evolución del gasto social.....	13
3. Financiación del gasto social.....	16
4. Recientes cambios de política.....	18
4.1. Objetivo clave: hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros	18
4.2 Objetivo clave: conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables.....	23
4.3 Objetivo clave: promover la inclusión social.....	24
4.4. Objetivo clave: garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.....	26
5. Cuestiones relativas a los datos .....	28
6. Protección social en los países candidatos de Europa Central y Oriental.....	29

## Documento de síntesis

El presente documento es el primer informe elaborado de conformidad con las disposiciones de la propuesta de la Comisión Europea de julio de 1999, por la que se establece «Una estrategia concertada para modernizar la protección social» (COM(1999) 347), una iniciativa que debe considerarse en el contexto de una serie de progresos en el marco político, jurídico, económico y social, en los que se sitúa la política de protección social, tanto a nivel de los Estados miembros, como a nivel de la Unión Europea. El rápido avance hacia una unión económica y monetaria completa, la estrategia concertada para el empleo y la ampliación de la Unión tienen importantes repercusiones para la protección social y hacen que sea cada vez más una cuestión de interés común para los Estados miembros y, por tanto, una cuestión en relación con la que debe haber una mayor cooperación a nivel europeo.

Los Estados miembros son responsables de la organización y la financiación de la protección social. Sin embargo, los instrumentos de la política de coordinación y supervisión de la UE, como las orientaciones generales de política económica o el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, constituyen asimismo un marco general para las políticas de empleo y protección social, al establecer objetivos de coordinación presupuestaria y proporcionar directrices para las políticas públicas. El objetivo de esta nueva iniciativa para las políticas sociales, que tiene en cuenta la evolución del contexto económico y la necesidad de una política general de coordinación, es reforzar la cooperación en este ámbito con un proceso paralelo y complementario al proceso sobre el empleo. La Comunicación de 1999 determinó 4 objetivos cruciales a los que deben atenerse los sistemas de prevención social:

- hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros;
- conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables;
- promover la inclusión social; y
- garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

En el marco global, el nuevo informe en materia de protección social desempeñará un papel clave en la supervisión de los últimos progresos y prestará ayuda a los Estados miembros en los debates políticos. A fin de mantener al día la información relativa a las reformas de los sistemas nacionales, la Comisión propone que, en el futuro, se publique anualmente el informe en una forma que aún debe discutirse con los Estados miembros. En consecuencia, el presente informe, debe considerarse como un informe intermedio, aunque se centra en los cuatro objetivos clave generales mencionados anteriormente.

El informe revisa la reciente evolución en materia de gastos e ingresos de protección social, y actualiza informes anteriores. También trata las limitaciones del análisis político de los datos disponibles actualmente a nivel europeo, tanto los de SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) como del nuevo Panel Comunitario de Hogares (ECHP). El informe señala la necesidad de disponer de datos mejores y, sobre todo, más actualizados, a fin de que en el futuro pueda analizarse correctamente la evolución de las políticas en materia de protección social.

Los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres son un importante aspecto de los cuatro objetivos; el informe pone de relieve la necesidad de que los sistemas de protección social respondan mejor a los cambios que tienen lugar en materia de igualdad, particularmente la necesidad de apoyar una participación cada vez mayor de mujeres en el mercado de trabajo. El informe también examina, por primera vez, los sistemas de protección social de los países



de Europa Central y Oriental que han solicitado la adhesión a la Unión Europea, así como los principales progresos introducidos en los mismos en los últimos años.

Además, el informe contiene nuevos resultados empíricos basados en datos procedentes de los dos primeros estudios del ECHP que contienen una comparación entre los ingresos reales de hombres y mujeres en el periodo 1993-1994, en situación de desempleo y su salario neto en los periodos en que trabajaban. Estos datos, cuyo objetivo es contribuir al debate actual relativo a los efectos desincentivadores del trabajo, deben interpretarse con cautela, compararse con datos procedentes de otros estudios y someterse a estudios complementarios en cuanto estén disponibles para el análisis los resultados de las nuevas encuestas.

### ***Hacer que el trabajo sea rentable y garantizar unos ingresos seguros***

En los últimos años, una importante característica de la política en toda la Unión ha sido la amplia revisión de las condiciones que rigen el pago de prestaciones. Como consecuencia, en muchos Estados miembros se han tomado medidas para restringir las condiciones que gobiernan el derecho a las prestaciones y aumentar la motivación de los desempleados para buscar un trabajo. Estas medidas no se han limitado a los subsidios de desempleo, sino que también se han aplicado especialmente a los sistemas de prestaciones por discapacidad y jubilación anticipada, que en algunos países se utilizaban ampliamente como sustitutos de las prestaciones por desempleo. Estos regímenes también se han ampliado en los países con sistemas menos generosos. A fin de aumentar la flexibilidad entre la participación en el mercado de trabajo y la jubilación, en varios países se han introducido sistemas más flexibles de jubilación, como los sistemas de jubilación a tiempo parcial. En varios países, los cambios introducidos en los sistemas de prestaciones han ido acompañados de intentos para hacer que trabajar sea más interesante económicamente, por medio de la introducción de medidas para aumentar los ingresos de las personas que aceptan un empleo, permitiendo que continúen recibiendo cierta ayuda financiera una vez empiezan a trabajar y, ampliando a la vez las prestaciones vinculadas al trabajo.

Los informes examinan los cambios en las prestaciones familiares, uno de cuyos principales objetivos es proporcionar apoyo financiero y práctico a los hombres y las mujeres con menores a cargo para que concilien sus responsabilidades profesionales y familiares. La proporción de servicios de apoyo para la familia constituye también un complemento necesario a las medidas activas del mercado laboral. Los servicios de apoyo para el cuidado de los niños y las personas con discapacidad o las personas mayores que necesitan ayuda, desempeñan un papel central a la hora de garantizar mejor los ingresos de las personas con familia, especialmente las mujeres. En los últimos años, ha aumentado la disponibilidad de servicios de atención a los hijos en varios Estados miembros, especialmente en aquéllos en los que esta disponibilidad era limitada, y se ha incrementado el derecho a los permisos parentales en toda la Unión, algo especialmente importante para permitir que las personas con hijos pequeños continúen su trayectoria laboral y para facilitar el nuevo equilibrio entre los sexos en el mercado laboral.

### ***Conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables***

El crecimiento del número de personas con derecho a pensión de vejez experimentado en 10-15 años en todos los Estados miembros, ha hecho que se centre la atención en las consecuencias de esta evolución para los sistemas de las pensiones de vejez. Se busca un nuevo equilibrio entre el objetivo de proporcionar unos ingresos suficientes y seguros a los ancianos y el de introducir sistemas que sean viables. Aunque las medidas introducidas difieren en los detalles, en la práctica, todas tienden bien a limitar las transferencias necesarias

en el futuro, especialmente las que son responsabilidad de los Gobiernos, bien a incrementar la financiación disponible. Incluyen la postergación de la edad oficial de jubilación o el aumento del número de años de cotización que se requieren para tener derecho a pensión completa, de la reducción del importe de la pensión en relación con los últimos salarios o una relación más estrecha entre cotizaciones y la creación de fondos especiales para financiar las transferencias futuras. Esto equivale a añadir a los sistemas de reparto existentes, en los que las pensiones actuales se financian con las cotizaciones actuales, sistemas de «capitalización» en los que las cotizaciones actuales se fijan en relación con los derechos futuros.

### ***Promover la inclusión social***

En los últimos años, una característica importante de la política social ha sido el énfasis puesto en las medidas activas y preventivas, así como en los esfuerzos para adaptar las prestaciones sociales, de forma que trabajar sea rentable, diseñadas para que hombres y mujeres tomen parte en el proceso laboral, a fin de que, por un lado, aumente el número de personas que contribuyen a la creación de renta en vez de recibir ayuda con la renta producida por otros y, por otro, con objeto de reducir la dependencia y la exclusión social. Aunque el énfasis se pone principalmente en el empleo, puesto que se reconoce que tener un trabajo estable es una condición importante para la inclusión social, también es consciente de que hay otros aspectos que deben tenerse en cuenta si se quiere abordar eficazmente la exclusión social, incluidos el acceso a la educación y a la formación profesional, una vivienda decente y un nivel aceptable de atención sanitaria y servicios sociales. Recientemente, en varios países, se han tomado medidas reales para garantizar un mejor acceso a la atención sanitaria de los hogares con ingresos bajos. En la práctica, a pesar del énfasis puesto en las medidas activas en la década de los 90, la reorientación de los gastos reales de las medidas pasivas a las activas ha sido relativamente limitada. En 1998, el importe destinado por desempleado a programas activos era, en relación con el PIB, el mismo que en 1994 y menor que en 1990, lo que indica que sigue existiendo un margen para ampliar el campo de acción de las medidas activas, especialmente en favor de los grupos más desfavorecidos.

### ***Garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad***

La presión sobre los sistemas de protección social en el conjunto de la Unión se ha traducido en una creciente necesidad de atención sanitaria, reforzada por el efecto de aumento de la demanda debido al incremento de los ingresos netos y la mayor oferta de prestaciones que pueden obtenerse, lo que provoca una fuerte tendencia al alza de los gastos. La respuesta común de los Gobiernos ha sido intentar limitar el incremento de los gastos y su efecto sobre los presupuestos públicos, intentando mantener la calidad del servicio y el acceso a la atención sanitaria. Naturalmente, esto ha llevado a buscar métodos para aumentar la productividad o mejorar la rentabilidad.

Todos los sistemas europeos de protección social tienen que cumplir objetivos generales comunes. También tienen ante sí retos comunes y necesitan reformarse para adaptarse a los mismos. Este informe contribuye a apoyar el intercambio de experiencias y los debates en curso sobre la modernización y la mejora de los sistemas de protección social, y, por lo tanto, constituye un complemento del informe de 1999 sobre el empleo en Europa. La evolución política, jurídica y económica que ha tenido lugar a nivel de la UE ha hecho que aumente la necesidad de que haya una interacción y un refuerzo mutuo de las políticas económicas y estructurales, a fin de mantener el modelo social europeo. En este marco, los sistemas de protección social, así como las políticas de empleo, deben actuar como elementos productivos clave a fin de apoyar los progresos económicos y un alto nivel de protección social y de mantener la cohesión social.

Con «Una estrategia concertada para modernizar la protección social»<sup>1</sup>, la Comisión Europea ha lanzado una nueva iniciativa relacionada con la protección social. Los sistemas de protección social en la Unión experimentan actualmente un proceso de cambio en respuesta a las principales evoluciones demográficas, económicas y sociales de los últimos años en todos los Estados miembros. Estas evoluciones plantean nuevos retos a los Gobiernos, que aspiran a alcanzar dos objetivos paralelos, el de proporcionar una asistencia amplia y de alto nivel a las personas que necesitan apoyo y el de asegurar que sus economías sigan siendo competitivas y capaces de generar una mejora continua y viable del nivel de vida y un alto índice de creación neta de puestos de trabajo.

Existen diversas razones para que la Comisión lance ahora una nueva iniciativa: la realización de la UEM con el establecimiento de una moneda única, incluidos los requisitos para la disciplina presupuestaria y la solidez de las finanzas públicas, la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que proporciona una nueva base jurídica para la Estrategia Europea de Empleo y la lucha contra la exclusión social y los intensos preparativos para la ampliación de la Unión. Estos aspectos modifican el marco político, jurídico, económico y social en el que opera la política de protección social tanto a nivel de Estado miembro como a nivel de la Unión, y hacen que la evolución de los sistemas sea una cuestión de interés común, que requiere una mayor cooperación entre los Estados miembros.

El objetivo de esta nueva iniciativa política es reforzar la cooperación en este ámbito, paralela y complementariamente al proceso relativo al empleo. Las políticas de protección social son un complemento clave de la Estrategia Europea de Empleo y un medio importante para ayudar a los Estados miembros a introducir las medidas establecidas en las Directrices para el empleo, que constituyen la aplicación práctica de la Estrategia. Varias de las Directrices de 1999 implican, explícita o implícitamente, cambios en los sistemas de protección social, y las propuestas de la Comisión para las Directrices en el año 2000 mantienen o refuerzan este enfoque.

La Comunicación identifica cuatro objetivos clave, que aspiran, por una parte, a garantizar un alto nivel de protección social para los ciudadanos de la Unión que lo necesiten y, por otra, a reforzar la estrategia económica y de empleo. Estos objetivos son:

- hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros;
- conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables;
- promover la inclusión social; y
- garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

El presente informe examina las modificaciones introducidas en los sistemas de protección social estos dos o tres últimos años o que se está introduciendo actualmente, sobre la base de los grandes objetivos mencionados, y en la medida en que estas modificaciones desempeñan un papel central en la modernización de los sistemas de protección social. En este aspecto, actualiza los análisis incluidos en los tres informes precedentes sobre la *Protección social en Europa* (de 1993, 1995 y 1997).

---

<sup>1</sup> «Una estrategia concertada para modernizar la protección social» (COM(1999) 347).

Al mismo tiempo, el informe dedica cierta atención a aspectos financieros como el nivel, el crecimiento y la estructura de los gastos de la protección social, las diversas fuentes de ingresos y las interdependencias entre la financiación de la protección social y la política de empleo, así como el nivel de las prestaciones y de los incentivos para trabajar.

Como indica claramente la Comunicación, los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres se tienen en cuenta en los cuatro objetivos, y el actual informe pone de relieve la necesidad de que los sistemas de protección social respondan mejor a los cambios en materia de igualdad, especialmente a la necesidad de apoyar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Además, por primera vez, el informe examina los sistemas de protección social de los países de Europa Central y Oriental (PECO) así como los progresos realizados recientemente en los mismos.

### **Síntesis del informe**

El presente informe resume los principales resultados del Informe detallado de los Servicios de la Comisión.

En primer lugar, el informe examina las principales evoluciones en los ámbitos demográfico, económico y social, que conforman el marco en el que operan los sistemas de protección social en el conjunto de la UE, así como los requisitos a los que deben responder estos sistemas (capítulo 1 del Informe de los Servicios de la Comisión).

En segundo lugar, analiza la importancia de los gastos de protección social en los diversos Estados miembros, su composición y los cambios que han tenido lugar en la década de los 90 (capítulo 3 del Informe de los Servicios de la Comisión).

En tercer lugar, examina la importancia relativa de las diversas fuentes de financiación de los gastos, así como los cambios que se han producido en estas fuentes en el periodo de referencia (capítulo 3 del Informe de los Servicios de la Comisión).

En cuarto lugar, revisa más especialmente los cambios que se han introducido en los sistemas de protección social en la Unión durante los últimos dos o tres años en relación con los objetivos clave establecidos en la Comunicación de la Comisión. Se centra especialmente en los cambios diseñados para apoyar la estrategia de empleo, reducir el número de personas dependientes de las prestaciones y ampliar el número de personas activas. También examina los datos sobre el nivel de los subsidios de desempleo en relación con los ingresos procedentes del trabajo y evalúa la medida en que pueden suponer un desaliento financiero para buscar empleo activamente (en los capítulos 2 y 4).

En quinto lugar, proporciona un resumen de la evolución de los sistemas de protección social de los PECO a partir de estudios recientemente finalizados realizados en el marco del programa PHARE Consensus (capítulo 5).

## **1. LA EVOLUCIÓN DEL ENTORNO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Los grandes cambios demográficos, económicos y sociales de los últimos 20-25 años en el conjunto de la Unión han tenido, y seguirán teniendo en los próximos años, una profunda influencia sobre los sistemas de protección social. Se pueden identificar cuatro grandes tendencias de particular importancia: el envejecimiento de la población en todos los Estados miembros y las perspectivas de aumento del índice de crecimiento del número de personas mayores a partir de 2010; una participación cada vez mayor de mujeres en el mercado de trabajo y los cambios en el equilibrio entre hombres y mujeres; la persistencia del desempleo de larga duración, especialmente entre los trabajadores de más edad y la tendencia hacia una jubilación anticipada; y el aumento del número de hogares en relación con el crecimiento de la población, con un aumento de personas que viven solas y hogares en los que ningún miembro trabaja.

Además, estas tendencias tienen lugar en el marco de una globalización creciente y unos progresos técnicos cada vez más rápidos, que han acelerado la velocidad de los cambios estructurales en la economía, han aumentado la presión para que las empresas y los trabajadores se adapten a las nuevas circunstancias del mercado y a los nuevos métodos de trabajo y han reducido la capacidad de los Gobiernos de gestionar la evolución de la economía. Al mismo tiempo, ha incrementado la importancia de garantizar la estabilidad financiera y, por lo tanto, han limitado la cuantía de la deuda pública y restringido el crecimiento del gasto público. Se ven directamente afectadas tanto por la consolidación presupuestaria que prevé el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como por las orientaciones generales de política económica, que proporcionan un marco para reformar las políticas públicas de conformidad con objetivos más amplios, especialmente en apoyo del empleo y la creación de puestos de trabajo. Como consecuencia de esta evolución, la atención política se ha centrado en la protección social, que constituye un componente importante del gasto global.

### ***Tendencias demográficas: incidencia del envejecimiento de la población***

El crecimiento del número de personas mayores de 65 años se acelerará en los próximos 10-15 años, a medida que la generación del «baby boom» de la posguerra alcance una edad superior a los 65 años, lo que aumentará la presión sobre los sistemas de pensiones. Al mismo tiempo, el mayor crecimiento del número de personas mayores de 75 años hará que aumente notablemente la demanda de cuidados de larga duración, precisamente en el momento en que la participación de la mujer en el mercado de trabajo causará probablemente la reducción del número de personas disponibles para la atención familiar no remunerada.

Mientras que actualmente la Unión cuenta con una media de una persona de 65 años o más por cada cuatro personas en edad de trabajar (coeficiente de dependencia de la tercera edad), se prevé que este porcentaje pase a ser de uno por cada tres en 2020 y de casi uno por cada dos en 2040. Contrariamente a las tendencias observadas en el pasado, es poco probable que el crecimiento del coeficiente de dependencia de la tercera edad se compense en gran parte por la continuada disminución del número de niños y jóvenes menores de 15 años, que, según se prevé será más lenta que la del número de personas en edad de trabajar: El coeficiente global de dependencia, que en los últimos 20 años ha disminuido ligeramente en la Unión, recuperará el terreno perdido antes de 2010, para aumentar luego considerablemente desde el actual coeficiente de cinco personas menores de 15 años o de 65 años o más por cada diez personas en edad de trabajar, a seis personas dependientes por cada diez personas en edad de

trabajar en 2025 y siete personas dependientes por cada diez personas en edad de trabajar en 2040.

Sin embargo, estas previsiones sobre el incremento de los coeficientes de dependencia, que constituyen una forma convencional de evaluar la incidencia de las tendencias demográficas, pueden dar una impresión equívoca sobre la importancia del problema que suponen para los sistemas de protección social, así como sobre la respuesta política más adecuada para solucionarlo. Hasta ahora, en la mayor parte de los Estados miembros, las medidas se han dirigido a frenar el crecimiento de los compromisos relativos a las pensiones y a intentar garantizar que haya suficientes fondos disponibles para efectuar las correspondientes transferencias. Si bien esto es importante, también lo es que se tenga en cuenta el hecho de que, en la práctica, un elevado porcentaje de la población en edad laboral no trabaja y, por tanto, no desempeña ningún papel en la generación de la renta con la que se deben financiar las pensiones de los jubilados. Al contrario, estas personas, al igual que las personas de 65 años o más, dependen de la ayuda de las personas que trabajan. Es decir, cualquier evaluación de las dificultades previstas en relación con las transferencias sociales en los próximos años tiene que distinguir entre, por un lado, la mano de obra potencial (las personas de entre 15 y 64 años de edad) y, por otro, las personas realmente activas.

En 1998, apenas un 60% de la población en edad activa ejercía una actividad profesional remunerada. El resto se encontraba en situación de desempleo (alrededor de un 7%) o ni siquiera formaba parte de la mano de obra (la gran mayoría); de este último grupo, la mayor parte eran mujeres, mientras que la proporción de hombres era de un tercio aproximadamente. La principal causa de inactividad entre los hombres era la jubilación anticipada, mientras que entre las mujeres también desempeñaban un papel importante otros factores, como las dificultades existentes para conciliar la participación de las mujeres en el mercado laboral con las responsabilidades familiares. Por tanto, el coeficiente de dependencia real (el número de personas de 15 años o más que no ejercen una actividad profesional remunerada) era mucho mayor que el coeficiente convencional mencionado anteriormente, incluso si los niños menores de 15 años no se incluyen en los cálculos. De hecho, en la Unión, algo más de la mitad de las personas de 15 años o más no trabaja, y más de un 60% de ellas tiene menos de 65 años. El porcentaje era prácticamente el mismo en 1998 que a mitad de la década de los 80, debido a que la caída de los índices de desempleo y el incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo han podido compensar el aumento del número de personas de 65 años o más. Si también se tiene en cuenta el descenso del número de niños, el coeficiente total real de dependencia (la relación entre todas las personas inactivas, incluidas las personas menores de 15 años, y la mano de obra activa) descendió en este periodo.

El apartado anterior muestra como se puede obtener una impresión equívoca a partir únicamente del coeficiente de dependencia de la tercera edad; también muestra que es importante tener en cuenta el número real de personas activas, que será esencial para resolver los problemas que plantea el mantenimiento de una población que está envejeciendo. En otras palabras, para que las economías puedan realizar las transferencias necesarias para asegurar un nivel de vida decente a las personas de 65 años y más, tendrá que aumentar el porcentaje de personas en edad activa que disponga realmente de un empleo remunerado y, por tanto, habrá que crear empleos y riqueza.

### ***Participación de la mujer en el mercado de trabajo***

Una de las principales características del cambio social de la Unión durante las últimas dos décadas ha sido el aumento del número relativo de mujeres que realizan una actividad profesional remunerada. En la práctica, las mujeres son responsables de toda, o casi toda, la

ampliación de puestos de trabajo que ha tenido lugar durante este periodo en todos los Estados miembros.

El mayor aumento de participación se ha observado entre las mujeres en edad de procrear, pero los índices de actividad de este grupo varían todavía considerablemente en los diferentes Estados miembros, lo que en parte se explica por las diferencias de las condiciones básicas de los mercados de trabajo. Sin embargo, las estadísticas sugieren que la participación femenina está relacionada con el estado civil, especialmente en los países meridionales, en los que el índice de participación de las mujeres casadas es muy inferior al de las solteras, y a si las mujeres tienen o no niños pequeños, especialmente en los Estados miembros septentrionales, en los que la disponibilidad de servicios de cuidados de los niños fuera del ámbito familiar en sentido amplio, es decisiva.

La aparente insuficiencia de servicios de cuidado de los niños en varios Estados miembros septentrionales se traduce especialmente en un índice de participación mucho más bajo entre las madres solteras que entre las madres casadas. Esta situación se observa especialmente en el Reino Unido e Irlanda, donde menos de la mitad de las mujeres solteras de entre 25 y 49 años de edad con un hijo menor de 5 años formaban parte de la mano de obra, un porcentaje mucho menor que en cualquier otra parte de la Unión y muy por debajo del índice de participación de las mujeres casadas en situación similar. Por tanto, es evidente que en muchos Estados miembros es necesario ampliar la disponibilidad de los servicios de cuidado de los niños, así como introducir medidas para ayudar a las mujeres que cuidan a miembros de la familia con discapacidad o a ancianos dependientes.

Tan importante como el incremento de la participación de la mujer, es el tipo de trabajo que realiza. En todo el territorio de la Unión existe una fuerte tendencia entre los trabajadores de ambos sexos a trabajar a tiempo parcial, así como a realizar trabajos temporales. Las mujeres, que representan la principal fuente potencial de futuro crecimiento de la mano de obra, quieren ocupar empleos a tiempo parcial (en 1998, alrededor del 33% de las mujeres que ejercían una actividad remunerada trabajaban a tiempo parcial). Sin embargo, en la práctica, muchos empleos a tiempo parcial están exentos de la obligación de pagar cotizaciones sociales y no causan derecho a prestaciones. Por tanto, esta evolución tiene importantes implicaciones tanto para la financiación de los sistemas de protección social como para la disponibilidad de los complementos de renta.

La información que contiene el presente informe subraya los retos que para los sistemas de protección social supone la necesidad de responder mejor a la complejidad y diversidad de las relaciones entre hombres y mujeres en la moderna economía social europea. La mayoría de sistemas se basa principalmente en un modelo en que el hombre es el sostén económico de la familia, un modelo que no refleja las nuevas realidades: el incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, que debe fomentarse más; una mayor diversidad de los modelos de cuidado de los niños y de la familia, para los que se necesita una financiación adecuada; el aumento del número de hogares que dependen de los ingresos de la mujer; mayor diversidad de la organización del trabajo de hombres y mujeres; la pérdida de eficacia de los derechos derivados como medio de garantizar asistencia, como consecuencia del declive de las estructuras familiares tradicionales, a causa, principalmente, del incremento de divorcios y separaciones; y una inquietud creciente por la persistencia de barreras y factores disuasivos que dificultan la trayectoria profesional de las mujeres.

### ***Elevado número de jubilaciones anticipadas y la persistencia del desempleo de larga duración***

El limitado crecimiento del empleo en la Unión desde mediados de los años 70 ha conducido a la persistencia de un alto nivel de desempleo y un reducido índice de participación en el mercado laboral entre las personas de edad, así como a una limitada participación entre las mujeres. Esta situación plantea serios problemas tanto para los sistemas de protección social como para la política del mercado de trabajo.

Aunque actualmente, en la mayoría de Estados miembros, la edad oficial de jubilación de los hombres es de 65 años o más, desde mediados de los años 80 el número de hombres de entre 55 y 59 años de edad que participan en el mercado laboral ha disminuido de forma lenta pero continuada; en el caso de los hombres de entre 60 y 64 años de edad, el descenso es más pronunciado. En 1998, menos de un 70% de los hombres de entre 55 y 59 años de edad, y sólo el 4% de las mujeres de la misma edad, realizaban una actividad económica. Sólo el 32% de los hombres y apenas el 15% de las mujeres de entre 60 y 64 años de edad seguían participando en el mercado del trabajo. La inversión de la tendencia a la jubilación anticipada de los hombres, así como el aumento del número de mujeres mayores que realizan una actividad económica deben ser los principales objetivos de toda política dirigida a reducir la presión sobre los sistemas de protección social.

Un gran número de personas mayores se encuentra en situación de desempleo de larga duración, una situación que a menudo precede la jubilación anticipada. En 1988, más de 8 millones de personas de la UE estaban en situación de desempleo desde hacía por lo menos un año, es decir alrededor de un 5% de la mano de obra. De estas personas, más de 5 millones estaban en el paro desde hacía por lo menos dos años. Estas cifras son parecidas a las observadas a finales de la recesión de principios de la década de los 90 y no mucho más bajas que a mitad de la década de los 80. El elevado índice de desempleo de larga duración es una fuente importante de presión sobre los sistemas de protección social en el conjunto de la Unión, y constituye igualmente una importante fuente de exclusión social. Sin embargo, es evidente que la naturaleza del problema varía entre las distintas partes de la Unión, lo que significa, a su vez, que las políticas adecuadas también son diferentes.

### ***La evolución de la estructura de los hogares y el crecimiento del número de hogares sin miembros económicamente activos***

A pesar del bajo crecimiento de la población, se observa un continuo crecimiento del número de hogares en el conjunto de la Unión, y un crecimiento incluso mayor del número de personas menores de 65 años que viven solas, de las que un número desproporcionado se encuentra en situación de desempleo. La reducción del tamaño medio de los hogares implica un crecimiento de la demanda de servicios sociales, puesto que cada vez es más difícil que las familias se autoproporcionen la ayuda y los cuidados que necesitan.

En el conjunto de la Unión, en 1998, casi el 25% de los hogares estaba formado por sólo una persona de 15 años o más, y en alrededor de un 16% de ellos había un niño menor de 15 años, al que, en prácticamente todos los casos, educaba una madre sola. Ambas cifras eran mucho más elevadas que 12 años antes. Sin embargo, el predominio de hogares formados por una sola persona como tamaño doméstico medio varía considerablemente entre el norte y el sur de la Unión; en Finlandia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, un 30% o más de los hogares estaban formados por una sola persona de 15 años o más, lo que equivale a dos o tres veces el porcentaje en los Estados miembros meridionales.



Además, en el norte de la Unión, es mucho más probable que estén en situación de desempleo las personas en edad laboral que viven solas que las que viven con otras personas. En los Países Bajos, Alemania, Bélgica y el Reino Unido, por ejemplo, un 25% o más de los hombres de entre 15 y 64 años de edad que estaban en situación de desempleo vivían solos, es decir, el doble de los que trabajaban. En los Estados miembros meridionales, sólo alrededor del 4% o menos de los hombres de este grupo de edad que se encontraban en situación de desempleo vivían solos, una cifra prácticamente idéntica a la correspondiente a las personas activas de este grupo. Además, en la mayoría de los países septentrionales, el número de las personas en situación de desempleo ha incrementado desde mediados de la década de los 80, así como en los últimos años, un periodo en el que ha descendido el desempleo.

En consecuencia, los índices de desempleo no reflejan totalmente la presión relativa que ejerce el desempleo, o, más generalmente, las personas inactivas, sobre los sistemas de protección social. En el sur de la Unión, los elevados índices de desempleo asociados a una limitada participación en el mercado de trabajo, ejercen una presión mucho menos importante de la que ejercerían en la mayor parte de los Estados miembros del norte, debido al mayor tamaño de los hogares, así como a la mayor disponibilidad de ayuda en el propio ámbito familiar. La tendencia hacia hogares más pequeños y más personas que viven solas significa, por tanto, que el descenso de los índices de desempleo no implica necesariamente una reducción proporcional de las necesidades en materia de asistencia social y financiera. Esta situación se muestra claramente en Bélgica y en el Reino Unido, donde el descenso de los índices de desempleo no ha ido acompañado de la correspondiente reducción de hogares sin miembros activos económicamente.

## 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL

En relación con la producción, el gasto global de protección social en la Unión, sin deducir impuestos u otras cargas sobre las prestaciones, alcanza la media de 28,5% del PIB, abarcando desde más de un 30% del PIB en Francia, Bélgica, Alemania, los Países Bajos y los tres países nórdicos, con Suecia a la cabeza con un porcentaje de alrededor del 35% del PIB, hasta el 22-23% del PIB en Grecia, España y Portugal y solamente del 18,5% del PIB en Irlanda. En términos muy generales, los países con un nivel más alto de PIB por habitante tienden a asignar proporcionalmente más al gasto social, pero la relación no es sistemática: especialmente en Suecia y Finlandia el gasto es más elevado de lo que podría esperarse sobre esta base, mientras que en Italia e Irlanda el gasto es más bajo (25% del PIB).

### *Gasto social neto*

Sin embargo, las cifras relativas al gasto de la protección social, sin deducción de impuestos u otras cargas sociales, tienden a exagerar tanto el coste que supone para los Gobiernos en términos del necesario incremento de ingresos para financiar el gasto, como de la cuantía de las prestaciones concedidas a los beneficiarios de ayuda. Esto se debe a que los impuestos y las cargas sociales a que están sujetas las prestaciones, que varían considerablemente en los distintos Estados miembros, reducen el importe de las transferencias. Por otro lado, las cifras minimizan el valor de los importes de que se trata, ya que no se tienen en cuenta las transferencias sociales concedidas en forma de beneficios fiscales o reducción de las cotizaciones, que tiene el mismo efecto sobre los presupuestos públicos y sobre los ingresos netos de los beneficiarios que los gastos vinculados al pago de prestaciones.

Ambos elementos son difíciles de calcular, lo que constituye una de las principales razones de que hasta ahora se hayan excluido de la base de datos SEEPROS. Sin embargo, los cálculos de la OCDE, que se deben considerar preliminares, proporcionan al menos una indicación de la importancia de los importes en cuestión. Estas cantidades son relativamente importantes en los países nórdicos y en los Países Bajos, donde las cargas sobre las prestaciones son mayores que en otros sitios. Por lo tanto, en términos netos, el coste de la protección social y de las cantidades que reciben los beneficiarios se reduce, en estos casos, a un nivel similar al de otros Estados miembros. Se calcula que en Suecia el gasto neto de la protección social en 1996 representó alrededor del 30% del PIB, prácticamente como en Alemania, y en Dinamarca y Finlandia se calculó en un 26-27% del PIB, prácticamente como en el Reino Unido y un poco más elevado que en los Países Bajos. En consecuencia, la diferencia entre el gasto en relación con el PIB en estos países y en Italia e Irlanda ha disminuido considerablemente.

Estos resultados preliminares confirman la importancia que tiene para el análisis político ampliar la base de datos SEEPROS con los cálculos relativos al gasto neto, incorporando las cantidades concedidas a través de las exenciones fiscales y la reducción de cotizaciones, a fin de proporcionar un resumen completo de la incidencia de la protección social sobre los presupuestos nacionales y la redistribución. Con este fin, la Comisión, a través de Eurostat, tiene intención de crear un grupo de trabajo con la participación de los Estados miembros para desarrollar un módulo especial para incluir estos datos en la base.

### *Crecimiento del gasto social, 1990-1996*

Mientras que el gasto de la protección social ha continuado creciendo estos últimos años en casi todos los países de la Unión, desde 1993, el índice de incremento en términos reales es

menor en la mayor parte de los Estados miembros. Esto coincide con el fin de la recesión de principios de la década de los 90, que incrementó el gasto, especialmente en relación con las prestaciones de desempleo, pero también con las prestaciones por incapacidad y con las prestaciones a la vivienda.

Mientras que entre 1990 y 1993 el gasto social aumentó notablemente (desde una media de 25,5% del PIB a algo más del 28,5%), en los años posteriores disminuyó ligeramente en relación con el PIB, debido en parte a la disminución y el declive de los gastos relacionados con el desempleo, pero principalmente a la disminución de los gastos reales en la mayoría de ámbitos. Sólo en Portugal, Grecia, Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo el gasto siguió aumentando en relación con el PIB entre 1993 y 1996, en los dos primeros años a consecuencia del desarrollo en curso del sistema de protección social, y, en los tres últimos, debido al fracaso de sus economías para recuperarse completamente como en la mayoría de los demás países de la Unión. La disminución del gasto social en relación con el PIB en el resto de la Unión fue más pronunciada en Suecia, Finlandia y los Países Bajos, los tres países con el nivel de gasto más elevado en 1993.

### *El perfil del gasto social*

Las prestaciones de vejez y viudedad representan con mucho el capítulo más importante de gastos de la protección social, con una media del 43% del total de los gastos de la Unión en 1996, es decir, un poco más del 12% del PIB; la asistencia sanitaria ocupa el segundo lugar, con un poco más del 21,5% del total, o sea, algo más del 6% del PIB. Los gastos vinculados a las prestaciones de invalidez y de desempleo presentan una importancia similar: cada uno de los capítulos representaba algo más del 8% del total de los gastos, aunque en 1996, en 9 de los 15 Estados miembros el importe de las prestaciones por discapacidad era superior al de las prestaciones de desempleo. Los gastos vinculados a las familias y a los niños, incluidas las prestaciones de maternidad, y los servicios de cuidados a los niños y las prestaciones familiares, representan una media sólo ligeramente inferior a las prestaciones de incapacidad y desempleo, mientras que los gastos vinculados a los otros tres tipos de prestaciones, a saber, enfermedad, vivienda y exclusión social, en conjunto son de importancia parecida, con un promedio de alrededor del 7,5 % del gasto global.

A pesar del envejecimiento de la población en la Unión, el principal cambio en el esquema de los gastos de la protección social entre 1990 y 1996 no fue, como se podría esperar, un crecimiento relativo de las pensiones de vejez o de la asistencia sanitaria, ya que el aumento del gasto de ambos capítulos ha aumentado prácticamente al mismo ritmo que el total, sino otros elementos del gasto, especialmente las prestaciones por discapacidad, las prestaciones de vivienda y las prestaciones para combatir la exclusión social. En parte, este crecimiento se puede atribuir a la recesión de principios de la década de los 90 y el correspondiente incremento del desempleo, pero el gasto relacionado con los dos primeros tipos de prestaciones ha continuado aumentando en relación con el gasto relativo a otros elementos desde 1993. El principal capítulo en el que se ha producido una disminución del gasto desde 1990 son las prestaciones por enfermedad, sobre las que parecen concentrarse los esfuerzos para reducir gastos en varios Estados miembros.

### *Relación entre los gastos y los beneficiarios*

Si bien la base de datos SEEPROS no contiene información relativa al número de beneficiarios, se pueden calcular los posibles efectos sobre el gasto de la evolución de dicho número por medio del examen de otros elementos, especialmente datos relativos al número de

personas que rebasan la edad oficial de la jubilación y al número de personas en situación de desempleo.

Entre 1990 y 1996, el gasto vinculado a las pensiones de vejez en la Unión (incluidas las pensiones de supervivencia) aumentó una media del 3,5% anual en valor real. El número de personas que rebasaban la edad de jubilación aumentó en un 1,5% anual, por que el importe medio de la prestación por persona aumentó un 2% anual, cifra que coincide ampliamente con el crecimiento a largo plazo del PIB por habitante. Sin embargo, durante este periodo, debido al reducido índice de crecimiento del PIB, la media aumentó un poco más que el PIB por habitante. Sin contar los Países Bajos y Grecia, en los que se observó un ligero descenso, el importe medio de las pensiones aumentó de forma similar en todos los Estados miembros, especialmente en Dinamarca, el Reino Unido (ambos en un 4% anual) y Portugal (8% anual).

Entre 1990 y 1996, los gastos vinculados a las indemnizaciones de desempleo (excluidas las indemnizaciones de despido y las prestaciones en especie) en la Unión aumentaron hasta algo menos de un 4% anual en términos reales, un crecimiento menor al del número de personas en situación de desempleo de conformidad con la definición de los convenios de la OIT, que aumentó en algo más de un 5,5% anual. Por tanto, la compensación por persona en situación de desempleo, medida en estos términos, disminuyó en casi un 2% al año, lo que podría reflejar mas bien una reducción del número de personas en situación de desempleo registradas y no la disminución de la prestación media, aunque también puede indicar una reducción del régimen de transferencias, lo que coincidiría con los esfuerzos políticos en muchos Estados miembros en este periodo. El descenso fue perceptible en la mayoría de los países y especialmente marcado en España, Grecia, Francia, Bélgica, Alemania y Suecia. Por otro lado, el valor implícito de la indemnización por persona en situación de desempleo en Irlanda, Portugal y los Países Bajos experimentó un importante crecimiento.

### 3. FINANCIACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Por término medio, en 1996 las cotizaciones sociales financiaron un 63% del total de los gastos de la protección social, si bien el porcentaje varió desde dos tercios o más en Francia, Bélgica, los Países Bajos, Alemania, Italia y España a justo algo más de la mitad en Luxemburgo, Suecia y Finlandia, alrededor del 40% o menos en Portugal, Reino Unido e Irlanda y sólo el 25% en Dinamarca.

Los métodos de financiación tienen tendencia a cambiar lentamente, habida cuenta que se basan en la evolución histórica de los sistemas y están estrechamente relacionados con los sistemas de control del derecho de prestaciones. Pese a la reciente preocupación por limitar o reducir las cargas impuestas a los ingresos del trabajo, la importancia relativa de las cotizaciones sociales en el conjunto de la Unión disminuyó marginalmente entre 1990 y 1996 (desde un poco menos del 64,5% del total a un poco más del 63%). Hay que subrayar que, si bien las cotizaciones sociales representan la mayor parte del total de las cargas de los trabajadores por cuenta ajena, en la UE existen otras cargas que representan más de un tercio de este total.

La reducción de la importancia relativa de las cotizaciones sociales tuvo lugar durante los tres primeros años de este periodo, pero después de 1993 su importancia relativa aumentó ligeramente. Las cotizaciones de los empresarios siguieron una evolución similar: la participación en la financiación total descendió de un 42% en 1990 a algo menos del 39,5% en 1993, y permaneció en este nivel durante los tres siguientes años, mientras que los ingresos procedentes de los impuestos pasaron de un 30% del total en 1990 a un 33% en 1993, para descender a un 32% en 1996. No obstante, el porcentaje de ingresos procedentes de las cotizaciones sociales evolucionó considerablemente en varios Estados miembros en este periodo, aunque no descendió de manera uniforme, y la reducción fue mayor en los países con un porcentaje inicial relativamente pequeño que en los países con un porcentaje inicial mayor. En Portugal, disminuyó de un 57% a un 43% en este periodo y en Irlanda y en el Reino Unido, en aproximadamente 4 puntos porcentuales. Por otro lado, las cotizaciones sociales se convirtieron en una fuente más importante de financiación en Dinamarca (donde se incrementó el porcentaje del 13% al 25%) y los Países Bajos (de un 59% a un 67,5%), así como, menos espectacularmente, en Finlandia, Bélgica y Austria. Por tanto, en conjunto se observan pocos signos de convergencia en el porcentaje de ingresos procedentes de las cotizaciones en este periodo.

Puesto que en los años 90 el porcentaje correspondiente a las retribuciones y salarios del PIB tendió a disminuir, especialmente desde 1993 y a finales de la recesión, los ingresos procedentes de las cotizaciones aumentaron considerablemente en relación con las retribuciones y salarios -y, en consecuencia, los costes laborales- pasando de una media del 33,5% en 1990 al 37% en 1996, mientras que las cotizaciones de los empresarios aumentaron de un 21,5% a un 23%.

Sin embargo, desde 1996, existen pruebas de que en diversos Estados miembros, especialmente en aquellos con índices de cotización elevados, se realizan esfuerzos cada vez mayores para que la protección social se financie a través de impuestos en vez de a través de cotizaciones y, en algunos casos, a través de impuestos recaudados especialmente para financiar determinadas prestaciones. Es el caso de Francia, donde el denominado CSG (*Contribution Sociale Généralisée*) se introdujo en 1991 como un "impuesto de solidaridad" para sustituir parte de las cotizaciones sociales, se ha incrementado en varias ocasiones desde entonces, y ahora es más elevado que el impuesto sobre la renta. Al mismo tiempo, la

denominada CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*), una carga adicional de un 0,5% de los ingresos e introducida en 1995 para contribuir a la reducción de déficit del sistema de protección social, se ha prorrogado hasta 2014, mientras que, por motivos similares, ha aumentado el impuesto sobre el tabaco.

Como consecuencia de esta reorientación, desde 1996 ha disminuido el papel de las cotizaciones sociales como fuente de ingresos, mientras que han aumentado los impuestos específicos, que en 1998 supusieron más del 15% de la financiación total de la protección social en Francia. Del mismo modo, recientemente en Bélgica se han reducido las cotizaciones de los empresarios, mientras que en Alemania en 1999 se redujo el porcentaje de cotizaciones destinado a las pensiones y se propuso una "reforma fiscal ecológica" para proporcionar una financiación adicional para el gasto social. Por otra parte, en Italia se quiere que la financiación de las prestaciones familiares, incluidos los permisos de maternidad, se haga a través de impuestos generales en vez de por medio de cotizaciones.

#### **4. RECIENTES CAMBIOS DE POLÍTICA**

Los cambios introducidos los últimos años en los sistemas de protección social se han centrado en los mismos objetivos clave mencionados anteriormente, puestos de relieve en la Comunicación de la Comisión publicada a principios de 1999. En la mayoría de los casos, estos objetivos han sido: crear mayores incentivos para que las personas en situación de desempleo que pueden trabajar busquen un puesto de trabajo y ayudarlas a encontrarlo, garantizando al mismo tiempo que las personas que no son aptas para trabajar dispongan de unos ingresos razonables; reducir el número de personas dependientes de las prestaciones estatales e instarlas a integrarse en la sociedad; tratar de asegurar las futuras pensiones reduciendo las transferencias necesarias por un lado, y, por otro, aumentando los fondos disponibles para financiarlas; y frenar el coste de la asistencia sanitaria al tiempo que se mejoran los servicios estándar proporcionados.

Como consecuencia de la reorientación de las políticas, que pasan de hacer hincapié sólo en la ayuda financiera a impulsar las medidas activas, de conformidad con las Directrices para el empleo, la protección social empieza a ser un factor más importante de política económica y de empleo global de la Unión, que apoya la acción emprendida en otros ámbitos en vez de obstaculizarla.

##### **4.1 Objetivo clave: hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros**

En el conjunto de la Unión existe el convencimiento generalizado de que los sistemas de protección social deben garantizar la existencia de incentivos financieros para que las personas busquen trabajo, y no permanezcan en situación de desempleo durante tanto tiempo, puesto que ello reduce sus posibilidades de encontrar trabajo y crea actitudes de dependencia, así como que sus capacidades para encontrar empleo aumenten en vez de reducirse durante el periodo de desempleo. Este reconocimiento ha hecho que se realicen esfuerzos para garantizar que el importe de las prestaciones, si se compara con posibles remuneraciones, no produzca un efecto desincentivador para buscar trabajo en relación con la búsqueda de empleo, y para asegurarse de que se ayuda a las personas en situación de desempleo a encontrar trabajo a través de las medidas activas adecuadas.

Al mismo tiempo, las prestaciones deben seguir proporcionando un nivel de ingresos aceptable mientras las personas en situación de desempleo buscan trabajo. El reto al que se enfrentan los Estados miembros consiste en determinar el importe de las prestaciones y definir la normativa que regirá el derecho a las mismas, de forma que ambos objetivos se alcancen simultáneamente. En la práctica, tanto el acceso de las personas en situación de desempleo a las prestaciones como el importe de las mismas varían considerablemente en los distintos Estados miembros; en el caso del acceso a las prestaciones, la principal división es la que separa el norte y el sur de la Unión, como parece indicar un reciente estudio empírico relativo a las tasas de sustitución, basado en una comparación de los importes reales que reciben las personas en situación de desempleo y el salario que recibirán si empiezan a trabajar, a partir de los resultados de los dos primeros estudios del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (OPHCE). Los resultados, que se refieren a 1993 y 1994, tienen carácter exploratorio. Deberán compararse con datos procedentes de otros estudios y someterse a estudios complementarios en cuanto estén disponibles para el análisis los resultados de las nuevas encuestas. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, por medio de encuestas, siempre resulta difícil recopilar información de alta calidad sobre cuestiones relativas a los ingresos y a las transferencias.

De los resultados, se deriva que en Italia, Grecia y Portugal, más de la mitad de las personas que permanecieron en situación de desempleo por lo menos tres meses durante los dos años, no recibió ninguna prestación de desempleo y, en la mayoría de los casos, tampoco recibieron ningún tipo de asistencia social, mientras que en España, alrededor de una cuarta parte de las personas que se encontraban en esta situación no recibió ningún tipo de transferencia social. Por el contrario, en Dinamarca, Alemania y Bélgica el porcentaje es sólo del 10% o menos de las personas en situación de desempleo que no recibió ninguna prestación de desempleo, y prácticamente todo el mundo recibió algún tipo de ayuda del Estado, observación válida también en el caso de Francia, Irlanda y el Reino Unido, a pesar del menor porcentaje de personas que recibieron prestaciones de desempleo.

El importe medio de las prestaciones de desempleo (habida cuenta de las personas que no recibieron ningún tipo de prestación) variaba desde casi un 80% del salario neto que recibían las personas que habían trabajado en Irlanda o el 70% o más en Alemania, Bélgica y Dinamarca a menos del 25% en Italia y el Reino Unido y menos del 10% en Grecia, con Francia (alrededor del 60%), España y Portugal (alrededor del 35%) entre ambos extremos. Sin embargo, especialmente en el caso del Reino Unido, estas cifras minimizan los importes recibidos, porque excluyen prestaciones de viviendas concedidas a los hogares, que son importantes en el Reino Unido.

Estos porcentajes medios indican sólo parcialmente la importancia de los incentivos financieros para que las personas en situación de desempleo busquen trabajo. Un indicador más pertinente lo constituye el porcentaje que recibe prestaciones relativamente altas en comparación con la remuneración del trabajo, si bien no existe un acuerdo general sobre lo que debe considerarse «alto». Por ejemplo, en la mayoría de los Estados miembros, sólo un pequeño porcentaje de hombres o mujeres en situación de desempleo se beneficiaban de una tasa de sustitución del 80% o más. Excepto en Dinamarca (27%), Alemania (25%) y Francia (24%) por lo que se refiere a los hombres, y Dinamarca (49%), Alemania (21%), Francia (30%), Bélgica (23%) e Irlanda (21%) por lo que se refiere a las mujeres, en los demás Estados miembros menos del 20% de las personas en situación de desempleo se beneficiaba de una tasa tan elevada. En España este porcentaje era de sólo alrededor de un 10% y en Italia, el Reino Unido y Grecia de menos de un 10%, tanto para los hombres como para las mujeres. Excepto en Dinamarca, más de un 60% de hombres y mujeres se beneficiaba de una tasa de sustitución inferior al 65%, o no recibía ninguna prestación.

Estos datos sugieren que, en 1993-1994, para la mayoría de personas, el efecto disuasorio del importe de las prestaciones para buscar trabajo era relativamente débil en la mayoría de Estados miembros. Esta conclusión general debe interpretarse con prudencia. Habrá que realizar estudios, especialmente complementarios sobre grupos específicos como trabajadores poco remunerados, cuyos ingresos podrán constituir un incentivo financiero para permanecer en situación de desempleo o para no buscar trabajo activamente. Además, desde 1993-1994, a raíz de los datos sobre aspectos relativos a los incentivos, varios gobiernos han restringido las condiciones para tener derecho a prestaciones.

Una característica importante de las políticas llevadas a cabo estos últimos años en el conjunto de la Unión ha sido la reevaluación de las condiciones que rigen el derecho a prestaciones. En consecuencia, en muchos Estados miembros se han tomado medidas para restringir los requisitos que causan derecho a prestaciones y aumentar la motivación de las personas en situación de desempleo para encontrar trabajo. Estas medidas no se aplicaron únicamente a las prestaciones de desempleo, sino que se han ampliado a las prestaciones por discapacidad y a los sistemas de jubilación anticipada, que en varios países se venían utilizando en sustitución de las indemnizaciones de desempleo.



Asimismo, varios países han asociado los cambios en sus sistemas de prestaciones con tentativas para hacer que trabajar sea más rentable, con la introducción de medidas dirigidas a aumentar los ingresos netos de las personas que aceptan un empleo, permitiéndoles, seguir recibiendo cierta ayuda una vez han empezado a trabajar, por un lado, y, por otro, ampliando las prestaciones complementarias de los trabajadores.

### *Prestaciones del trabajo*

Este enfoque ha alcanzado el mayor desarrollo en el Reino Unido, donde la prestación denominada *Family Credit*, concebida como suplemento de los ingresos netos de las personas con puestos de trabajo poco remunerados con menores a cargo, se sustituyó en 1999 por la prestación denominada *Working Families' Tax Credit*, que garantiza a todos los trabajadores con familias a cargo, incluidas las familias monoparentales, unos ingresos mínimos más elevados que antes y les concede un subsidio para aligerar los costes del cuidado de los hijos. Además, se ha introducido una medida parecida para las personas con discapacidad y se ha lanzado un sistema piloto del mismo tipo para las personas mayores de 50 años en situación de desempleo, con objeto de animarles a trabajar.

Además del Reino Unido, el único país de la Unión en el que las prestaciones del trabajo son importantes es Irlanda, donde la prestación denominada *Family Income Supplement* existe desde hace algún tiempo; en los últimos años ha aumentado el número de personas que se benefician de la misma a medida que aumentaba el nivel máximo de ingresos para beneficiarse de la misma y se introducían condiciones más favorables para tener derecho a la prestación y recibirla. Además, ahora los beneficiarios de una prestación de desempleo pueden conservar los subsidios que reciben por hijo a cargo durante 13 semanas después de empezar a trabajar, con objeto de aumentar sus ingresos netos y proporcionar un incentivo adicional para encontrar un empleo.

Por lo demás, varios países han introducido también prestaciones del trabajo a fin de facilitar la transición entre el paro y el empleo, así como para instar a los interesados a aceptar trabajos a tiempo parcial o trabajos temporales, como en Austria, Alemania y Portugal, donde el principal objetivo es ayudar a las personas en situación de desempleo a adquirir experiencia laboral, a fin de mejorar sus posibilidades de empleo futuras.

### *Modificaciones en los sistemas de indemnización de desempleo*

Mientras que en la década de los 90 los cambios introducidos en las prestaciones de desempleo se dirigieron principalmente a frenar el gasto de los presupuestos públicos, en los últimos años se ha observado una tendencia generalizada a asociar más estrechamente el complemento a los ingresos con medidas activas del mercado de trabajo, así como a instar a las personas beneficiarias de prestaciones a que encuentren un trabajo lo más pronto posible. En varios Estados miembros, incluidos Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, se ha ampliado la definición de trabajo adecuado para una persona en situación de desempleo, a fin de incluir en ella aquellos empleos que éstos pueden realizar con un mínimo de formación, en vez de incluir únicamente los trabajos realizados en el pasado. El rechazo de un trabajo adecuado después de permanecer en situación de desempleo durante un tiempo, o a participar en programas activos del mercado de trabajo, puede conducir a la pérdida de las prestaciones.

Al mismo tiempo, en varios países se han introducido, o se prevé introducir, cambios dirigidos a mejorar la red de seguridad social de los sistemas de prestaciones de desempleo. En Italia, se ha introducido un sistema de prestaciones de desempleo basadas en un seguro,

que prevé un subsidio sujeto a la prueba de recursos tras la expiración del derecho a prestaciones, con objeto de proporcionar una mayor protección, mientras en Portugal, el periodo durante el cual se tiene derecho a recibir una prestación de desempleo se ha alargado recientemente para personas de todos los grupos de edad.

Mientras que, recientemente las políticas llevadas a cabo en el conjunto de la Unión se han dirigido a asegurar que trabajar sea rentable, en algunos países subsisten circunstancias en las que el incentivo financiero vinculado al trabajo es muy limitado, especialmente para aquellas personas, generalmente mujeres, cuyo consorte se encuentra en situación de desempleo y es beneficiario de una prestación de desempleo sujeta a la prueba de recursos, relativa a los ingresos del hogar, como en el Reino Unido y Bélgica. En estos casos, todos los ingresos adicionales pueden anularse mediante una pérdida sobre las prestaciones. Sin embargo, tanto en el Reino Unido como en Bélgica, se han tomado medidas para reducir el posible efecto disuasorio sobre el trabajo.

#### *Cambios en las prestaciones por discapacidad*

En varios Estados miembros, las prestaciones por discapacidad se han utilizado como un sustituto de las prestaciones de desempleo más «aceptable», especialmente en el caso de las personas en situación de desempleo de larga duración. Sin embargo, a medida que aumentaba el gasto y el número de solicitantes, se han ido tomando medidas para intentar restringir el derecho a estas prestaciones a aquellas personas realmente incapaces de trabajar debido a su discapacidad. En los Países Bajos y el Reino Unido, donde el número de beneficiarios de prestaciones es mayor que el número de personas en situación de desempleo, a mediados de la década de los 90 se introdujeron reformas dirigidas a reforzar los procedimientos asociados con los exámenes médicos y ampliar la definición de los trabajos que la persona en cuestión podría realizar.

Además, en los Países Bajos, desde 1998, una parte de la responsabilidad para controlar el sistema recae sobre los empresarios, que pagan unas tasas de cotización distintas en función del riesgo de que sus empleados se conviertan en solicitantes, lo que supone un incentivo para que los empresarios limiten el número de beneficiarios, ya sea por medio de la disuasión o haciendo que sea más fácil seguir trabajando. En el Reino Unido, se prevén medidas adicionales para restringir más las condiciones que causan derecho a las prestaciones, mientras, como se menciona anteriormente, a las personas en situación de desempleo que empiecen a trabajar se les garantiza desde ahora un ingreso mínimo en forma de crédito fiscal, mientras que, al mismo tiempo, se ha aumentado el importe de las prestaciones concedidas a aquellos cuya discapacidad impide realmente trabajar.

En otros Estados, como en Austria, Grecia e Italia, también se han restringido los requisitos para causar derecho a prestaciones, mientras que en Suecia, donde los gastos son comparativamente elevados, el sistema se encuentra en pleno proceso de reforma. En cambio, en Irlanda, donde los gastos relacionados con las prestaciones de discapacidad son relativamente bajos, el subsidio de discapacidad concedido a título de asistencia social se amplió en 1997 a las personas que recibieron cuidados en establecimientos especializados a tiempo parcial y aumentaron las prestaciones concedidas a las parejas en las que ambos miembros tienen discapacidades.

#### *Pensiones de jubilación anticipada*

Como se menciona anteriormente, en los últimos 15 a 20 años, junto con los beneficiarios de las prestaciones por discapacidad también ha aumentado el número de personas que se acogen

a la jubilación anticipada, por razones similares. Efectivamente, ambas constituyen respuestas alternativas al problema del desempleo de larga duración; mientras el Reino Unido y los Países Bajos, por ejemplo, han optado por ampliar las prestaciones por discapacidad, Francia, Alemania y otros países, han optado por fomentar la jubilación anticipada. En ambos casos, los crecientes costes han conducido a la restricción de las condiciones que causan derecho, así como a la reducción del importe de las prestaciones en el caso de la jubilación anticipada.

En Dinamarca, Austria e Italia, se ha aumentado el número de años de cotización necesarios para poder optar a una jubilación anticipada, mientras que en Alemania, se está aumentando progresivamente la edad mínima para poder optar a una pensión (a 63, o 62 en caso de desempleo de larga duración).

Sin embargo, en Luxemburgo se ha ampliado la posibilidad de optar por una jubilación anticipada, con objeto de instar a las personas a continuar trabajando a tiempo parcial en vez de retirarse completamente. Sistemas similares funcionan en Francia, Alemania, Dinamarca y Austria, donde los trabajadores por cuenta ajena de cierta edad pueden optar por reducir progresivamente su tiempo de trabajo hasta su jubilación, en cuyo caso perciben una pensión parcial a título de compensación. Por otro lado, como en Austria y Alemania, los empresarios tienen derecho a una reducción de sus cotizaciones sociales si, para sustituir progresivamente a sus trabajadores, contratan a una persona que se encuentra en situación de desempleo.

#### *Prestaciones familiares y otras modalidades que permiten conciliar el trabajo y la familia*

La protección social por hijos de las familias con menores a cargo tiene tres objetivos principales: ayudar a las personas a sobrellevar los costes adicionales que supone tener hijos por medio de prestaciones y subsidios especiales; ayudar a las personas que dan a luz a través de subsidios de maternidad y permisos, que cada vez se aplican en mayor grado a ambos progenitores; y proporcionar ayuda para el cuidado de los niños y de los miembros de la familia con discapacidad o de edad avanzada y dependientes. Los tres objetivos son importantes para mejorar la seguridad de los ingresos de las personas con familia, especialmente las mujeres, y ayudarles a conciliar el trabajo con sus otras responsabilidades. Las modalidades de ayuda para el cuidado de los niños y el derecho a coger un permiso para cuidar a los niños o a otros miembros de la familia que necesiten cuidados de larga duración, son de vital importancia para muchas mujeres que desean seguir realizando una actividad profesional, especialmente en el caso de aquellas que educan a los niños sin ayuda, un colectivo cada vez más numeroso. Como se reconoce explícitamente en la Estrategia de Empleo de la UE, las mujeres todavía encuentran dificultades adicionales para acceder al mercado de trabajo, avanzar en sus trayectorias profesionales y conciliar la vida profesional y familiar; en las Directrices para el empleo, los Estados miembros se comprometieron a garantizar la igualdad de acceso al mercado de trabajo y la igualdad de oportunidades para las mujeres.

En Alemania, las prestaciones por hijo aumentaron perceptiblemente a principios de 1999 y se prevé que vuelvan a aumentar en 2000, lo que, junto a las desgravaciones fiscales por hijo, supondrá un incremento de los ingresos familiares netos. En Luxemburgo, la asistencia se dirige más específicamente a las familias de rentas bajas, con la reducción de las desgravaciones fiscales por hijo (que tienden a favorecer a las familias de rentas más elevadas) y el incremento de las prestaciones por hijo con un importe equivalente. De forma parecida, en Italia se introdujo en 1999 una nueva prestación sujeta a la prueba de recursos para todas las familias con más de tres hijos menores de 18 años.

Sin embargo, la evolución más importante en este ámbito se ha dirigido a ampliar las posibilidades de permiso parental, con el apoyo de la reciente Directiva comunitaria. El derecho de las personas con menores a cargo a coger un permiso se ha ampliado o está en proceso de ampliación en muchos países de la Unión, incluidos Austria, Luxemburgo, Dinamarca, Bélgica, Irlanda, los Países Bajos, Italia, España y el Reino Unido.

Al mismo tiempo, en los últimos años ha aumentado la disponibilidad de servicios para el cuidado de los niños en varios Estados miembros, especialmente en aquellos en los que los servicios eran limitados en el pasado. A menudo, los servicios de cuidado de los niños son un necesario componente complementario de las medidas activas del mercado de trabajo, cuyo objetivo es permitir a muchas personas, especialmente mujeres, seguir una trayectoria profesional e integrarse convenientemente en la sociedad. En España, las reducciones fiscales en concepto de costes para el cuidado de niños menores de tres años aumentaron considerablemente en 1998. En Grecia, se lanzó un proyecto piloto cuyo objetivo es alargar el tiempo que los niños pueden pasar en guarderías y escuelas primarias, así como en las guarderías públicas diurnas, y en Portugal se ha ampliado la red de guarderías. En los Países Bajos, desde 1999, los padres de familias monoparentales que buscan trabajo o reciben formación tienen derecho a un reembolso de los gastos del cuidado de los niños fuera del horario escolar (primaria) si sus ingresos son inferiores a un determinado nivel. En el Reino Unido, en octubre de 1999 se introdujo un nuevo crédito fiscal para el cuidado de los niños para las familias de renta baja, incluidas las familias monoparentales. Además, se prevé ampliar el número de plazas en los servicios de cuidado de los niños fuera de los horarios escolares.

#### **4.2 Objetivo clave: conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables**

El significativo crecimiento del número de personas que sobrepasan la edad de jubilación en todos los Estados miembros en los últimos 10-15 años ha hecho que la atención general se centre en las consecuencias de esta evolución para los regímenes de pensiones de jubilación y su financiación, habida cuenta de que las pensiones de jubilación representan el 43% del total del gasto de protección social en la Unión, o sea, algo más del 12% del BIP. Si bien las medidas introducidas difieren en los detalles, todas hacen hincapié en la reducción de las transferencias que serán necesarias en el futuro o en el incremento de los medios financieros disponibles. Incluyen el aumento de la edad oficial de jubilación o del número de años de cotización necesarios para tener derecho a la pensión completa, la reducción del importe de la pensión en relación con el salario recibidos en el pasado o una relación más estrecha entre las pensiones y las cotizaciones, así como la creación de fondos especiales para financiar las transferencias futuras, a fin de añadir a los actuales sistemas de reparto en los que los pagos actuales se financian a través de las cotizaciones actuales, sistemas «capitalizados», en los que las cotizaciones actuales determinan los futuros derechos.

En Austria, Italia y Luxemburgo, en los que la normativa que rige las pensiones de los funcionarios públicos era más favorable, esta normativa se reformó para acercarla a la normativa del sector privado, mientras que en España, la base para calcular los derechos de pensión se encuentra en un proceso progresivo de extensión, pasando desde el salario de los 8 mejores años al de los 15 mejores años. En Italia, se congelaron las pensiones más elevadas en 1998, mientras que en Alemania se ha modificado la base para indexar las pensiones, pasando los incrementos de salario a la inflación de los precios para los años 2000 y 2001, con lo que se han reducido eficazmente los gastos. Por otro lado, la reforma de 1999, cuyo objetivo consistía en reducir gradualmente las pensiones desde un 70% del salario medio neto un 64%, se ha suspendido hasta finales del 2000.

Con objeto de incrementar los medios de financiación disponibles, en España se ha aumentado el importe de las cotizaciones de las personas que perciben unos ingresos medios y altos, sin que este aumento haya ido acompañado de un aumento correspondiente de los futuros derechos de pensión, mientras que en Italia, han aumentado las cotizaciones de los trabajadores temporales por cuenta propia. En Dinamarca, se incrementaron las cotizaciones en 1998 por medio de la introducción de una carga extraordinaria del 1%, recaudada en 1997 con objeto de financiar el sistema de pensiones complementarias.

En los Países Bajos, donde existe un máximo para los índices de cotización, el Gobierno ha creado un fondo especial al que contribuye cada año con una cantidad para financiar el incremento del gasto después de 2020. En Francia, existe la propuesta de incrementar de 40 a 42,5 los años de cotización necesarios para tener derecho a la pensión completa, y, al igual que en España, se ha creado un fondo para consolidar la financiación de las pensiones. En Irlanda, se creó en 1998 un fondo de reserva destinado a financiar las pensiones futuras (*Social Welfare Pension Fund Reserve*) con dinero procedente de los impuestos y de la privatización de las telecomunicaciones. Sin embargo, el fuerte crecimiento económico ha permitido reducir la tasa global de las cotizaciones sociales, así como incrementar considerablemente el importe de las pensiones básicas, tanto en 1998 como en 1999.

Al mismo tiempo, se han tomado medidas en varios países, como Italia, para fomentar el desarrollo de las pensiones profesionales e individuales, a fin de aligerar la carga que pesará sobre el Estado en el futuro.

A pesar de que en la mayoría de los países los esfuerzos se han dirigido a hacer que los sistemas de pensiones sean viables, en varios Estados miembros se han introducido mejoras para reforzar los derechos de los grupos desfavorecidos. En Italia y España se incrementó el importe de las pensiones mínimas o no contributivas. En Luxemburgo, Alemania, Austria y el Reino Unido se tienen más en cuenta los periodos pasados al cuidado de niños o de adultos dependientes; por otro lado, se ha decidido ampliar los derechos de pensión de las personas que trabajan a tiempo parcial en Luxemburgo, Alemania y España y a las personas con trayectorias profesionales más cortas de lo normal en Finlandia.

### **4.3 Objetivo clave: promover la inclusión social**

Como se ha mencionado anteriormente, una de las principales características de la política social en los últimos años reside en el énfasis puesto en las medidas políticas activas diseñadas para animar a las personas a que trabajen, una tendencia cuyo objetivo también era reducir la dependencia y la exclusión social. Aunque la acción se centra principalmente en el empleo, puesto que es sabido que tener un trabajo, o por lo menos tener la posibilidad de trabajar, es una condición esencial para la inclusión social, también se reconoce que, si se quiere abordar el problema con eficacia, deben tenerse en cuenta otros aspectos de la exclusión, incluidos un mejor acceso a la educación y a la formación profesional, una vivienda decente y niveles razonables de asistencia sanitaria y servicios sociales.

En todos los Estados miembros, los Gobiernos se han comprometido a prevenir la exclusión e incrementar los esfuerzos para introducir medidas activas con objeto de proporcionar ayuda en la búsqueda de empleo, mejorando las posibilidades de encontrar trabajo y, en caso necesario, proporcionando un acceso directo a los empleos: estas medidas se han dirigido principalmente a las personas en situación de desempleo, especialmente a aquellas en situación de desempleo de larga duración y a los jóvenes, pero también a otros grupos desfavorecidos, como las mujeres que desean volver a trabajar después de haber interrumpido su trayectoria profesional para poderse ocupar de las personas a su cargo. También se han

dirigido a otras personas en situación de desempleo, especialmente las personas con discapacidad, pero que pueden trabajar, las personas mayores que han optado por una jubilación anticipada y los adultos de las familias monoparentales.

Por lo que se refiere a los jóvenes y a las personas en situación de desempleo de larga duración, a raíz de la adopción de las Directrices de empleo de 1998 y 1999, todos los Estados miembros han introducido medidas para garantizar que toda persona que haya permanecido sin empleo durante un tiempo determinado (6 meses en el caso de las personas menores de 25 años y 12 meses en el caso de las personas de 25 años o mayores; en Suecia, Portugal y Luxemburgo estos periodos son de 3 y 6 meses respectivamente) pueda acceder a algún tipo de medida activa o a algún empleo subvencionado. Estas medidas han ido acompañadas de esfuerzos para ajustar más estrechamente estas medidas a las necesidades individuales de forma sistemática, a fin de incrementar su eficacia. En muchos países (como Bélgica, Francia, Irlanda, Finlandia y el Reino Unido), se ha aplicado el mismo tipo de enfoque a las personas con discapacidad, y se han realizado esfuerzos para integrar a estas personas en programas activos del mercado de trabajo. En los Países Bajos y el Reino Unido el mismo tipo de asistencia se ha introducido recientemente para los adultos de las familias monoparentales, especialmente los que tienen hijos mayores de 5 años.

En varios países, incluidos Bélgica, Dinamarca, Alemania y los Países Bajos, las medidas relativas a la búsqueda de trabajo, la orientación profesional y la formación o el reciclaje se han completado con un considerable aumento de los empleos subvencionados o los planes de creación directa de empleos, que se han dirigido especialmente a las personas en situación de desempleo de larga duración y a otras personas con dificultades para encontrar trabajo.

El recurso a las medidas activas se ha extendido a los beneficiarios de los sistemas que garantizan los ingresos mínimos, a los que, en varios países, se insta a participar en programas diseñados para mejorar sus posibilidades de encontrar empleo. Es el caso de Bélgica, por ejemplo, donde ahora se proporciona formación a los beneficiarios de los ingresos mínimos, y de Dinamarca, donde desde 1998 la ayuda financiera depende de que la persona en cuestión participe en programas dirigidos a aumentar su independencia. Por otro lado, en Italia, los beneficiarios de la futura prestación dependiente de los ingresos que garantizará un nivel mínimo de ingresos que puedan trabajar, estarán obligados a participar en un curso de formación.

En varios Estados miembros, las medidas para garantizar que sea más rentable trabajar que estar en situación de desempleo se han extendido, y además de a los regímenes de seguro de desempleo, se aplican a los que garantizan unos ingresos mínimos. En Francia, por ejemplo, en 1998 se amplió la posibilidad, ya existente, de recibir determinadas prestaciones dependientes de la prueba de recursos (*allocation de solidarité spécifique, revenu minimum de insertion*) como complemento del salario. Se han ampliado los periodos en los que se puede percibir este complemento, y se ha aumentado el nivel de ingresos permitido. Así mismo, se ha ampliado esta posibilidad a los subsidios específicos para los adultos de familias monoparentales y los viudos (*allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage*). En otros países se han tomado medidas similares, como en Bélgica, Alemania, Irlanda, los Países Bajos y Dinamarca, mientras que en Italia, el programa experimental dirigido a la introducción de una nueva prestación dependiente de la prueba de recursos que garantizará por primera vez unos ingresos mínimos a nivel nacional, prevé no tener en cuenta el 25% del salario para mantener el incentivo financiero del trabajo.

En la práctica, a pesar de que en la década de los 90 se hizo hincapié en las medidas activas, la reorientación de los gastos reales de las medidas pasivas a medidas activas ha sido

relativamente limitada. De conformidad con los datos proporcionados por la OCDE sobre los gastos vinculados al mercado de trabajo, el incremento relativo de los gastos dedicados a medidas activas en la Unión desde 1994 y a finales de la recesión económica, ha sido limitado; estos gastos representaron un mismo porcentaje del total de gastos en 1998 (apenas algo menos de 37%) que en 1990. Además, el importe invertido en programas activos por persona en situación de desempleo fue el mismo en 1998, en relación con el PIB, que en 1994 y menor que en 1990. Estas cifras indican que todavía pueden ampliarse las posibilidades de beneficiarse de medidas activas, especialmente por lo que se refiere a los grupos más desfavorecidos.

#### **4.4 Objetivo clave: garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad**

La presión sobre los sistemas de protección social en el conjunto de la Unión también se ha manifestado en un incremento de la necesidad de asistencia sanitaria, que en 1996 representaba algo más del 21,5% del gasto de la protección social, o sea, el 6% del PIB. Esta mayor presión, debida al aumento de la demanda derivado del incremento de los ingresos reales y la evolución de los conocimientos y las posibilidades de tratamiento, ha incrementado considerablemente la presión sobre el gasto. La reacción común de los Gobiernos ha sido intentar limitar el crecimiento de los gastos y su impacto sobre los presupuestos públicos, intentando mantener la calidad del servicio y el acceso a los cuidados. En consecuencia, los esfuerzos se han dirigido a encontrar medios de aumentar la productividad o de mejorar la rentabilidad.

Con este fin, los Gobiernos de los Estados de la Unión han introducido un control más estricto del gasto global, ya sea de forma directa en el caso de los sistemas nacionales de asistencia sanitaria, o indirectamente a través de la limitación de las tasas de cotización, en el caso de los sistemas basados en un seguro. Al mismo tiempo, en muchos países con un sistema nacional de asistencia sanitaria (España, Italia, Suecia, el Reino Unido e Irlanda), se han traspasado mayores responsabilidades de gestión de los servicios y reparto de los presupuestos a las autoridades regionales o locales, que están en situación de evaluar las necesidades de forma más precisa. Además, se ha observado una tendencia generalizada a aumentar las cotizaciones directas de los medicamentos y los tratamientos, incrementando los costes directos a cargo del consumidor, a fin de instarles a racionalizar el uso de los servicios y proporcionar, además, medios de financiación suplementarios. Esta evolución ha ido acompañada del establecimiento de listas de medicamentos autorizados y de la introducción de medicamentos genéricos, a fin de reducir el coste de las recetas médicas.

Sin embargo, en algunos Estados miembros, el constante aumento de los gastos a cargo de los pacientes ha provocado una reacción, especialmente en Suecia, donde estos gastos aumentaron considerablemente en la década de los 90, y donde existía una creciente preocupación de que los hogares con ingresos bajos, especialmente aquéllos en los que hay niños, prescindan de tratamientos en detrimento de su salud, por lo que, en 1998, se abolieron las cargas relativas a los niños, lo que condujo a la aparición de una inquietud contraria en relación con el posible exceso de demanda de asistencia y los consiguientes recortes en otros servicios públicos para compensar la reducción de financiación. La respuesta a esta situación ha sido traspasar más ingresos asignados a las autoridades locales responsables de proporcionar los servicios así como proponer una reorientación del presupuesto para defensa hacia la asistencia sanitaria. En Francia, debido a la existencia de inquietudes en relación con el acceso a la asistencia sanitaria, el seguro médico de base se ampliará a todo el mundo y se proporcionará gratuitamente el seguro médico complementario a los hogares de ingresos bajos, es decir, a aproximadamente 6 millones de personas. En Luxemburgo y en Bélgica también se han tomado medidas para facilitar el acceso a la asistencia sanitaria y para

restringir las cargas de los hogares de menos recursos, mientras que en España se garantiza a todos los extranjeros, legales e ilegales, el acceso a la asistencia sanitaria en pie de igualdad con los nacionales.

En los Países Bajos, a principios de 1999 se suprimió una participación del 20% en todos los tratamientos y medicamentos, excepto las visitas a hospitales y a médicos generalistas, impuesta a fin de instar a las personas a utilizar los servicios de forma más prudente, porque su cotización a la reducción de la demanda parecía limitada, mientras que ocasionaba elevados costes administrativos. En Alemania, donde el gasto de la asistencia sanitaria es de los más elevados de la Unión, a principios de 1999 se anularon o suspendieron varias medidas introducidas para aumentar la participación financiera de los pacientes en el coste de los tratamientos, pero se mantuvieron los importes máximos para los honorarios médicos. Las propuestas que se debaten actualmente, cuyo objetivo es frenar el incremento de los costes y de las tasas de cotización, incluyen la limitación de la libertad de elección de servicios del paciente, la restricción del número de medicamentos que se pueden prescribir y la imposición de gastos máximos a los médicos generalistas, por lo que se argumenta que los médicos pueden rechazar a los pacientes de edad avanzada o que sufren una enfermedad crónica a causa de los costes.

Según datos procedentes de la OCDE, el porcentaje de gastos privados en los gastos totales de la asistencia sanitaria en la Unión ha sufrido un ligero incremento en la década de los 90, en que pasó de un 22% en 1990 a casi el 24% en 1997, lo que representa un aumento de algo más del 30% de los gastos de protección social. La importancia del gasto privado en la asistencia sanitaria varía considerablemente entre los Estados miembros, desde un 40% del total de los gastos en Portugal y el 30% en Italia hasta alrededor del 15% en Suecia, el Reino Unido, Bélgica y Dinamarca y sólo el 8% en Luxemburgo. En países como Italia, Finlandia y Suecia, las restricciones del gasto de la salud pública han conducido al crecimiento de servicios privados entre 1990 y 1997, ya sea directa o indirectamente, puesto que el incremento de las cotizaciones directas de los asegurados constituyó una de las medidas para reducir los gastos públicos.



## 5. CUESTIONES RELATIVAS A LOS DATOS

En la medida de lo posible, el análisis presentado en el informe se basa en informaciones cuantitativas sobre la importancia del gasto de la protección social y de tipos especiales de prestaciones, sobre las fuentes de financiación y las recientes modificaciones. El uso de estas informaciones es importante para presentar una imagen objetiva de la evolución y de los factores en que ésta se basa, a fin de contribuir a una mejor comprensión de los cambios que se producen en el conjunto de la Unión y de sus implicaciones, no sólo para las políticas económicas y los presupuestos públicos, sino también sus implicaciones sociales, como la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Sin embargo, el análisis cuantitativo que se puede llevar a cabo en este ámbito está limitado por la disponibilidad de los datos. La nueva base de datos SEEPROS sobre gastos e ingresos de protección social, elaborada por Eurostat en estos últimos años sobre la base de una clasificación más coherente y satisfactoria, así como las encuestas del Panel de hogares de la Comunidad Europea (PHCE), de reciente creación, proporcionan importante información sobre las características de los sistemas de protección social de todo el territorio de la Unión, así como de las modificaciones que se introducen en los mismos. Sin embargo, todavía quedan muchos aspectos por analizar.

En particular, además de los problemas de comparabilidad en determinados ámbitos, los datos de SEEPROS todavía no contienen detalles relativos a las transferencias sociales realizadas en forma de concesiones fiscales en vez de como prestaciones, ni de los impuestos y cargas sobre el pago de prestaciones, que reducen tanto el ingreso neto que perciben los beneficiarios como el coste que deben soportar los gobiernos para financiar las transferencias en cuestión. Estos datos tampoco incluyen detalles relativos al número de personas que reciben prestaciones ni al número de personas que no reciben, un aspecto igualmente importante, por lo que resulta difícil sacar conclusiones relativas a la eficacia de los sistemas para proporcionar ayuda a aquéllos que la necesitan, o en relación con el importe medio que reciben. Se está intentando resolver la falta de datos relativos a los beneficiarios, por lo menos en lo que se refiere a la función «desempleo», a través del desarrollo de un módulo de SEEPROS sobre las políticas del mercado de trabajo.

El PHCE constituye un medio alternativo para examinar las cuestiones de este tipo, puesto que proporciona información sobre los ingresos y las distintas fuentes de los mismos, así como sobre las circunstancias personales de cada uno de los individuos que han participado en las encuestas, incluida su situación laboral y detalles sobre sus hogares. Sin embargo, el principal problema del Panel es que los datos proceden de un grupo reducido, que comprende alrededor de 60.000 hogares en todo el territorio de la Unión, o menos de 200.000 personas, lo que puede entrañar problemas de representatividad en caso de que los grupos representados sean reducidos, limitando considerablemente la importancia del análisis, especialmente en los ámbitos de la protección social que sólo afectan a una pequeña minoría de la población.

Además, los datos sólo están disponibles con mucho retraso, lo que reduce la utilidad de ambas fuentes como instrumento de seguimiento de los cambios. Los datos que se utilizan para el análisis se refieren a la situación existente, como mínimo, tres años antes, un tiempo suficientemente largo para que desde entonces se hayan producido cambios importantes. Mientras que ambas fuentes de datos son relativamente nuevas, lo que explica en parte el retraso, es importante que los datos estén disponibles con más rapidez si se quieren utilizar al máximo sus posibilidades como instrumentos de análisis de las políticas.

## 6. PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES CANDIDATOS DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Existe un interés generalizado por la evolución de los sistemas de protección social en los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO) que han solicitado su adhesión a la Unión Europea, un interés que irá en aumento a medida que se acerque la fecha para su adhesión<sup>2</sup>. La importancia del actual proceso de ampliación, el mayor hasta hoy en términos de personas afectadas, es uno de los factores que afectan a la política futura de protección social de la UE mencionados en la reciente Comunicación de la Comisión titulada *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*.

Una estrategia del tipo propuesto en la Comunicación, así como los retos a los que ésta pretende dar una respuesta, no incumben únicamente a los 15 Estados miembros actuales. Los nuevos países que entran en la UE deben adoptar todo el acervo comunitario, es decir, el conjunto de acuerdos, compromisos y políticas comunes de los Estados miembros, en cuya elaboración han participado todos ellos. En materia de protección social, el acervo incluye las Directivas y Reglamentos de carácter obligatorio vigentes en el momento de la adhesión y los principios o valores comunes suscritos por los Estados miembros para garantizar que sus sistemas estén preparados para afrontar los problemas que aparezcan, así como para aprovechar las nuevas posibilidades. La idea subyacente es que unos sistemas de protección social sensibles y bien concebidos desempeñarán un papel fundamental para apoyar la política económica y mejorar los resultados económicos. Es posible que durante las deliberaciones de los Estados miembros relativas al programa propuesto en la Comunicación surjan otras ideas e ideales comunes; sin embargo, es importante que, en este proceso, no se olvide que, aunque los Estados miembros comparten la definición de los objetivos de la protección social, así como de su evolución general, tienen una total libertad para decidir los cambios específicos y las nuevas medidas que quieren introducir.

Los cuatro objetivos mencionados en la Comunicación ofrecen asimismo un medio para formular con claridad los objetivos de los sistemas de protección social de los países candidatos a fin de garantizar la estabilidad económica, social y política necesaria para poder aprovechar al máximo las ventajas de su participación en el mercado interior y en la UEM. Garantizar a los hombres y a las mujeres que los ingresos procedentes del trabajo sean seguros, atenuar los efectos del desempleo para aquellos que no tengan trabajo, garantizar unos ingresos decentes y seguros para la jubilación y asegurar un acceso generalizado a una atención sanitaria de calidad y a las cosas esenciales de la vida, son aspectos que reforzarán la estabilidad política y contribuirán a la ampliación. Las ventajas que supondrán para cada persona se traducirán asimismo en ventajas para la economía del país en cuestión. En el marco de la disciplina económica asociada con la UEM, será esencial garantizar la viabilidad de la financiación de la protección social, especialmente de la atención sanitaria y de las pensiones de jubilación. Asimismo, es indispensable que los sistemas de protección social funcionen y sean eficaces, para lo que se necesita crear estructuras administrativas adecuadas, lo que constituye un objetivo clave del enfoque adoptado por la Unión para ayudar a los países candidatos en sus preparativos, ayudándoles a reforzar las estructuras administrativas necesarias para la puesta en práctica, a través, por ejemplo, de formación y experiencias compartidas.

---

<sup>2</sup> Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

**Decisión del Consejo de 29 de  
junio de 2000 por la que se crea  
un Comité de Protección Social**

**[DOCE 12.7.2000 L 172/26 (2000/436/CE)]**

**DECISIÓN DEL CONSEJO**  
**de 29 de junio de 2000**  
**por la que se crea un Comité de protección social**

(2000/436/CE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 202,

Considerando lo siguiente:

- (1) En su Comunicación «Una estrategia concertada para modernizar la protección social», de 14 de julio de 1999, la Comisión Europea hacía una serie de propuestas para mejorar la cooperación en el campo de la protección social, entre otras cosas, mediante la creación de un grupo de funcionarios de alto nivel.
- (2) El Parlamento Europeo acogió favorablemente la Comunicación de la Comisión y la creación de ese grupo en su Resolución, de 16 de febrero de 2000, sobre la Comunicación de la Comisión «Una estrategia concertada para modernizar la protección social».
- (3) En sus Conclusiones de 17 de diciembre de 1999 sobre la intensificación de la cooperación para modernizar y mejorar la protección social<sup>(1)</sup>, el Consejo subrayaba la necesidad de una cooperación basada en un diálogo estructurado y continuo y en el seguimiento e intercambio de información, experiencia y buenas prácticas entre los Estados miembros, a fin de modernizar la protección social.
- (4) En esas mismas Conclusiones, el Consejo:
  - secundaba la sugerencia de la Comisión de que se establezca un mecanismo para una cooperación reforzada que tenga su origen en los trabajos de un grupo de funcionarios de alto nivel para la aplicación de esta acción,
  - subrayaba que este tipo de cooperación debe cubrir todas las formas de protección social y ayudar a los Estados miembros, cuando sea necesario, a mejorar y consolidar sus sistemas de protección social de acuerdo con sus prioridades nacionales, y recordaba que la organización y la financiación de la protección social competen a los Estados miembros,
  - atribuía especial importancia a que esta nueva cooperación encaminada a mejorar y modernizar la protección social sea una actuación coherente, paralela e interrelacionada con la estrategia europea para el empleo y el diálogo macroeconómico,
  - secundaba los cuatro objetivos generales establecidos por la Comisión (a saber, hacer que trabajar sea rentable y garantice unos ingresos seguros, conseguir unas pensiones seguras y unos regímenes de pensión sostenibles, promover la inserción social y garantizar

una asistencia sanitaria de elevada calidad y sostenible) y reconocía que los aspectos relacionados con la financiación son comunes a todos los objetivos,

- hacía hincapié en que la igualdad de hombres y mujeres debe ser integrada en todas las actividades que se realicen para alcanzar estos cuatro objetivos, y
  - destacaba el papel de los interlocutores sociales en la modernización de la protección social.
- (5) En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000, se reconocía la importancia de la protección social para intensificar el desarrollo y la modernización de un Estado de bienestar activo y dinámico a nivel europeo, y se invitaba al Consejo a reforzar la cooperación entre los Estados miembros, intercambiando experiencias y mejores prácticas a partir de la mejora de las redes de información, que son los instrumentos básicos en este ámbito.
  - (6) Para apoyar esta cooperación, el Consejo Europeo de Lisboa confió al grupo de funcionarios de alto nivel determinados cometidos fundamentales, y en particular, como principal prioridad:
    - preparar un estudio sobre la evolución futura de la protección social considerada a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad, de los regímenes de pensiones, y
    - participar en la fijación de objetivos adecuados y en el establecimiento de indicadores para apoyar la aplicación de los esfuerzos realizados por los Estados miembros y la Unión Europea para fomentar la integración social.
  - (7) Es adecuado continuar la labor iniciada por el grupo provisional de funcionarios de alto nivel, creado a raíz de las Conclusiones del Consejo antes mencionadas, sustituyéndolo por un Comité consultivo, de conformidad con la presente Decisión.

DECIDE:

*Artículo 1*

1. Por la presente Decisión se crea un Comité de protección social (denominado en lo sucesivo «el Comité») de carácter consultivo, para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de protección social, respetando plenamente las disposiciones del Tratado y teniendo debidamente en cuenta las competencias de las instituciones y órganos de la Comunidad.

<sup>(1)</sup> DO C 8 de 12.1.2000, p. 7.

2. Las tareas de este Comité serán:
- hacer un seguimiento del desarrollo de las políticas de los Estados miembros y de la Comunidad en materia de protección social,
  - fomentar el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión,
  - sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 207 del Tratado, preparar un informe anual sobre la protección social que deberá presentar al Consejo, en el que se describan los avances en la consecución de los objetivos establecidos por el Consejo.

A petición del Consejo o de la Comisión, o por iniciativa propia, el Comité podrá preparar otros informes o dictámenes, o efectuar cualquier otra labor dentro de su ámbito de competencia.

3. Cuando sea apropiado, el Comité colaborará con otros organismos y comités que se ocupen de cuestiones relacionadas con la política social y económica, como, por ejemplo, el Comité de empleo y el Comité de política económica.

4. En el cumplimiento de su mandato, el Comité establecerá los contactos apropiados con los interlocutores sociales.

#### Artículo 2

1. El Comité estará compuesto por dos representantes de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión. Estos representantes podrán contar con la asistencia de dos suplentes.

2. El Comité podrá recurrir a expertos externos, en función de las necesidades del orden del día de sus trabajos.

#### Artículo 3

1. El Comité elegirá a su Presidente entre los representantes de los Estados miembros, por un período no renovable de dos años.

2. Asistirán al Presidente cuatro Vicepresidentes, dos de los cuales serán elegidos por el Comité entre sus miembros por un período de dos años; el tercero representará al Estado miembro que ostente la Presidencia del Consejo y el cuarto representará al Estado miembro que vaya a ostentar la Presidencia siguiente.

3. La Comisión prestará al Comité la asistencia necesaria en materia de análisis y de organización. Designará como Secretario a un miembro de su personal, que actuará bajo las instrucciones del Comité al asistirle en la ejecución de sus cometidos. La Comisión decidirá de común acuerdo con la Secretaría General del Consejo la celebración de reuniones.

4. El Comité establecerá su Reglamento interno.

5. Las reuniones del Comité serán convocadas por el presidente, bien a iniciativa suya, bien a petición de al menos la mitad de sus miembros.

#### Artículo 4

El Comité podrá confiar el estudio de cuestiones específicas a sus miembros suplentes o crear grupos de trabajo a tal fin. En estos casos, asumirá la Presidencia un miembro titular o suplente del Comité, o bien un funcionario de la Comisión nombrado por el Comité. Los grupos de trabajo podrán recurrir a la asistencia de expertos.

#### Artículo 5

El grupo provisional de funcionarios de alto nivel creado a raíz de las Conclusiones del Consejo de 17 de diciembre de 1999 cesará sus actividades en la fecha de la primera reunión del Comité creado en virtud de la presente Decisión. La primera reunión del Comité se celebrará a más tardar seis meses después de la adopción de la presente Decisión.

Hecho en Luxemburgo, el 29 de junio de 2000.

*Por el Consejo*

*El Presidente*

M. ARCANJO

**Tendencias sociales:  
perspectivas y retos**  
[1.3.2000 COM (2000) 82 final]



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.3.2000  
COM(2000) 82 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**TENDENCIAS SOCIALES: PERSPECTIVAS Y RETOS**

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

### TENDENCIAS SOCIALES: PERSPECTIVAS Y RETOS

#### ÍNDICE

1.Introducción.....	4
2.La evolución social .....	5
2.1.¿Cuáles son los principales cambios?.....	5
2.2.Cambios importantes en la estructura doméstica .....	6
2.3.Sigue aumentando el número de mujeres con un trabajo remunerado.....	6
2.4.Pero persisten algunas desigualdades.....	7
2.5.Creciente participación en actividades sociales .....	7
3.Condiciones de vida actuales.....	8
3.1.Renta disponible: el empleo sigue siendo la fuente principal.....	8
3.2.Las desigualdades de la renta se han incrementado en la mayor parte de los Estados miembros.....	8
3.3.Aunque los servicios de bienestar social reducen las desigualdades .....	8
3.4.También hay desequilibrios regionales .....	9
3.5.La educación es el camino hacia unas mejores condiciones de vida para todos .....	9
3.6.El tener mejores cualificaciones contribuye a reducir el riesgo de desempleo.....	9
3.7.Y a aumentar los ingresos.....	10
3.8.Las generaciones más jóvenes están mejor cualificadas .....	10
4.La respuesta a las necesidades sociales del futuro.....	11



4.1.La participación cada vez menor de los trabajadores de más edad y el futuro del empleo .....	11
4.2.Recursos humanos: la piedra angular de la sociedad del conocimiento.....	11
4.3.Las relaciones entre generaciones y el reto del envejecimiento .....	12
4.4La respuesta a la necesidad de cuidados.....	13
4.5.Se ha de tener en cuenta el equilibrio entre hombres y mujeres para mejorar la calidad de los puestos de trabajo .....	13
5.Observaciones finales.....	14

## 1. INTRODUCCIÓN

Ante la inminente llegada del siglo XXI, la cohesión de la sociedad europea se reconoce cada vez más como una de las condiciones previas más importantes de la competitividad y el crecimiento. En este contexto, la presente Comunicación se basa en el documento «**The Social Situation in the European Union 2000**» y presenta las principales tendencias sociales en toda Europa, a fin de determinar los nuevos problemas a los que han de hacer frente las políticas en relación con unas necesidades sociales en constante evolución.

Durante los últimos años ha habido algunos aspectos sociales que han evolucionado a un ritmo muy acelerado, ritmo que probablemente se mantendrá en el futuro. Las tendencias demográficas y sociales, la globalización, la revolución de la información y la comunicación, y la economía de todo ello resultante, son las principales fuerzas motrices que plantean no sólo nuevos desafíos, sino también nuevas oportunidades. El desarrollo tecnológico, la educación y la cohesión social se consideran elementos clave para lograr la eficiencia económica y unos niveles de prosperidad más elevados.

Europa necesita asegurarse de que su modelo social tiene la flexibilidad y robustez necesarias para responder eficazmente a estos nuevos desafíos y, al mismo tiempo, avanzar hacia una competitividad mejor y una cohesión reforzada.

Los progresos económicos y sociales pueden contemplarse bajo el prisma de tres ámbitos clave de interés para la política social: una interdependencia macroeconómica cada vez mayor; el compromiso y la cooperación en materia de empleo; y el trabajo continuado en favor del progreso social en la Unión Europea. Estos tres factores están estrechamente relacionados y no pueden entenderse como objetivos aislados.

De este modo, tanto la Unión como los Estados miembros se enfrentan a un triángulo de objetivos políticos interconectados: conseguir generar, en el transcurso de los próximos diez años y más adelante, una economía europea dinámica, una mano de obra productiva y un entorno social tolerante y eficiente.

La cumbre extraordinaria de Lisboa, «Empleo, reforma económica y cohesión social - Hacia una Europa de la innovación y del conocimiento», ofrece la oportunidad de reconocer la importancia de los vínculos existentes entre las diversas dimensiones del camino que conduce a la cohesión de la sociedad europea, en una Europa con unos puestos de trabajo de mejor calidad y un crecimiento económico continuado.

## 2. LA EVOLUCIÓN SOCIAL

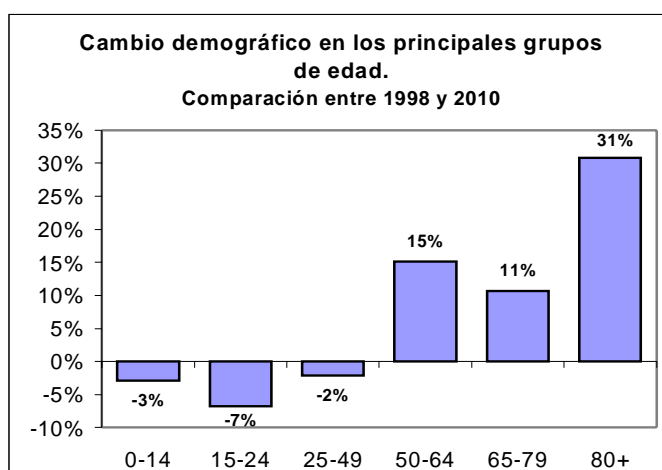
La estructura de la población europea está cambiando. También el comportamiento humano se está viendo afectado por los cambios en el equilibrio de la estructura de edades y sexos y sus correspondientes efectos generacionales. En algunos casos, estos cambios están siendo tan rápidos que están generando nuevas necesidades sociales, con el consiguiente efecto sobre la prestación de servicios sociales.

Para asegurar el crecimiento económico y la competitividad global de Europa en el futuro, es cada vez más importante tomar en consideración las transformaciones sociales a la hora de diseñar las políticas en general.

### 2.1. ¿Cuáles son los principales cambios?

**La población europea envejece.** El equilibrio poblacional de Europa está cambiando a un ritmo elevado debido a dos factores demográficos clave. En la mayoría de los Estados miembros están descendiendo las tasas de fertilidad y de mortalidad: nacen menos niños y la gente vive más tiempo y mejor. El resultado es el envejecimiento de la población, una tendencia general que se ha visto acelerada por el auge natal de la posguerra y que se mantendrá aún varias décadas.

He aquí algunas cifras. El número de nacimientos en la Unión Europea se redujo en 1998 a unos 4 millones: otro mínimo de posguerra. De hecho, la tasa de fertilidad total de la Unión descendió de 2,59 en 1960 a 1,45 en 1998, y se sitúa ahora entre las más bajas del mundo. Durante ese mismo periodo, la proporción de personas de edad (65 años y más) en la población total aumentó del 11% al 16%. Todo parece indicar que esta tendencia continuará bien entrado el próximo siglo. Dentro de diez años, el número de personas de edad (69 millones) se habrá duplicado con respecto a 1960 (34 millones).



En los últimos 35 años ha habido una ralentización gradual del crecimiento de la población en la Unión Europea. En 1998, la tasa bruta de crecimiento demográfico era del 2 por 1 000, frente al 8 por 1 000 de los años sesenta. Durante el mismo periodo, la tasa de crecimiento natural (nacimientos menos fallecimientos) disminuyó constantemente, de casi el 8 por 1 000 al 0,8 en 1998. Desde mediados de los años ochenta, la migración internacional ha adquirido rápidamente importancia como determinante del crecimiento de la población, aunque en los últimos cuatro años ha disminuido su proporción: en 1995 fue del 75% -un máximo de posguerra-, para caer ligeramente hasta un 62 % en 1998. Sin una migración neta positiva, las poblaciones de Grecia, Italia y Suecia estarían disminuyendo.

## 2.2. Cambios importantes en la estructura doméstica

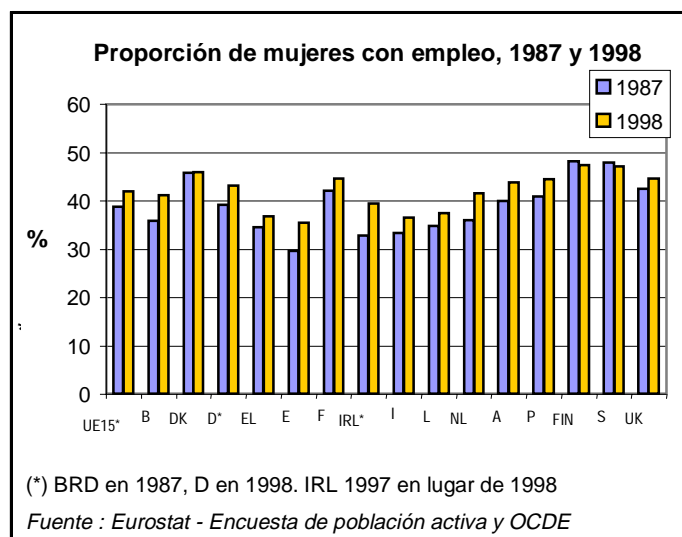
Los cambios en el tipo de hogar y en el tamaño y la estructura familiares han sido también muy significativos. Hay menos matrimonios, la gente se casa más tarde, y el número de divorcios ha aumentado.

Junto con los niveles bajos de fertilidad, estos cambios suponen un alejamiento del modelo convencional de pareja casada con niños hacia formas domésticas más pequeñas y más cambiantes, tales como parejas sin hijos, personas solteras sin hijos y familias monoparentales.

Sin embargo, al ser mayor la esperanza de vida, no es raro encontrar tres o cuatro generaciones al mismo tiempo, algo que será cada vez más habitual debido al progresivo envejecimiento demográfico. Dentro de la estructura familiar, es por lo general la mujer la que cuida de las personas mayores cuando pasan a ser dependientes. Esta carga de responsabilidad es probable que aumente en el futuro, pues, al ser las familias más pequeñas, la tarea tendrá que repartirse entre un número menor de individuos. Esto puede hacer que aumente la presión para disponer de formas externas de apoyo social.

## 2.3. Sigue aumentando el número de mujeres con un trabajo remunerado

Una tendencia importante en cuanto a la conducta social ha sido el papel cambiante de la mujer en la vida económica y social. En las últimas décadas, los modelos de educación y empleo correspondientes a hombres y mujeres se han aproximado. Ha aumentado el número de mujeres con un empleo remunerado y con la posibilidad de ejercer unos derechos sociales más individualizados. El gráfico que figura más abajo muestra el aumento de la proporción de mujeres con empleo entre 1987 y 1998.



Es probable que esta tendencia continúe en Europa. Sin embargo, las mujeres siguen encontrando dificultades en lo que se refiere, sobre todo, a la igualdad de condiciones de acceso al mercado de trabajo, a la progresión profesional, al sueldo y a la conciliación del trabajo con la vida familiar. Aunque prácticamente todos los puestos de trabajo netos creados durante la última década han sido ocupados por mujeres, esta creación de empleo no ha podido mantener el ritmo cada vez mayor que experimenta el aumento de mujeres en busca de trabajo. Por lo tanto, las tasas de empleo femenino siguen siendo sistemáticamente inferiores a las de empleo masculino. Además, una de cada tres mujeres de la Unión Europea trabaja a tiempo parcial, frente a un 6 % de los hombres.

#### **2.4. Pero persisten algunas desigualdades**

En cuanto a los sueldos, a pesar de los progresos realizados durante los últimos 20 años, sigue habiendo desigualdades considerables, sobre todo en los puestos altamente cualificados. En 1995, los ingresos brutos mensuales de una mujer eran, por término medio, un 26 % inferiores a los de un hombre. Las diferencias más pequeñas se encuentran en Bélgica, Dinamarca, los Estados federados del este de Alemania, Luxemburgo y Suecia. La mayoría de las veces, estas diferencias de ingresos se explican porque existe la tendencia de que las mujeres estén sobrerrepresentadas en los sectores de empleo peor pagados.

Además, la estructura por edades de la desigualdad de ingresos muestra que las diferencias salariales entre hombres y mujeres aumentan rápidamente con la edad. Esto se debe, principalmente, a la estructura profesional de las mujeres de más edad, que se concentra por encima de la media en los puestos administrativos peor pagados.

#### **2.5. Creciente participación en actividades sociales**

El voluntariado es una forma de participación y compromiso sociales respecto a una comunidad, a un grupo o a una organización local. Aunque no hay pruebas sobre la envergadura real del movimiento voluntario en los Estados miembros, los datos disponibles sugieren que este tipo de actividades están muy extendidas y van en aumento.

Una encuesta en la que participaron más de 20 000 personas de toda Europa llegó a la conclusión de que uno de cada cuatro europeos realiza alguna actividad no remunerada para una variedad de causas caritativas y de grupos de voluntarios. Las actividades de voluntariado más populares están relacionadas con los deportes y el ocio, los grupos religiosos, la educación y la cultura, los servicios sociales y el trabajo con jóvenes.

Los voluntarios no son típicos de la población en su conjunto: es más probable que se trate de gente de mediana edad y con una educación superior a la media, caracterizada por un alto nivel de conciencia cívica. La investigación ha demostrado que también presentan un nivel de bienestar psicológico notablemente superior al de la población en general.

### **3. CONDICIONES DE VIDA ACTUALES**

Las tendencias descritas anteriormente están influyendo de manera significativa en las condiciones de vida de los ciudadanos europeos. Las condiciones de vida globales pueden relacionarse con una amplia gama de variables. En esta sección se recogen algunos aspectos clave, desarrollados en el informe «*The Social Situation in the European Union 2000*», concretamente el trabajo, el nivel de renta y la educación.

#### **3.1. Renta disponible: el empleo sigue siendo la fuente principal**

Por término medio, el 70 % de la renta disponible proviene del trabajo (por cuenta ajena y por cuenta propia). En cuanto a la distribución de la renta, las familias monoparentales, las familias numerosas, las personas que viven solas (sobre todo las mujeres) y los parados son los grupos con un mayor riesgo de renta baja.

#### **3.2. Las desigualdades de la renta se han incrementado en la mayor parte de los Estados miembros**

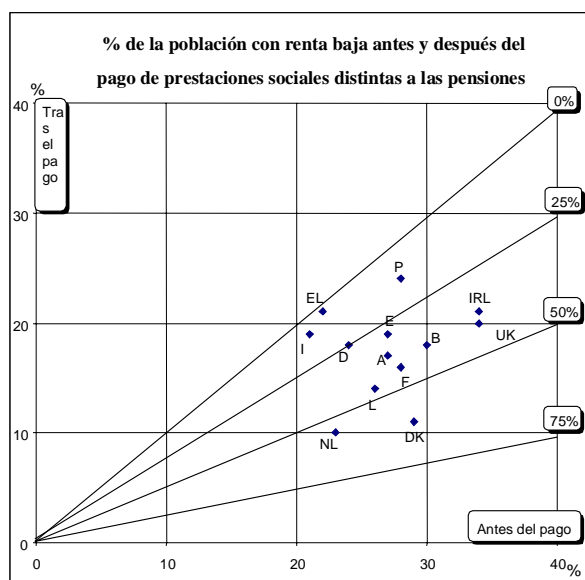
En el periodo de 1980 a 1995, la desigualdad global de la renta aumentó en la mayor parte de los Estados miembros, tras una disminución ocurrida en las décadas anteriores a 1980; no obstante, el reciente incremento de la desigualdad no ha sido general. Las desigualdades de la renta están estrechamente relacionadas con el riesgo de exclusión social y de unas peores condiciones de vida. Si estas desigualdades aumentan como está previsto que lo hagan, también aumentará la proporción de gente que formará parte de los grupos de renta baja, como son las personas de edad y las familias monoparentales. Estos grupos son vulnerables; tienden a tener peor salud y peor acceso a la asistencia sanitaria. Así pues, los sistemas de bienestar tendrán que responder a una demanda adicional.

#### **3.3. Aunque los servicios de bienestar social reducen las desigualdades**

En 1996, el gasto en protección social ascendió a un 28,7 % del PIB comunitario, frente a un 25,4 % en 1990. La mayor parte de estos recursos se dedican a pensiones y atención sanitaria. Los coeficientes más altos se dieron en los tres Estados miembros nórdicos (32-35 %), mientras que Grecia, España, Irlanda y Portugal registraron los más bajos (19-23 %). A pesar de estas disparidades, el gasto en protección social tiende a converger en los Estados miembros; de hecho, en los últimos años los incrementos más acentuados se han observado en los países con los niveles de gasto más bajos.

Las prestaciones sociales, excluyendo las pensiones, reducen el porcentaje de gente «pobre» en todos los Estados miembros, pero en grado muy variable. Esta reducción es menor en Grecia, Italia y Portugal: del 7 % al 15 %. En ningún otro Estado miembro es inferior al 25 %, y en Dinamarca y los Países Bajos se aproxima al 60 %; estos dos países son los que tienen el «índice de pobreza» más bajo tras el pago de prestaciones.

Irlanda y el Reino Unido tienen una elevada proporción de gente con una renta equivalente baja antes y después del pago de prestaciones. Sin embargo, una vez pagadas éstas, la proporción de personas que siguen considerándose pobres es más elevada en Portugal. Italia tiene el índice de pobreza más bajo con anterioridad al pago de prestaciones, por lo que el porcentaje de pobres en este país se aproxima a la media de la Unión Europea, a pesar de la débil repercusión de las prestaciones.



Los sistemas de bienestar social tienen un importante papel que desempeñar en la Unión Europea, en la vida de los individuos y las familias, como apoyo del desarrollo social y económico. Su función como redistribuidores de la renta seguirá revistiendo importancia en el futuro.

### 3.4. También hay desequilibrios regionales

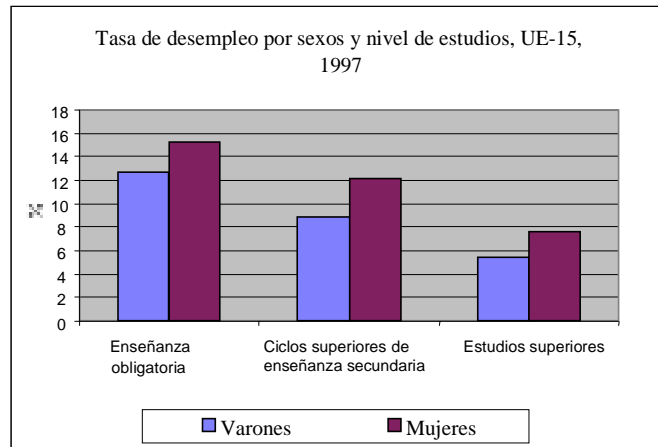
Las pruebas existentes demuestran que las tendencias demográficas y el cambio económico afectan de forma irregular a las distintas regiones de la Unión Europea. De este modo, el entorno regional, ya de por sí diversificado, sufre un impacto socioeconómico asimétrico. La diversidad regional de las características demográficas y económicas subraya la necesidad de tener en cuenta la dimensión regional al diseñar las políticas socioeconómicas.

### 3.5. La educación es el camino hacia unas mejores condiciones de vida para todos

La educación desempeña un papel importante en relación con las condiciones de vida globales, en particular en lo que respecta a las posibilidades de empleo y al nivel de renta. Existe una estrecha relación entre unos niveles de educación superiores y unas mejores condiciones de vida de los ciudadanos.

### 3.6. El tener mejores cualificaciones contribuye a reducir el riesgo de desempleo

Por lo general, en todos los Estados miembros, las posibilidades de estar en paro parecen ser menores -en grado variable- si se han cursado estudios superiores. En la UE-15, la tasa de desempleo de las personas con estudios superiores era del 6 % en 1997, frente al 10 % de quienes no habían pasado de los ciclos superiores de educación secundaria y al 14 % de quienes no habían ido más allá de la enseñanza obligatoria.



### 3.7. Y a aumentar los ingresos

Es más probable que las personas mejor cualificadas ganen más. En todos los Estados miembros, los empleados a tiempo completo con estudios superiores ganan más, por término medio, que los que han acabado los ciclos superiores de la enseñanza secundaria. La diferencia supera el 50 % en Alemania, Francia y Austria, y es del 100 % en Portugal. La diferencia de ingresos entre quienes han finalizado los ciclos superiores de enseñanza secundaria y quienes no han pasado de la enseñanza secundaria obligatoria es bastante más reducida (10-20 %) en la mayor parte de los países, y despreciable en Grecia, Francia, Irlanda y Finlandia.

### 3.8. Las generaciones más jóvenes están mejor cualificadas

En los últimos treinta años, los niveles de educación alcanzados por la población han mejorado de forma significativa. Se pueden observar las tendencias existentes en este sentido durante un largo periodo comparando el número de personas que abandonan actualmente el sistema educativo con el de generaciones anteriores. En 1997, el 59 % de las personas de entre 55 y 64 años de la UE-15 sólo había terminado la enseñanza secundaria obligatoria. En el grupo de 25 a 34 años, la proporción se había reducido al 32 %.

Las razones de estas mejoras pueden ser los periodos cada vez más prolongados de la educación obligatoria, la gama más amplia de temas que se imparten en los centros de enseñanza y, más recientemente, el fomento de las estrategias de formación continua. Sin embargo, algunos grupos de la sociedad siguen teniendo dificultades para acceder a unos servicios educativos apropiados; tal es el caso de los jóvenes, las familias con rentas bajas e hijos pequeños, las personas con discapacidad y los inmigrantes. Es probable que estos grupos tengan unas peores condiciones de vida y, en definitiva, corren un mayor riesgo de exclusión social. Las necesidades particulares de estos grupos adquieren más importancia en el momento en que Europa se halla en el proceso de transición hacia la sociedad del conocimiento.



#### **4. LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES SOCIALES DEL FUTURO**

En esta sección se exponen las demandas principales de servicios sociales en relación con las tendencias descritas en las secciones previas.

##### **4.1. La participación cada vez menor de los trabajadores de más edad y el futuro del empleo**

Entre 1986 y 1997, la proporción de hombres de 55 a 64 años que formaban parte de la población activa cayó más de 6 puntos porcentuales. Por el contrario, la cifra correspondiente a la mujeres ascendió ligeramente, 4 puntos porcentuales, si bien partiendo de una base más baja.

Los cambios de la población en el futuro modificarán su estructura y tamaño, lo cual, a su vez, podría aumentar los coeficientes de dependencia de las personas de edad y el gasto social. Con el envejecimiento de la población activa, si la Unión mantiene los niveles actuales de jubilación anticipada, habrá escasez de trabajadores y las cargas derivadas de la dependencia de las personas de edad aumentarán de forma considerable. El hecho de que los índices de actividad laboral de los varones, a partir de una cierta edad, sean menores, puede atribuirse principalmente a la reestructuración industrial. Efectivamente, una encuesta de Eurobarómetro mostraba que al menos el 40 % de los jubilados anticipados consideraban en gran medida involuntario su abandono del mercado de trabajo, y que habrían querido seguir ejerciendo algún tipo de actividad. Un número cada vez mayor de personas sanas de 55 a 65 años manifiestan querer seguir trabajando de alguna manera, o participar de algún modo en el mundo laboral después de finalizar oficialmente su vida profesional.

Para mantener un número creciente de trabajadores de edad avanzada es necesario invertir en su cualificación y motivación. Ámbitos donde las personas mayores siguen siendo activas y podrían incluso serlo más son el de los trabajos para la comunidad local y el de las empresas del sector terciario. A menudo, estas actividades promueven el envejecimiento activo y la jubilación progresiva.

##### **4.2. Recursos humanos: la piedra angular de la sociedad del conocimiento**

En el marco global de una sociedad basada en el conocimiento, está claro que los sistemas educativos y de aprendizaje continuo de la Unión deben ser capaces de satisfacer las necesidades de la sociedad en un entorno rápidamente cambiante, para asegurar que todos los grupos sociales tienen acceso a la educación. A pesar del considerable progreso realizado en cuanto a los niveles de educación durante las últimas décadas, algunos grupos de la sociedad siguen corriendo el riesgo de tener una educación deficiente. Por ejemplo, el 22 % de los jóvenes de 18 a 24 años abandonan el sistema educativo sin haber pasado de la enseñanza secundaria obligatoria. Los riesgos de desempleo y exclusión social que corre este grupo son una de las preocupaciones más importantes de la política social.

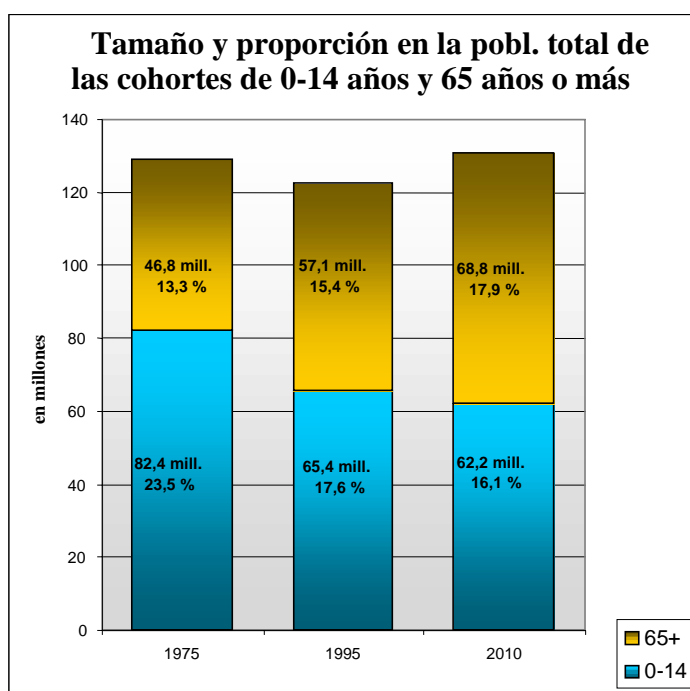
Además de los jóvenes, otros grupos desfavorecidos, tales como las familias pobres con hijos pequeños, las personas con discapacidad, los inmigrantes y otras minorías se enfrentan a riesgos similares. Estos grupos de población requieren un apoyo variado que raramente ofrecen los sistemas de enseñanza convencionales. En primer lugar, necesitan tener la oportunidad de adquirir algunas de las aptitudes sociales básicas exigidas en el lugar de trabajo, como son las relacionadas con la comunicación, el trabajo en equipo, el liderazgo y la responsabilidad. En segundo lugar, necesitan contar con una información práctica sobre las

posibles carreras profesionales que podrían adaptarse a sus intereses y aptitudes. Muchas de las personas que pertenecen a estos grupos declaran que lo más difícil es, de hecho, elegir una carrera profesional adecuada, y que su situación se iría arreglando una vez tomada esta decisión. En tercer lugar, para evitar la trampa de «sin experiencia, no hay trabajo», es extremadamente importante dar a estos grupos la oportunidad de adquirir cierta experiencia laboral real ofreciéndoles diversos puestos de trabajo y distintas tareas.

Además, una proporción creciente de la población activa (trabajadores de edad avanzada, principalmente de oficina, trabajadores autónomos, trabajadores temporales y a tiempo parcial) se encuentra cada vez con más dificultades, pues no pertenece a los grupos destinatarios tradicionales de los actuales sistemas de formación profesional. Las futuras estrategias de aprendizaje continuo deberán estar mejor preparadas para responder a estas nuevas demandas.

### 4.3. Las relaciones entre generaciones y el reto del envejecimiento

Desde 1995, la dependencia ha vuelto a aumentar debido al envejecimiento de la población. Hacia 2010, habrá el doble de personas de edad (69 millones) que en 1960 (34 millones). Aún en la próxima década, el número de personas de 65 años y más aumentará alrededor de un 13 % en la UE-15. Es probable que el mayor incremento se de en Alemania (24 %). El aumento del número de personas de más de 80 años ha sido incluso más pronunciado. Durante la próxima década, el número de ancianos aumentará un 36 %, aumento que alcanzará las mayores cotas en Bélgica, Grecia, Francia, Italia y Luxemburgo (alrededor del 50 %).



Aunque no se dispone de datos exactos sobre el número de personas de edad dependientes a largo plazo, la Comisión Europea, en su informe de 1998 sobre la dependencia a largo plazo de las personas mayores, calcula que hasta un 5 % de las personas de 65 años y más dependen directamente de una asistencia social continua, y que alrededor del 15 % dependen sólo parcialmente. La dependencia aumenta exponencialmente con la edad: el 10 % de las personas de 75 años y más son directamente dependientes, y un 25 % dependientes parciales.

#### **4.4 La respuesta a la necesidad de cuidados**

La dependencia física de las personas mayores y los periodos prolongados de dependencia económica tanto de los jóvenes como de las personas de edad somete a la gente en edad de trabajar a una presión cada vez mayor. A su vez, esto plantea diversas cuestiones acerca de las divisiones y las fronteras que existen entre las responsabilidades públicas y las privadas. El debate se centra en gran medida en el modo de reducir las tensiones en las relaciones entre generaciones al tiempo que se garantizan unos servicios de alta calidad para satisfacer las necesidades de las personas dependientes. Sin embargo, dadas las tendencias sociales observadas, puede que adquiera más importancia la cuestión de las personas cuidadoras.

#### **4.5. Se ha de tener en cuenta el equilibrio entre hombres y mujeres para mejorar la calidad de los puestos de trabajo**

Dadas las tendencias demográficas que predominarán durante los próximos quince años, es probable que las mujeres sean la principal fuente de crecimiento de la oferta de mano de obra. Sin embargo, las formas de discriminación ya establecidas en el mercado laboral, unidas a tendencias más recientes como es el aumento de puestos de trabajo a tiempo parcial (ocupados principalmente por mujeres), perpetúan los papeles asignados tradicionalmente a cada sexo y obligan a las mujeres a cargar con casi toda la responsabilidad de los cuidados. Mientras que la demanda de cuidados aumenta, cada vez más mujeres desean participar en el mercado de trabajo; esto puede crear tensiones entre los compromisos familiares y el desempeño de una actividad remunerada.

Se ha avanzado ya mucho, pero los cambios en los modelos de composición de los hogares y de la estructura familiar pueden ocasionar un aumento de las tensiones: debe mejorarse la compatibilidad entre la vida laboral y la vida familiar, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Si se cuenta con sistemas innovadores y viables, quizá sea más fácil conciliar la vida laboral con las necesidades de las familias, los hogares y los individuos, para asegurarse de que no sea la familia la que deba cargar con toda la responsabilidad de los cuidados. Además, la tendencia hacia la individualización de los derechos podría contribuir a establecer un mejor equilibrio entre hombres y mujeres y a reducir la presión sobre los sistemas de pensiones.

## 5. OBSERVACIONES FINALES

En las páginas previas, basadas en el informe «*The Social Situation in the European Union 2000*», se han resumido los principales aspectos de la evolución social y se han identificado los ámbitos de acción en el futuro.

El ritmo de las transformaciones que estamos experimentando en relación con la globalización, el cambio demográfico, las nuevas formas de trabajo y vida familiar, la transición a una sociedad del conocimiento, etc., está generando cuestiones importantes para el diseño de la política social. Este informe presenta un panorama general de la situación social actual basado en un conjunto armonizado de indicadores sociales de gran calidad. Asimismo, ofrece un pronóstico de la situación social haciendo referencia a las principales transformaciones sociales, en particular, el envejecimiento de la población, los cambios del tamaño de los hogares y de las estructuras familiares y la evolución del papel de la mujer en la vida económica y social. Se crea así una plataforma para el futuro avance de la política social y el debate en todos los Estados miembros.

La principal conclusión del informe es que, si bien ha habido una mejora general de las condiciones de vida, sigue habiendo determinados grupos de la sociedad que han de hacer frente a problemas sociales de diversa índole. Al mismo tiempo, las tendencias demográficas y conductuales generan, cada vez más, necesidades nuevas de apoyo social, que exigirán la aplicación, a su debido tiempo, de las políticas sociales apropiadas.

# **Construir una Europa que fomente la integración**

**[1.3.2000 COM (2000) 79 final]**



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.3.2000  
COM(2000) 79 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**CONSTRUIR UNA EUROPA QUE FOMENTE LA INTEGRACIÓN**

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

### CONSTRUIR UNA EUROPA QUE FOMENTE LA INTEGRACIÓN

#### ÍNDICE

1. RESUMEN .....	4
1.1. Introducción .....	4
1.2. Mandato .....	4
1.3. Objetivos.....	4
2. EL DESAFÍO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL .....	5
2.1. Ingresos reducidos y vulnerabilidad.....	5
2.2. Un fenómeno multidimensional.....	6
2.3. Un fenómeno estructural.....	7
2.3.1. La evolución del mundo de trabajo .....	7
2.3.2. La sociedad del conocimiento.....	7
2.3.3. Evolución sociodemográfica.....	8
2.3.4. Polarización.....	8
2.4. Conclusión: hacia un enfoque político global.....	8
3. AVANCES DE LAS POLÍTICAS APLICADAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS .....	8
4. CONTRIBUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL.....	10
5. APOYO DE LOS ESFUERZOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN.....	12
5.1. Objetivos comunes para la integración social.....	13
5.1.1. Objetivos.....	13
5.1.2. Principios y métodos comunes.....	14
5.1.3. Áreas en las que se deberían intensificar los esfuerzos.....	14
5.1.4. Evaluación comparativa y análisis .....	14
5.2. Instrumentos operativos previstos en las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam .....	14
5.2.1. Programa plurianual de apoyo operativo a la cooperación.....	14
5.2.2. Un instrumento marco para fomentar la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo .....	15

ANEXO - NOTA ESTADÍSTICA .....	17
1. MEDICIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE LA POBREZA: ESTADÍSTICAS E INDICADORES.....	17
2. ALCANCE DE LA FALTA DE RECURSOS.....	17
3. DURACIÓN DE LA FALTA DE RECURSOS: PERÍODOS OCASIONALES O SITUACIONES PROLONGADAS DE POBREZA .....	18
4. VÍNCULO ENTRE LOS INGRESOS REDUCIDOS, EL TRABAJO Y LA REMUNERACIÓN.....	19
5. EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA: NECESIDAD DE DATOS E INDICADORES MULTIDIMENSIONALES Y LONGITUDINALES.....	20



## **1. RESUMEN**

### **1.1. Introducción**

La presente iniciativa, propuesta por la Comisión Europea, expresa la ambición y el compromiso de la Unión en pro del fomento de economías y sociedades que promuevan en mayor medida la integración, satisfaciendo así las grandes expectativas expresadas por el Parlamento, las ONG, los interlocutores sociales y las autoridades locales, y confirmadas por los Estados miembros durante la reciente reunión informal de Ministros de Asuntos Sociales celebrada en Lisboa los días 11 y 12 de febrero de 2000. Esta iniciativa se basa en las nuevas disposiciones del Tratado acordadas en Amsterdam con objeto de promover la cooperación con y entre los Estados miembros, establecer medidas específicas para apoyar su labor y complementar las políticas comunitarias en vigor que contribuyen (directa o indirectamente) a la cohesión social. Fomenta la asociación entre todas las partes interesadas, reforzando su capacidad de avanzar hacia una Europa no excluyente.

### **1.2. Mandato**

La Unión Europea entra en el nuevo siglo reforzando y renovando su compromiso en favor del fomento de la solidaridad y acercándose a los ciudadanos. La Cumbre de Amsterdam emitió una potente señal en favor del desarrollo de las políticas sociales y de empleo en la UE sobre la base de los logros y las perspectivas de la integración económica europea. Posteriormente, la Cumbre de Luxemburgo lanzó la Estrategia Europea para el Empleo y un proceso prometedor de refuerzo mutuo de las políticas económicas y de empleo. Y ahora, a fin de acelerar la transición hacia una Europa de la innovación y el conocimiento, la próxima Cumbre de Lisboa ampliará el alcance de la cooperación política para favorecer una mayor articulación entre el empleo, la reforma económica y la cohesión social.

### **1.3. Objetivos**

A la luz de estos acontecimientos, y tras la amplia consulta realizada con los Estados miembros y las organizaciones ciudadanas a lo largo de los doce últimos meses, la Comisión propone ahora lanzar una nueva iniciativa destinada a apoyar la labor desarrollada por los Estados miembros para combatir la exclusión social. La iniciativa responde al reconocimiento, por parte de estos países, de que la marginación social constituye uno de los retos principales a los que se enfrentan nuestras economías y sociedades. El desafío no consiste tan sólo en mejorar la asistencia proporcionada a las personas excluidas (o expuestas al riesgo de exclusión), sino también en actuar para eliminar las barreras estructurales que dificultan la integración social y reducir así los casos de marginación social. La iniciativa aborda también las nuevas formas de exclusión que podrían surgir al avanzar hacia una economía y sociedad del conocimiento. Las estrategias actuales de integración han de diseñarse teniendo en cuenta este nuevo contexto. Con esta Comunicación, la Comisión trata de completar su contribución general en favor de la adaptación de nuestras economías y sociedades a la aceleración de la innovación tecnológica basada en el conocimiento. En su Comunicación titulada «Europe - Una sociedad de la información para todos» subrayaba el potencial de crecimiento de la Europa electrónica y proponía distintas iniciativas para agilizar la transición de la Unión a la sociedad de la información y redoblar su incidencia<sup>1</sup>; en su Comunicación sobre las «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la

---

<sup>1</sup> COM (1999) 687.

información»<sup>2</sup> proponía distintas iniciativas para aumentar la creación de empleo y hacía hincapié en la necesidad de abordar sus efectos sobre la cohesión social.

Al presentar esta iniciativa de fomento de la integración social, la Comisión prosigue sus esfuerzos en favor de la promoción de una Europa abierta a todos y, en particular, complementa la serie de propuestas que ha aprobado recientemente en el ámbito de la lucha contra la discriminación<sup>3</sup>.

## **2. EL DESAFÍO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Europa es un continente próspero; la pujanza de su economía genera una riqueza considerable y crea puestos de trabajo. Ambos elementos son esenciales para el mantenimiento de un nivel y una calidad de vida elevados. Además, los Estados miembros han desarrollado mecanismos de amplio alcance para asegurar una cierta redistribución de la prosperidad generada por la competitividad de la economía, en concreto a través de sus sistemas de protección social. Sin embargo, un número considerable de europeos viven todavía en condiciones de pobreza y están expuestos a la exclusión social a causa de las barreras estructurales.

Con toda probabilidad, la incesante aceleración de los cambios que remodelan nuestras economías y sociedades exacerbará la vulnerabilidad y aumentará los riesgos de exclusión social, sobre todo de las personas que no han adquirido las competencias necesarias para desempeñar con éxito las actividades basadas en la innovación y el conocimiento, así como de aquellos que, por distintas razones, no participan en el mercado de trabajo.

### **2.1. Ingresos reducidos y vulnerabilidad**

Según datos actuales de EUROSTAT, cerca del 18 % de la población de la UE vive con menos del 60 % de la renta mediana nacional, el umbral de ingresos utilizado para medir la pobreza relativa<sup>4</sup>. Esta media comunitaria se refleja en los índices de pobreza nacionales, que oscilan entre el 11 y el 24 %, y que apenas han variado a lo largo de la última década. Las transferencias sociales han conseguido mantener el índice en el 18 %, sin ellas se habría elevado hasta el 26 %. Esto demuestra tanto los logros como las limitaciones de las políticas redistributivas de renta<sup>5</sup>. Los datos de EUROSTAT confirman también que las personas que viven por debajo de este umbral de pobreza sufren privaciones y tienen graves dificultades para participar plenamente en la sociedad<sup>6</sup>. La extensión de la pobreza y la exclusión social ponen en cuestión la imagen de una Europa a la vanguardia de la justicia social y de la solidaridad.

El primer informe de la Comisión sobre cohesión económica y social revela que la cohesión ha disminuido en la mayoría de los Estados miembros durante la pasada década. Los datos de la OCDE y las estadísticas nacionales de los países de la Unión señalan también una

---

<sup>2</sup> COM (2000) 48.

<sup>3</sup> COM (1999) 564, 565, 566, 567, 25.11.1999.

<sup>4</sup> EUROSTAT, *Statistics in Focus* 1/2000, Exclusión social en los Estados miembros de la UE. Los datos provienen de la segunda serie del Panel de Hogares de la Comunidad Europea y se refieren a los niveles de renta, en 1994, en 13 Estados miembros (UE, excepto Suecia y Finlandia). Aplicado a los 15 Estados miembros, el porcentaje del 18 % supondría más de 65 millones de personas.

<sup>5</sup> EUROSTAT, *Statistics in Focus* 13/1999 (en estos datos, las pensiones no se consideran transferencias sociales).

<sup>6</sup> EUROSTAT *Statistics in Focus* 1/2000; véase también la próxima Comunicación de la Comisión sobre «Tendencias sociales: perspectivas y desafíos».

tendencia hacia el crecimiento de las disparidades y el debilitamiento de la cohesión. Los datos de los Estados miembros muestran que más de 10 millones de personas dependen de los sistemas de asistencia social para subsistir. Resulta especialmente preocupante que la situación esté empeorando en la mayor parte de los Estados miembros.

Distintos estudios nacionales (en concreto de Alemania, Reino Unido, Francia y Países Bajos) y de la OCDE demuestran que la vulnerabilidad está más extendida que lo que indican las cifras de pobreza más generales. Además de las personas que se encuentran en una situación prolongada de pobreza (cuyo porcentaje podría oscilar entre el 3 y el 6 % según los escasos datos disponibles), un gran número de europeos se enfrentan a una situación de penuria y de precariedad en el mercado de trabajo a raíz de sus ingresos reducidos. El hecho de desempeñar un puesto de trabajo en un momento determinado no protege necesariamente a las personas del riesgo de exclusión social. Incluso en los Estados miembros en los que la distribución de la renta tiende a ser relativamente equitativa, si se toman como referencia períodos de entre 3 y 6 años, entre el 20 y el 40 % de la población vive en los márgenes del umbral de la pobreza y atraviesa temporadas de bajos ingresos durante esos períodos, sobre todo a causa de temporadas repetidas de desempleo<sup>7</sup>.

## **2.2. Un fenómeno multidimensional**

La amplitud de la exclusión social apela a la responsabilidad de la sociedad para garantizar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, que incluye igualdad de acceso al mercado de trabajo, a la educación, a la asistencia sanitaria, al sistema judicial, al ejercicio de derechos, así como a la toma de decisiones y a la participación.

El empleo constituye el principal mecanismo de integración e inserción social: el desempleo es el principal factor de exclusión, en especial cuando se prolonga y afecta, como sucede cada vez con más frecuencia, a todos los integrantes de un hogar. A los 16 millones de parados, la mitad ellos de larga duración, hay que sumar los llamados «trabajadores desmotivados», que no buscan trabajo porque consideran que no tienen posibilidades de encontrar empleo. Hay también otras personas que alternan temporadas repetidas de desempleo o inactividad con períodos de trabajo escasamente remunerado y a menudo precario. Aceptar un puesto de trabajo con un salario reducido puede permitir a los desempleados acumular experiencia y mejorar sus perspectivas profesionales, pero estas ocupaciones no siempre constituyen un paso intermedio hacia un empleo de mayor calidad que permita salir del círculo vicioso de la exclusión.

No obstante, la exclusión social va más allá de las cuestiones del desempleo y el acceso al mercado de trabajo. Se manifiesta a través de privaciones y obstáculos de diverso tipo que, solos o combinados, impiden una participación plena en ámbitos como la educación, la salud, el medio ambiente, la vivienda, la cultura, el ejercicio de derechos o el acceso a las ayudas familiares, así como a la formación y a las oportunidades de empleo. La discriminación y la xenofobia pueden exacerbar la exclusión social, sobre todo en el caso de los inmigrantes. La exclusión social plantea también cuestiones específicas relacionadas con las políticas de protección social, en particular sobre los sistemas asistenciales y las medidas conexas. Exige prestar atención a la educación y a las políticas de formación, sobre todo teniendo en cuenta que el aprendizaje permanente resulta vital si se pretende capacitar a los ciudadanos para que

---

<sup>7</sup> Véase el anexo estadístico.

puedan participar plenamente en la sociedad del conocimiento y la información<sup>8</sup>. El acceso y la calidad de los servicios públicos y privados, así como de los servicios asistenciales, son también cuestiones clave. Luchar contra el fracaso escolar y garantizar el acceso a la tecnología de la sociedad del conocimiento, así como a las habilidades y competencias necesarias para poder beneficiarse de las oportunidades que ésta ofrece son asimismo esenciales para lograr que la era de la información, lejos de crear nuevas divisiones sociales, fomente por el contrario la integración y la cohesión.

La incidencia de los factores que propician la exclusión varía de un individuo a otro, entre los hombres y las mujeres y en los distintos Estados miembros.

### **2.3. Un fenómeno estructural**

Si se gestionan correctamente, las tendencias estructurales que están transformando nuestras sociedades impulsarán el crecimiento económico y, por consiguiente, harán posible mejorar la cohesión de la sociedad, aunque también pueden aumentar el riesgo de exclusión social.

#### *2.3.1. La evolución del mundo de trabajo*

El progreso económico no beneficia necesariamente a todos los individuos. Las desigualdades en el reparto de los costes y de los beneficios son subproductos de las fuerzas de mercado, que dividen a la sociedad en ganadores y perdedores. Con la globalización de las economías, la rápida evolución tecnológica, la reestructuración industrial y el proceso de destrucción y creación de empleo, el trabajo y el mercado laboral conocen una transformación radical que modifica el equilibrio entre flexibilidad y seguridad y ofrece nuevas oportunidades a las personas con mayor capacidad de inserción profesional y adaptación. Pero estos cambios tienden a marginar a los individuos incapaces de adaptarse a las modalidades de trabajo móviles y flexibles o que carecen de la preparación necesaria para adquirir las habilidades imprescindibles para ejecutar las nuevas tareas de la economía del conocimiento.

#### *2.3.2. La sociedad del conocimiento*

Aunque a lo largo de la historia todas las sociedades han basado su progreso en el desarrollo y la aplicación de los conocimientos, en la actualidad asistimos a un cambio sustancial en el papel que estos desempeñan en la economía. El saber constituye una parte más grande que nunca del valor de numerosos productos y servicios. Cada vez es más frecuente la codificación y transmisión de los conocimientos actuales mediante las tecnologías de la información, que constituyen la principal fuerza impulsora del crecimiento y la creación de empleo<sup>9</sup>. La creciente utilización de estas tecnologías reducirá las barreras espaciales y ofrecerá nuevas oportunidades a los grupos y a las áreas desfavorecidos, aunque también puede generar nuevas formas de exclusión social relacionadas con la falta de cultura digital y el acceso desigual a las posibilidades de adquisición y actualización de competencias. Día tras día, esta economía basada en el saber pone a prueba la capacidad de adaptación de las empresas y de la mano de obra y establece nuevas líneas de separación entre los que poseen y los que no poseen las habilidades, cualificaciones y competencias necesarias.

---

<sup>8</sup> Como se reconoce en el Libro Blanco «Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento», en particular en el marco de su tercer objetivo, «Combatir la exclusión».

<sup>9</sup> Véanse las Comunicaciones mencionadas anteriormente: «Europe - Una sociedad de la información para todos» y «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información».

### 2.3.3. *Evolución sociodemográfica*

El envejecimiento de la población tiende a aumentar la presión económica sobre las políticas sociales al propiciar un aumento de la tasa de dependencia. Además, con las tendencias demográficas proclives al envejecimiento y la quiebra de las estructuras y modelos familiares tradicionales, cada vez es mayor el número de personas que tienen un estilo de vida más individualizado y pueden atravesar períodos de aislamiento prolongados que les hacen más vulnerables a la exclusión. También aumentan las desigualdades entre las familias con dos salarios y las que sólo perciben uno; y entre éstas y las familias monoparentales, es especial, las encabezadas por mujeres. La falta de un techo es una de las manifestaciones más graves de la pobreza y de la exclusión social.

### 2.3.4. *Polarización*

La polarización creciente del desarrollo agrava también el riesgo de que se amplíen las divisiones sociales. Esto resulta especialmente válido en las áreas en que la pobreza y la carencia de infraestructuras constituyen obstáculos para el desarrollo económico y social. Además, las tendencias negativas son evidentes en las zonas rurales deprimidas, en los antiguos barrios industriales y en muchas áreas urbanas afectadas por el desempleo, el subempleo, la discriminación, la segregación, la violencia y la marginalización de barrios enteros cada vez más empobrecidos y aislados de la sociedad que les rodea.

## **2.4. Conclusión: hacia un enfoque político global**

Sólo se puede comprender toda la amplitud del desafío si se reconoce y aborda su naturaleza multidimensional y estructural. Así pues, un enfoque político global y coordinado en favor de la integración social debería ir mucho más allá de la mera redistribución de la riqueza mediante el pago de prestaciones pasivas a los excluidos por el cambio económico y social: el reto no consiste en aumentar la redistribución, sino más bien en gestionar nuestras economías y sociedades de modo que se maximice el potencial de participación plena y la calidad de vida de todos los ciudadanos. Se debería hacer hincapié en el fomento de la participación activa para reducir la infrautilización de los recursos humanos y lograr una distribución equitativa de las oportunidades, sin descuidar la inclusión del objetivo de la integración social en las políticas económicas y sociales.

Esta perspectiva anticipadora en favor de la integración social resulta vital para hacer frente al dinamismo actual de las transformaciones económicas y tecnológicas. Exige una amplia movilización de los agentes públicos y privados a todos los niveles. Ahora más que nunca, promover y apoyar un proceso de adaptación que anticipe los cambios y prepare a los ciudadanos para afrontarlos es el proceder que ofrece las mejores perspectivas para reforzar la solidaridad y la cohesión social.

## **3. AVANCES DE LAS POLÍTICAS APLICADAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS**

La lucha contra la exclusión social compete, en primer lugar, a los Estados miembros y a sus autoridades nacionales, regionales y locales. Los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales desempeñan también un papel fundamental al respecto.

Durante la pasada década ha ido creciendo la prioridad otorgada a la exclusión social en la agenda política de la mayoría de los Estados miembros, sobre todo -pero no exclusivamente- en relación con el empleo y la protección social. Se ha hecho cada vez más hincapié en la necesidad de garantizar la integración social.

El hecho de que la mayor parte del gasto público de los Estados miembros se destine a paliar o atenuar los efectos de la exclusión en distintos ámbitos ilustra la importancia que los responsables políticos conceden a la exclusión social. Se desarrollan medidas concretas en una amplia serie de ámbitos de actuación, entre los que cabe citar la vivienda, la educación, la formación, la salud, la información y la comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el ocio y la cultura, etc. No obstante, a medida que aumenta la experiencia en materia de lucha contra la exclusión en los distintos ámbitos, resulta cada vez más evidente que garantizar la plena integración de las personas en una sociedad crecientemente competitiva basada en el conocimiento y la información exige desarrollar planteamientos integrados sofisticados, específicos e innovadores, así como nuevas formas de asociación y participación de las partes interesadas, en especial de las propias personas excluidas.

Por consiguiente, el fomento de la integración social no sólo se ha convertido en una prioridad cada vez más importante para los Estados miembros, sino que constituye también un objetivo que tratan de alcanzar mediante distintas medidas y acciones estratégicas. Irlanda y Portugal, por ejemplo, han adoptado sendos programas nacionales:

- Tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, Irlanda estableció una estrategia denominada «*Sharing in progress: the national anti-poverty strategy*», con el objetivo general de reducir del 9-15 % a menos del 5-10 % el porcentaje de la población irlandesa que vive en una situación de pobreza persistente a largo plazo. Basada en una concepción multidimensional de la pobreza y la exclusión social, esta iniciativa se apoya en un sólido planteamiento asociativo y en estructuras institucionales específicas a nivel político y administrativo, y emplea mecanismos específicos, como por ejemplo la verificación de los aspectos de lucha contra la pobreza y fomento de la equidad de las políticas pertinentes.
- En Portugal, el «*Programa nacional de luta contra a pobreza*» se complementó con el programa INTEGRAR; posteriormente se estableció, en 1997, un sistema de ingresos mínimos que además de proporcionar subsidios a los beneficiarios desarrolla medidas activas para impulsar su integración social y profesional. Ambos programas encuentran su base en el «*Pacto de cooperação para a solidariedade social*», que obedece al propósito de fomentar una amplia cooperación entre todas las partes interesadas.

En los Países Bajos y en Bélgica, y más recientemente en el Reino Unido, la pobreza y la exclusión social se han convertido en una prioridad interministerial a la que se da respuesta mediante mecanismos de coordinación específicos. Los progresos se supervisan de manera sistemática y se fomenta activamente el debate sobre las políticas públicas, sobre la base de los completos informes publicados sobre la situación y evolución de la pobreza. Además, se ha desarrollado un número cada vez mayor de indicadores y se han establecido objetivos específicos relacionados con la pobreza y la exclusión social en ámbitos políticos estratégicos (empleo, educación, sanidad, vivienda, servicios, etc.), para los grupos de alto riesgo (parados de larga duración, familias monoparentales, menores desposeídos, estudiantes afectados por el fracaso escolar, familias con ingresos reducidos, personas con discapacidades, etc.), y para las zonas y barrios empobrecidos.

Otros Estados miembros, como Francia, aspiran a mejorar la incidencia global de las políticas de integración social mediante un marco legislativo que define la exclusión en términos de acceso a los derechos fundamentales en los ámbitos del empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria, la justicia, la educación, la formación, la cultura y la protección de la familia y de la infancia. En virtud de esta legislación, la integración social pasa a ser una prioridad específica de las políticas públicas, y todas las instituciones públicas y partes interesadas se ven

obligadas a participar en la puesta en práctica de los principios establecidos en la ley. Con el fin de que las políticas beneficien en mayor medida a las personas a las que van destinadas, la ley vela también por la representación de los excluidos y prevé organismos que defienden sus intereses en los distintos foros en los que se adoptan las decisiones que les conciernen.

En los Estados miembros en los que la lucha contra la pobreza y la marginación social constituye una prioridad se tiende en general a involucrar a los excluidos en la elaboración de las políticas para que favorezcan en mayor medida la integración. La necesidad de un enfoque integrado ha inspirado la idea de los «itinerarios de integración», una noción operativa que se ha convertido en un principio esencial de las medidas de lucha contra la exclusión aplicadas en todos los Estados miembros con el apoyo de los Fondos Estructurales.

Para luchar contra la exclusión social y prevenir la aparición de una sociedad dual, varios Estados miembros, como por ejemplo Dinamarca y Suecia, han hecho hincapié en el desarrollo de los aspectos activos de sus políticas de empleo y protección social, con el objetivo de aumentar la empleabilidad y la integración social, prevenir la exclusión del mercado de trabajo, reducir la dependencia del sistema de protección social y eliminar las «trampas de pobreza». Los esfuerzos invertidos han propiciado que se extienda la convicción de que si bien contribuye a paliar la exclusión, el empleo no constituye la solución al problema. La cuestión de cómo fomentar la integración duradera de, por ejemplo, las personas poco cualificadas que tienden a alternar períodos de empleo escasamente remunerado con períodos de desempleo se ha convertido en una preocupación importante en todos los Estados miembros.

La finalidad última de todos estos esfuerzos es aumentar la eficacia, a los efectos de la integración social, de todas las políticas pertinentes mediante la promoción de un enfoque integrado y de la cooperación, teniendo en cuenta la dinámica de la exclusión.

Esta amplia serie de medidas constituye una rica fuente de experiencias y buenas prácticas, y abre la posibilidad de desarrollar las intervenciones de la Comunidad dirigidas a fomentar la cooperación y los intercambios fructíferos entre los responsables políticos y los restantes agentes en este ámbito.

#### **4. CONTRIBUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

Existe ya una serie de políticas comunitarias que promueven la integración social, ya sea directamente o, con mayor frecuencia, indirectamente. Convendría reforzar su incidencia y hacerla también más visible.

La Unión se ha comprometido a lograr el avance paralelo del desarrollo económico y del progreso social. La aplicación plena de las Orientaciones Generales de Política Económica y de las Directrices para el Empleo de la UE es esencial para garantizar el fomento sinérgico del crecimiento, el empleo y la cohesión social.

La creación de empleo es clave para combatir la exclusión social. La Estrategia Europea para el Empleo resulta muy útil a este respecto, ya que, por un lado, afronta las grandes cuestiones del mercado de trabajo y, por otro, se centra en sus aspectos más específicos, como el desempleo de larga duración, el desempleo juvenil o la falta de igualdad de oportunidades para las mujeres y las personas discapacitadas, además de promover un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad. Las Directrices para el Empleo de 1999 atribuyen una mayor

importancia a la consideración de las necesidades de todos los individuos y hacen mayor hincapié en las medidas activas de reinserción de los trabajadores en el mercado de trabajo, entre las que figuran las reformas de los sistemas fiscales y asistenciales y la promoción del aprendizaje permanente para que los trabajadores -en especial los de mayor edad- y las personas excluidas del mercado laboral (personas discapacitadas, minorías étnicas, etc.) puedan aumentar su capacitación, sobre todo en ámbitos en rápida evolución, como las tecnologías de la información y la comunicación, para poder continuar participando activamente en la vida profesional. Se refuerza el compromiso en favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres y se pone más énfasis en la calidad de los empleos: se trata de crear nuevos puestos de trabajo, pero también de calidad.

Los Fondos Estructurales son el principal instrumento financiero con que cuenta la Comunidad para intervenir directamente en favor de las regiones y las personas más desfavorecidas de la UE. Tras las reformas actuales, durante el período 2000-2006 los Fondos aumentarán su contribución al fomento de la integración social. La importancia atribuida a la integración, a la concentración temática y geográfica, así como a la colaboración, aumentará la eficacia de las medidas estructurales previstas en los objetivos 1 y 2 para reducir las disparidades regionales y apoyar el desarrollo de las zonas más atrasadas. El objetivo 3 aspira a favorecer la adecuación y modernización de los sistemas y las políticas de educación, formación y empleo. Aborda, en particular, la reintegración de las personas excluidas del mercado de trabajo y la lucha contra el desempleo de larga duración. También las actuales iniciativas comunitarias fomentan activamente la integración social, en especial el capítulo INTEGRA de la iniciativa EMPLEO y los programas URBAN y LEADER, referidos, respectivamente, a la integración urbana y rural. La nueva iniciativa comunitaria EQUAL, enmarcada en el Fondo Social Europeo, apoyará nuevas vías para atajar los problemas de la exclusión, la discriminación y las desigualdades en el ámbito del empleo.

La promoción de la integración social es uno de los objetivos mencionados en la estrategia concertada de protección social propuesta recientemente por la Comisión al Consejo<sup>10</sup>. La Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social ha contribuido a facilitar el intercambio de experiencias entre los Estados miembros y constituye un buen punto de partida para medidas posteriores.

La sociedad del conocimiento tiene el potencial necesario para impulsar con fuerza la integración y la cohesión en Europa, siempre que las estrategias diseñadas a tal fin atiendan las necesidades de los grupos y áreas geográficas desfavorecidos. Las propuestas de la Comisión «Europe - Una sociedad de la información para todos» y «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información» fomentarán también las políticas que respondan mejor al desafío de promover la integración y la cohesión. Tanto los gobiernos como las empresas deben invertir en actividades que favorezcan la sensibilización y el acceso del público a la información. Es necesario que la población europea, en general, y los jóvenes, en particular, tengan amplio acceso a las nuevas competencias básicas: es preciso ayudarles a desarrollar su capacidad de aprendizaje y resolución de problemas; deben apreciar el valor de los conocimientos científicos y tecnológicos; tendrán que ser capaces de utilizar la informática, hablar idiomas extranjeros, desarrollar el sentido de iniciativa y el espíritu empresarial, además de ser ciudadanos activos, libres y responsables.

---

<sup>10</sup> COM (1999) 347 final de 14.7.1999.



Otras políticas comunitarias contribuyen también a fomentar la integración social, como por ejemplo los programas marco de investigación, el marco de acción de la Comisión en favor del desarrollo urbano sostenible, los programas de educación (SÓCRATES), formación (LEONARDO DA VINCI) y juventud (YOUTH), la red de «escuelas de segunda oportunidad», las propuestas de la Comisión de lucha contra la discriminación, las políticas de igualdad de oportunidades y la nueva estrategia de la Comisión para las personas discapacitadas. En la esfera judicial, la Comisión presentó recientemente una serie de ideas novedosas sobre la mejor manera de garantizar un nivel adecuado de asistencia legal en los asuntos transfronterizos en el ámbito de la UE<sup>11</sup>. También se desarrollan distintas actividades relacionadas con las cuestiones de integración en el marco de la política de apoyo a las empresas, en concreto a las pequeñas empresas y a las microempresas; algunas de estas iniciativas se refieren a grupos específicos, como las mujeres y los jóvenes, o promueven el espíritu empresarial entre las minorías o las personas con discapacidad. De manera más directa, el programa comunitario de distribución de productos agrícolas a los más desfavorecidos proporciona cada año asistencia alimentaria a cerca de siete millones de ciudadanos europeos, labor para la que se recurre, principalmente, a ONG.

La Comisión Europea colabora estrechamente con las ONG activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y apoya las actividades de sus redes europeas. También sostiene las actividades de la Red europea de empresas de fomento de la cohesión social.

Junto con los Estados miembros, la Comunidad contribuye asimismo a la cooperación internacional en el ámbito de la lucha contra la exclusión social y la reducción de la pobreza, para lo que aúna esfuerzos con el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y sus agencias especializadas (sobre todo la Organización Internacional del Trabajo) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

## **5. APOYO DE LOS ESFUERZOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN**

Los debates celebrados a nivel europeo durante el pasado año han mostrado que los Estados miembros, el Parlamento Europeo y las organizaciones ciudadanas están a favor de una iniciativa comunitaria que apoye la acción de los Estados miembros en este ámbito y que sería ratificada al más alto nivel de la Unión.

Como quedó confirmado en la reciente reunión informal de los Ministros de Asuntos Sociales<sup>12</sup>, se impone reforzar los elementos integradores de nuestras políticas económicas y sociales y, a tal fin, incorporar la integración social al marco de cooperación de la Unión Europea en el ámbito del empleo y la protección social. También se aboga por un compromiso político por parte de la Unión y por el fomento de la cooperación transnacional y de mecanismos apropiados de evaluación comparativa, aprovechando los conocimientos, las experiencias y los esfuerzos de los Estados miembros. El objetivo consiste en promover formas abiertas y flexibles de cooperación entre los Estados miembros, no tanto en establecer un proceso de coordinación poco ágil, y difundir paralelamente un mensaje claro y visible en favor de una Europa no excluyente. Las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam sientan las bases para tal compromiso y cooperación a nivel comunitario, en el pleno respeto del principio de subsidiariedad.

---

<sup>11</sup> COM (2000) 51.

<sup>12</sup> Lisboa, 10-12 de febrero de 2000.

La Cumbre de Lisboa podría ser el foro adecuado para dar el impulso necesario a tal fin, comenzando la elaboración de objetivos comunes y de un planteamiento común a nivel comunitario (v. apartado 5.1). Como complemento a sus esfuerzos en favor de la incorporación de la integración social a todas las políticas comunitarias, la Comisión tiene previsto presentar distintas propuestas con el fin de poner práctica las nuevas disposiciones del Tratado relativas al apoyo de la cooperación operativa entre los Estados miembros y los restantes agentes (v. apartado 5.2).

### **5.1. Objetivos comunes para la integración social**

De acuerdo con las disposiciones del Tratado, el papel de la Comunidad es completar y apoyar las iniciativas desarrolladas en los Estados miembros, centrándose por consiguiente en las acciones que aporten un auténtico valor añadido.

Los desarrollos convergentes en curso en los Estados miembros y las lecciones extraídas de la experiencia y la acción sobre el terreno de las autoridades públicas y de las organizaciones ciudadanas permiten prever la elaboración de objetivos y planteamientos comunes a nivel comunitario con el objetivo de promover la integración social.

Un primer punto de partida al respecto sería un compromiso político por parte de la Unión y los Estados miembros, así como el desarrollo de una cooperación práctica para el fomento de buenas prácticas, indicadores comunes y análisis comparativos.

El compromiso político tendría por objeto hacer de la promoción de la integración social una prioridad de la Unión y de los Estados miembros y, en consecuencia, evaluar y movilizar todas las políticas pertinentes en el contexto de una estrategia global e integrada.

#### *5.1.1. Objetivos*

Tal compromiso implica la definición de objetivos, posiblemente muy específicos, a nivel comunitario, como:

- reforzar el enfoque anticipador en materia de integración social que se puede desarrollar en el contexto de las políticas comunitarias y nacionales y, en particular, incorporar la cuestión de la integración social al marco de las políticas de la UE, por ejemplo en la cooperación existente en los ámbitos del empleo y la protección social;
- acordar el desarrollo de indicadores comunes de exclusión y de integración social, para analizar y supervisar las tendencias y las políticas, por ejemplo por lo que respecta a las personas sin hogar, la pobreza duradera/pasajera, las privaciones múltiples y los consiguientes problemas de discriminación, entre ellos los vinculados a las cuestiones de género;
- proporcionar a todos los ciudadanos acceso a la sociedad de la información, abordando cuestiones como las habilidades necesarias y la democracia en la sociedad de la información, la administración electrónica, especialmente los servicios públicos, los puntos de acceso público gratuito, la integración en las comunidades locales, la educación y la formación, la diversidad lingüística y la integración cultural, la integración de áreas periféricas;
- fomentar y aprovechar el crecimiento económico previsto durante la próxima década invirtiendo en la participación activa de todos los ciudadanos con el fin de reducir a largo plazo la necesidad y el volumen de las transferencias sociales: en otras palabras,

reestructurar el gasto público dando prioridad a las inversiones activas y a las medidas anticipadoras de adaptación frente a las transferencias pasivas.

#### *5.1.2. Principios y métodos comunes*

Esto exige que los Estados miembros estén de acuerdo en establecer o reforzar estrategias globales y coherentes a nivel nacional y en elaborar, según las exigencias, programas nacionales, normativas marco y/o mecanismos de coordinación para una acción pública específica. Estas estrategias podrían basarse en los principios que se han demostrado eficaces, como el enfoque global en favor de la inserción, el énfasis en los elementos activos de las políticas, el planteamiento asociativo, la participación de todas las partes interesadas, etc. (v. el punto 3 anterior).

#### *5.1.3. Áreas en las que se deberían intensificar los esfuerzos*

Los Estados miembros podrían también comprometerse a reforzar las políticas nacionales en áreas que consideren especialmente relevantes en el contexto nacional, por ejemplo los ingresos sociales mínimos, la educación y la juventud, las infraestructuras destinadas a aumentar la cohesión social, el acceso a los servicios y suministros públicos básicos, incluidos los de asistencia infantil y sanitaria, así como los puntos de acceso a las tecnologías de la información.

#### *5.1.4. Evaluación comparativa y análisis*

En colaboración con los Estados miembros, la Comisión desarrollaría mecanismos de evaluación comparativa y de notificación para verificar los progresos realizados. Evaluaría anualmente las tendencias y las políticas conforme a los indicadores definidos con los Estados miembros y seleccionaría las mejores prácticas, que transmitiría al Consejo. Los resultados pueden servir para tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la integración en las políticas existentes.

### **5.2. Instrumentos operativos previstos en las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam**

#### *5.2.1. Programa plurianual de apoyo operativo a la cooperación*

De acuerdo con el último párrafo del apartado 2 del artículo 137 del Tratado, «El Consejo, siguiendo el mismo procedimiento, podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social».

El programa plurianual que se propondrá en virtud de este artículo promoverá, de modo concreto, la cooperación entre los Estados miembros para reforzar los aspectos de fomento de la integración social de sus políticas. Será prioritario en este ámbito político.

Para apoyar el cumplimiento de los compromisos arriba mencionados, el programa fomentará y estimulará las prácticas y medidas políticas positivas.

La naturaleza horizontal e integrada de la integración social significa que la acción y la cooperación comunitarias deben contribuir a desarrollar y reforzar los vínculos existentes entre las políticas y los agentes pertinentes -a nivel local, nacional y comunitario- a fin de aumentar su incidencia sobre la integración social, tanto a nivel global como por lo que

respecta a los aspectos específicos (situación de las personas más vulnerables, aspectos de la exclusión relacionados con las cuestiones de género, exclusión del mercado de trabajo, etc.).

El valor añadido comunitario se obtiene apoyando los esfuerzos de los Estados miembros, no mediante una contribución directa con recursos adicionales. El programa empleará el personal disponible y tendrá un presupuesto reducido (comparable aproximadamente al disponible en la actualidad para las acciones preparatorias en este ámbito<sup>13</sup>). No cofinanciará proyectos sobre el terreno que aborden la exclusión social a nivel local, regional o nacional: todas sus actividades, orientadas hacia la elaboración de políticas y centradas en los intercambios transnacionales, se agruparían en tres grandes capítulos:

- desarrollar la comprensión de la exclusión social y de los mecanismos políticos de integración social, incluidos indicadores y métodos de valoración del éxito/fracaso y de los costes de la exclusión social;
- seleccionar e intercambiar buenas prácticas para mejorar la capacidad de elaboración de políticas y de innovación;
- fomentar el diálogo y el debate políticos.

En cada uno de estos capítulos se prestará especial atención a las nuevas formas de exclusión relacionadas con la aparición de la sociedad del conocimiento.

Asimismo, un programa de tales características debería reforzar la incorporación de la dimensión del género a las políticas de lucha contra la exclusión.

#### *5.2.2. Un instrumento marco para fomentar la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo*

Otra disposición del Tratado, tal y como fue modificado en Amsterdam, prevé también formas de cooperación para favorecer la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo. El cuarto guión del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 2 del artículo 137 prevén el fomento de la integración de las personas excluidas del mercado laboral mediante la adopción de disposiciones mínimas a nivel comunitario.

La lucha contra la exclusión del mercado de trabajo exige, ante todo, una sinergia entre la Estrategia para el Empleo, los instrumentos del FSE y el proceso comunitario en apoyo de la modernización de los sistemas de protección social.

Los esfuerzos en este ámbito pueden aprovechar los resultados positivos de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, relativa a la necesidad de garantizar los recursos indispensables para una vida digna. Sobre la base de esta iniciativa se podría analizar la posibilidad de consolidar, en un marco de requisitos mínimos sobre integración definido a nivel comunitario, el principio emergente que aboga por hacer la reinserción en el mercado de trabajo a la vez factible y deseable para las personas que se benefician de los sistemas de ingresos mínimos. Los principios sobre los que se sustentaría tal instrumento marco deberían inspirarse en las buenas prácticas de los Estados miembros. Por lo tanto, entre los principios esenciales podrían figurar los siguientes: la necesidad de un enfoque global e integrado en

---

<sup>13</sup> En 2000, 11 millones de euros con cargo a la línea presupuestaria B3-4105, «Medidas preparatorias para combatir y prevenir la exclusión», y 3,8 millones de euros como parte de la línea presupuestaria B3-4101, «Cooperación con instituciones de beneficencia».

materia de exclusión social; la necesidad de prever formas de asociación, medidas de coordinación y estructuras que garanticen tal enfoque; itinerarios de integración que combinen sistemas de ingresos mínimos, políticas activas del mercado de trabajo y otras medidas de apoyo conexas, por ejemplo en el ámbito de la educación, la formación y la provisión de los servicios y la asistencia necesarios para mejorar el acceso a la sociedad del conocimiento.

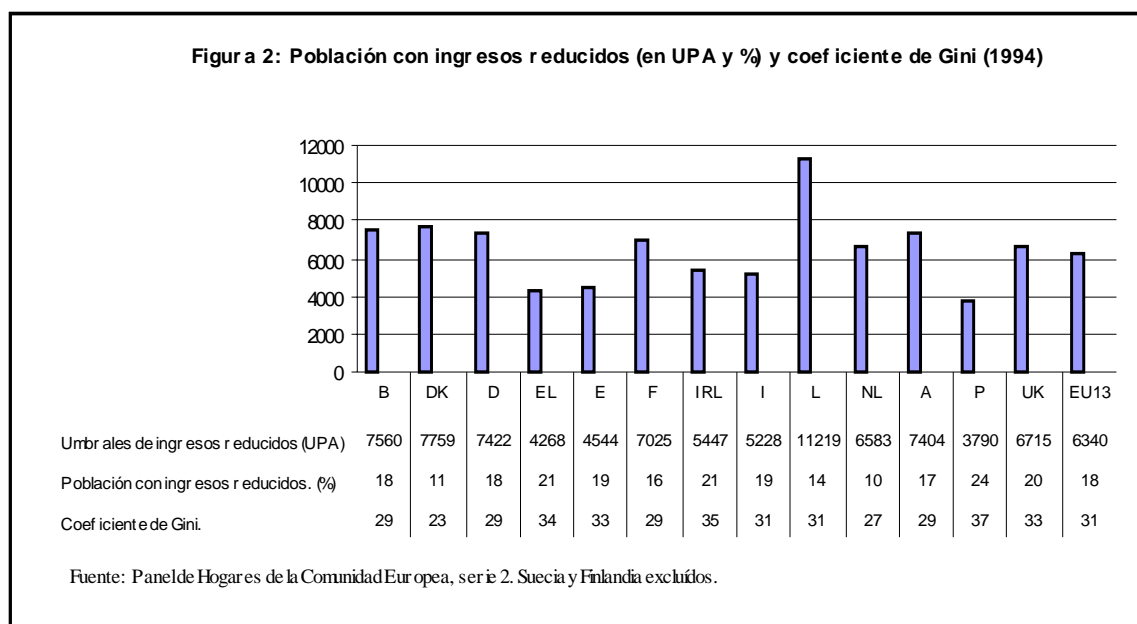
## ANEXO - NOTA ESTADÍSTICA

### 1. MEDICIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE LA POBREZA: ESTADÍSTICAS E INDICADORES

Conforme a las recomendaciones formuladas por el grupo de trabajo de la UE «Estadísticas relativas a la exclusión social y la pobreza» del año 1998, EUROSTAT, en colaboración con los institutos estadísticos de los Estados miembros, ha intensificado su labor de mejora de los datos sobre la exclusión social y los niveles de ingresos reducidos a nivel comunitario. Desde entonces se han publicado varios números de «*Statistics in Focus*»<sup>14</sup> al respecto. Pronto aparecerán otros números e informes dedicados, entre otras cuestiones, a analizar la dinámica y la naturaleza pluridimensional de la pobreza y de la exclusión social. Salvo indicación en sentido contrario, los cuadros y datos que figuran a continuación se han extraído de estas publicaciones.

### 2. ALCANCE DE LA FALTA DE RECURSOS

El cuadro siguiente muestra el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de ingresos reducidos<sup>15</sup> en cada país, así como el valor monetario, expresado en unidades de poder adquisitivo (UPA), correspondiente al umbral y a los coeficientes de Gini. Estos coeficientes ofrecen una indicación general de las disparidades existentes en la distribución de



<sup>14</sup> *Statistics in Focus* 1998/6, «Ingresos y salarios reducidos en un contexto familiar (UE 12)»; 1998/11 «Análisis de la distribución de renta en 13 Estados miembros de la UE»; 1999/13 «Prestaciones sociales y su efecto redistributivo»; 2000/1 «Exclusión social en los Estados miembros de la UE».

<sup>15</sup> El umbral de ingresos reducidos se ha fijado en el 60 % de la renta mediana equivalente por persona en cada uno de los Estados miembros. La renta mediana es una medida sólida, ya que no se ve afectada por los valores extremos de la distribución de ingresos, y las fluctuaciones de la muestra la afectan en menor medida. La mediana describe la parte central de la distribución y, en la medida en que la exclusión social conlleva un alejamiento del nivel normal de ingresos, se puede considerar una medida fiable. EUROSTAT utiliza el umbral del 60 % como punto de referencia principal entre los distintos indicadores que se emplean en dicho análisis.

los ingresos en cada Estado miembro.

Las cifras indican que el 18 % de la población de la UE, aproximadamente 65 millones<sup>16</sup> de personas, viven en hogares con ingresos reducidos. Luxemburgo tiene el umbral de pobreza más elevado, y sólo el 14 % de la población se sitúa por debajo. Aunque en Portugal el umbral de ingresos reducidos no es más que una tercera parte del luxemburgués, un cuarto de la población vive por debajo del mismo. Dejando de lado estos dos extremos, cabe clasificar los restantes Estados miembros en dos grupos: en el primero (B, DK, D, F, NL, A, UK), los umbrales de ingresos reducidos oscilan en torno a 7 000 UPA, y el porcentaje de población con bajos ingresos coincide aproximadamente con la media de la Unión (16-18 %), excepto en Dinamarca y los Países Bajos, donde las disparidades en cuanto a la distribución de la renta son menores y el porcentaje correspondiente de población sólo es del 10 %; en el segundo grupo (EL, E, IRL, I), en cambio, aproximadamente el 20 % de la población vive por debajo de los umbrales de ingresos reducidos, que oscilan en torno a las 5 000 UPA.

### **3. DURACIÓN DE LA FALTA DE RECURSOS: PERÍODOS OCASIONALES O SITUACIONES PROLONGADAS DE POBREZA**

El número relativamente estable de personas pobres observado en los estudios de evolución ocultan procesos de entrada y salida de la situación de pobreza dignos de atención.

Un análisis de la OCDE<sup>17</sup> sobre la dinámica de la pobreza en cuatro países pertenecientes a dicha organización, entre ellos Alemania y el Reino Unido, concluyó que el porcentaje afectado por la pobreza durante un período de seis años oscila entre el 20 % y algo menos del 40 % de la población, una proporción mucho más elevada que lo que sugieren los índices estáticos de pobreza. La mayoría de las personas de este grupo, sin embargo, experimenta períodos de pobreza de corta duración. A medida que estos períodos se alargan disminuyen las probabilidades de salir de la situación de penuria, de manera que una pequeña fracción de la población permanece en la situación de pobreza durante períodos de tiempo prolongados con pocas probabilidades, aparentemente, de salir de la misma. Constató asimismo que el porcentaje de ciudadanos que ha vivido durante seis o más años en una situación de pobreza oscila normalmente entre el 2 y el 6 % de la población.

A pesar de la escasez de cifras fiables, datos comparativos relativos a distintos países europeos (basados en el 50 % de la renta mediana normalizada) muestran que en el período 1990-1995, el porcentaje de la población alemana y neerlandesa que no había vivido nunca en condiciones de pobreza oscilaba entre el 82 y el 83 %, porcentaje que en el Reino Unido descendía hasta el 69 %. Mientras que en Alemania y en los Países Bajos la mayoría de los pobres viven en la penuria sólo durante un período limitado, la pobreza parece más persistente en el Reino Unido, donde el porcentaje correspondiente de ciudadanos es dos veces y media más elevado. La probabilidad de seguir siendo pobre tras un período prolongado de pobreza es también más elevada en este país (31 % frente al 25-26 % de Alemania y los Países Bajos)<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Esta cifra (65 millones), una extrapolación calculada a partir del porcentaje de ciudadanos con ingresos reducidos de la UE-13 (370 millones x 0,18 = 66,6 millones) es una indicación aproximada de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza en los quince Estados miembros de la UE.

<sup>17</sup> *Poverty dynamics in four OECD countries*, OCDE, París (1998), Ref ECO/CPE/WP1(98)13.

<sup>18</sup> Datos comparativos sobre la dinámica de la pobreza en Bélgica, véase Fouarge & Dirven (1995; comparación con los Países Bajos y Alemania) y Dirven & Fouarge (1998; comparación con los Países Bajos). Muffels &

Estudios recientes efectuados en Francia y Alemania<sup>19</sup> para analizar si la dependencia prolongada de la asistencia social influye indirectamente en la duración de la pobreza han confirmado la existencia de la pobreza persistente. Aunque entre una cuarta y una tercera parte de los beneficiarios de los sistemas de asistencia social pueden dejarlos normalmente al cabo de 12 meses, casi el 20 % de los beneficiarios franceses y el 6 % de los alemanes siguen dependiendo de dichos sistemas transcurridos cinco años.

Un análisis efectuado recientemente en los Países Bajos<sup>20</sup>, basado en los datos de los informes nacionales de evaluación de la pobreza del período 1993-1997, ha confirmado asimismo las dificultades que afrontan las personas que viven en condiciones prolongadas de pobreza para abandonar su situación de penuria. Se determinó que, en un período de nueve años, cerca del 22 % de los hogares experimentan períodos de ingresos reducidos, de ellos el 10 % periódicamente y el 30 % la mayoría del tiempo o permanentemente. Por otro lado, durante un período de cuatro años consecutivos, la renta media del 80 % de los hogares con ingresos reducidos en cualquiera de los años está por debajo del umbral de la pobreza, lo que indica que los períodos en los que se supera la situación de pobreza no pueden compensar los de ingresos reducidos. En otras palabras, los que consiguen escapar de la pobreza no tienden a aumentar su renta de manera significativa.

#### 4. VÍNCULO ENTRE LOS INGRESOS REDUCIDOS, EL TRABAJO Y LA REMUNERACIÓN

El cuadro que figura a continuación confirma que el riesgo de la pobreza es más elevado entre los desempleados (casi dos tercios) y las otras personas económicamente inactivas (más de la mitad).

No obstante, el 12 % de las personas con empleo viven en la pobreza (trabajadores pobres). El ejercicio de una actividad profesional por alguna de las personas del núcleo familiar no es siempre suficiente para escapar de la situación de penuria. Si bien este riesgo es más elevado para las personas que viven en hogares sin rentas del trabajo, un número elevado de personas pobres viven en familias en las que se desempeña alguna actividad laboral. Así, según cálculos de EUROSTAT correspondientes al conjunto de la UE, el 53 % de las personas con ingresos reducidos viven en hogares en los que se ejerce alguna actividad profesional.

Esto se explica, en gran parte, por el hecho de que los trabajadores pertenecientes a familias con ingresos reducidos desempeñan con frecuencia trabajos escasamente remunerados. Según EUROSTAT, cerca de dos tercios de los trabajadores a tiempo completo de la UE que viven en hogares pobres ejercen una actividad escasamente remunerada, mientras que en las familias con ingresos más elevados esta proporción es inferior a un trabajador a tiempo completo de cada seis.

Las cifras siguiente muestran, asimismo, que más de la mitad de las personas con ingresos reducidos desempeñan alguna actividad profesional (28 %) o están jubilados (24 %).

---

Fouarge (1997) ofrece un estudio más detallado del caso neerlandés, v. Muffels R. y D. Fouarge (1998). *Welfare dynamics in three typical welfare states. Paper for the TSER panel working group*, Junio 1998.

<sup>19</sup> Fuentes: Francia: CNAF (*Caisse Nationale des Allocations Familiales*), París, 1999; Alemania: □Beneficiarios durante períodos prolongados de la asistencia social en Alemania: comparación entre los años ochenta y noventa», vid. H-J Andres, *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Ashgate, 1998.

<sup>20</sup> Para la duración de la pobreza, véase Evert Pommer, □*Oud en nieuw 1999-2000*», Sociaal en Cultureel Planbureau, La Haya (2000).



Situación profesional	Distribución de las personas con ingresos reducidos %	Índice o riesgo de pobreza %
Personas activas con ingresos reducidos (trabajadores pobres):		
• empresarios + empresas familiares + trabajadores por cuenta ajena	21	11
• trabajadores por cuenta propia	7	12
Desempleados	13	16
Jubilados	24	23
Otras personas económicamente inactivas  (que prosiguen su educación y formación o realizan prácticas, o se dedican a labores domésticas o al cuidado de niños, etc.)	34	55
Total	100	

(Fuente: EUROSTAT, Panel de Hogares de la Comunidad Europea 1994, UE 13)

## 5. EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA: NECESIDAD DE DATOS E INDICADORES MULTIDIMENSIONALES Y LONGITUDINALES

La exclusión social es un fenómeno multidimensional, por lo que es preciso elaborar indicadores apropiados. La exclusión social no se explica sólo por unos ingresos reducidos, sino que está relacionada con la situación profesional y con una serie de indicadores referidos a los medios de cada individuo (nivel educativo, propiedad de vivienda o vehículo) sus percepciones (dificultades para llegar a fin de mes, incapacidad de permitirse una semana de vacaciones al año) y su satisfacción (por ejemplo respecto a su trabajo, educación, salud, vivienda y entorno en el que vive), todos ellos factores del nivel y la calidad de vida de las personas. La exclusión social y la pobreza son fenómenos dinámicos: las necesidades y la situación de las personas evolucionan progresivamente (por ejemplo a raíz de determinadas políticas). Las políticas propiciarán en mayor medida la inserción social si consiguen que ésta se prolongue en el tiempo. Esto exige una comprensión dinámica de la situación. Es necesario consolidar los datos y los análisis que proporcionan una visión multidimensional y dinámica (longitudinal) de la exclusión social y de la pobreza. Este es un ámbito en el que la cooperación a nivel comunitario puede ser muy útil y se está potenciando. De ahí la importancia de disponer de fuentes estadísticas comparables, tanto nacionales como europeas (por ejemplo, el Panel de Hogares de la Comunidad Europea), que permitan analizar ambos aspectos.