

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ DE LAS REGIONES

75º PLENO DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE JUNIO DE 2008

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «La inclusión activa»

(2008/C 257/01)

El COMITÉ DE LAS REGIONES considera que:

- Para que la política de inclusión activa sea óptima se precisa un cuarto pilar: la participación social.
- La integración activa es el elemento más importante de la inclusión activa. La inclusión activa se basa en el principio «trabajo para poder trabajar»: todo ciudadano sin empleo debe tener la posibilidad de trabajar o de formarse.
- Se debería desarrollar y aplicar, primordialmente a nivel regional y local, una combinación coherente de políticas. La gran responsabilidad de la creación de empleo recae en las empresas y los interlocutores sociales, como agentes clave de este ámbito, en cooperación con los entes locales y regionales.
- El concepto de renta suficiente es diferente en cada país, región o comunidad local. El apoyo a la renta debería considerarse adecuado si puede combatirse la pobreza estructural. Este nivel es el que puede definirse como «suficiente». Es imposible formular una regla general para el nivel *económico* que constituye la suficiencia para el conjunto de la UE. Los entes nacionales, regionales y locales son conjuntamente responsables de una política que ofrezca un apoyo a la renta adecuado. En el ámbito comunitario esta cuestión debería debatirse en el marco del método abierto de coordinación.
- En el caso de las regiones y ciudades europeas con carencias sociales y económicas, la ejecución de combinaciones de políticas de inclusión activa (mejores prácticas) dirigidas a los ciudadanos más alejados del mercado laboral exige el apoyo económico de la UE. Por lo tanto, las políticas de inclusión activa deben tener un acceso directo al presupuesto del FSE destinado a los entes locales y regionales.
- El empleo social, subvencionado o protegido, las empresas y cooperativas sociales son instrumentos que pueden desempeñar un papel importante en la combinación de políticas a nivel local y regional. Estas empresas no deberían ser evaluadas según las normas sobre competencia habituales en el mercado europeo (por ejemplo, se necesitan normas menos rígidas para la contratación pública y las ayudas estatales).

Ponente: Sr. KOOL (NL/PSE), Teniente de alcalde de La Haya, Países Bajos

Texto de referencia

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — *Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*

COM(2007) 620 final

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

Observaciones generales

1. En 2006 había 80 millones de personas (16 % de la población) en riesgo de pobreza en los 25 países de la Comunidad Europea. La inclusión activa y la lucha contra la pobreza dependen en gran medida de la integración de las personas más alejadas del mercado laboral. La persistencia de un gran número de personas amenazadas por la pobreza y excluidas del mercado laboral representa un desafío que el objetivo de la cohesión social consagrado en el Tratado de la Unión Europea no puede ignorar.

2. La Comisión Europea ha presentado tres pilares para reforzar la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral: 1) un apoyo a la renta adecuado y suficiente, 2) una integración activa, y 3) servicios sociales de alta calidad.

3. Para que la política de inclusión activa sea óptima se precisa un cuarto pilar, que tendrá un carácter transversal: la participación social.

4. La inclusión activa exige un enfoque integrado y global de los cuatro pilares.

5. La integración activa (segundo pilar) es el elemento más importante de la inclusión activa. La inclusión activa se basa en el principio «trabajo para poder trabajar»: todo ciudadano sin empleo debe tener la posibilidad de trabajar o de formarse. El primer pilar (apoyo a la renta adecuado y suficiente) y el tercero (servicios sociales de alta calidad) son elementos de apoyo. El cuarto pilar (participación social) es el último recurso de la política de inclusión activa. Los ciudadanos que no puedan trabajar deberían ser asistidos con ayudas económicas y otras medidas para participar en la sociedad. Coincidimos con la Comisión en que estos pilares conforman un enfoque integrado y global. Así pues, las autoridades deberían buscar el equilibrio entre bienestar social, servicios sociales, servicios comunitarios, así como incentivos económicos y extraeconómicos para trabajar.

6. Los Estados miembros y sus entes locales y regionales son los principales responsables de la estrategia y la política de inclusión activa. Sin embargo, para estimular el desarrollo e intercambio de estas políticas se han propuesto principios comunes de conformidad con el objetivo comunitario de la cohesión social.

7. Los actores principales a la hora de desarrollar y aplicar las políticas son los entes locales y regionales. El papel de la UE es de apoyo. Esta definición de una política de inclusión activa global es proporcional y está basada en el principio de subsidiariedad.

8. Los cuatro pilares (apoyo a la renta, política de inclusión activa, acceso a servicios sociales de alta calidad y participación social) están interconectados y deberían reforzarse mutuamente. Es preciso definir una combinación óptima de políticas entre estos cuatro pilares para cada región, grupo destinatario y personas afectadas. Las políticas de inclusión activa están adaptadas a las diferencias en los grupos destinatarios y los individuos. La importancia relativa de estos cuatro pilares y los instrumentos elegidos para cada uno pueden variar en los Estados miembros y entre los entes locales y regionales dependiendo del modelo económico nacional.

9. Los entes locales y regionales son los que más claramente perciben los resultados de las políticas encaminadas a integrar a las personas más alejadas del mercado laboral. También son estas instancias las que soportan las consecuencias de los puntos débiles de esas políticas a escala local, regional, nacional o comunitaria. Por tanto, se debería desarrollar y aplicar a nivel regional y local una combinación coherente de políticas. Los entes locales y regionales están familiarizados con las circunstancias locales, las características del mercado laboral y los diferentes actores que pueden desempeñar un papel clave en la aplicación de un planteamiento global de la integración activa.

10. Así pues, los entes locales y regionales deberían crear asociaciones eficaces con otros poderes públicos, empresas privadas, interlocutores sociales, ONG y representantes de los usuarios para aplicar una combinación coherente de políticas.

11. Los entes locales y regionales precisan un alto grado de autonomía política para desarrollar y ejecutar esas políticas, que deberían diseñarse y ejecutarse en colaboración con otros organismos públicos y privados. Las políticas comunitarias y nacionales (fiscal, inmigración, aprendizaje, trabajo, contratación, etc.) deberían estar hechas a la medida de las necesidades de desarrollo y ejecución de las políticas locales y regionales y ser coherentes con esas necesidades.

12. Se deberían eliminar los obstáculos y los impedimentos que se derivan de la legislación y las prácticas comunitarias, nacionales, regionales y locales.

Integración activa

13. El instrumento más importante de la inclusión activa es mejorar la integración activa. Para incluir a todas las personas, es preciso establecer un planteamiento global de la integración activa. Es igualmente necesario que exista una combinación integrada de políticas para cada región, grupo destinatario y ciudadano. Los gobiernos locales y regionales son los principales actores a la hora de desarrollar y ejecutar estas combinaciones coherentes de políticas junto con sus interlocutores (gobierno nacional, empresarios, otras autoridades públicas, ONG). La esencia de una combinación global e integrada de políticas consiste en eliminar los obstáculos del camino del mayor número posible de personas, a fin de integrarlas en el mercado laboral. Puede conseguirse ofreciendo asesoramiento, orientación y formación para un empleo remunerado y creando empleo de colectivos protegidos. Empleo protegido es el que se dirige a quienes no pueden incorporarse de inmediato a un empleo normal.

14. Una política óptima y un planteamiento global de la inclusión activa incluyen los elementos siguientes:

- la creación de posibilidades para los jóvenes de conseguir unas cualificaciones básicas para aumentar sus posibilidades en el mercado laboral y estimularles a que lo hagan;
- la reintegración de personas sin empleo en el mundo laboral (principio del «trabajo para poder trabajar»). Al mismo tiempo, se les debería ofrecer aprendizaje, formación, asesoramiento, acceso a guarderías, etc.;
- trabajo protegido, subvencionado y social para las personas más alejadas del mercado de trabajo.
- instrumentos de participación social (como trabajo voluntario o actividades deportivas) para quienes, por su discapacidad psicológica o física, no pueden desarrollar un trabajo normal ni acogerse al empleo protegido. Al mismo tiempo, debe mejorarse la situación socioeconómica de quienes necesitan ser integrados en el mercado laboral con medidas de apoyo a la renta y acceso a unos servicios sociales de alta calidad;
- el principio fundamental es que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de participar en la sociedad.

15. La utilización de planes de acción muy personalizados contribuye a mejorar la integración activa.

16. Los grupos destinatarios son un importante elemento de una combinación global e integrada de políticas. Las autoridades públicas a nivel local deberían diseñar y aplicar las políticas que sean más eficaces para incluir de forma activa a todas las personas independientemente de sus antecedentes, pero teniendo en cuenta las barreras específicas que afrontan.

17. La principal responsabilidad de la creación de empleo recae en las empresas y los interlocutores sociales, como actores fundamentales en este ámbito, junto con los entes locales y regionales. A escala nacional y regional, el gobierno central tiene la responsabilidad de crear condiciones económicas óptimas, como una buena formación, colocación laboral efectiva, medidas fiscales y flexiguridad (seguridad social y opciones laborales flexibles). Los entes locales y regionales, los servicios sociales y las ONG son el último eslabón de la cadena, sobre todo en el caso de las personas más alejadas del mercado laboral. Naturalmente, los individuos también tienen su propia responsabilidad.

18. Debería alentarse a los empleadores públicos, sociales y privados a mejorar los empleos existentes y a crear nuevos empleos de calidad (con unos ingresos suficientes, unas buenas condiciones de trabajo y aprendizaje y formación). Se necesitan especialmente puestos de trabajo manuales (poco cualificados). Las autoridades nacionales, locales y regionales pueden alentar a los empleadores privados a crear puestos de trabajo mejorando al máximo el clima empresarial.

19. Los propios entes locales y regionales son empleadores. Como tales, deben aplicar también los principios que se recogen en este documento.

20. En el caso de las personas muy alejadas del mercado laboral por motivos de discapacidad física o psíquica, también puede ser necesario crear y financiar trabajo de colectivos protegidos y trabajo subvencionado y social. Los entes locales y regionales pueden tener un importante papel en este sentido estimulando empresas sociales.

21. La coexistencia de todos los tipos de trabajos (temporales, flexibles, a tiempo parcial y de jornada completa, así como la posibilidad del trabajo a domicilio) puede ayudar a las personas más alejadas del mercado laboral a integrarse en el mundo laboral.

22. Todos los métodos formales e informales de aprendizaje y formación, los sistemas de formación parcial, las acciones de perfeccionamiento, el reconocimiento del aprendizaje previo y el enfoque prioritario en el aprendizaje permanente deberían ser igualmente parte del esfuerzo coordinado encaminado a mejorar las cualificaciones de las personas más alejadas del mercado laboral.

23. Los gobiernos nacionales, regionales y locales deberían realizar más esfuerzos para mejorar la calidad de la educación en función de las necesidades del mercado laboral. Los entes locales deberían contar con una política de empleo más activa y tener más presentes las necesidades del mercado local. En los Estados miembros en los que la política del mercado laboral sea responsabilidad local, los gobiernos nacionales, con ayuda de la UE, deberían alentar a los entes locales a supervisar el mercado laboral local.

24. Una combinación global e integrada de políticas de integración activa debería incluir incentivos para promover el espíritu empresarial de las personas más alejadas del mercado de trabajo.

Apoyo a la renta

25. Las personas más alejadas del mercado laboral precisan un nivel de apoyo a la renta suficiente, así como otras ayudas, para vivir de manera digna y mantener un cierto nivel de adecuación con el fin de poder reintegrarse en el mercado laboral. Es preciso recordar que se trata de un principio fundamental de la Unión Europea.

26. El concepto de renta suficiente es distinto en cada país, región o comunidad local. La suficiencia depende del nivel de apoyo a la renta, los precios, las características de las familias, los impuestos, la duración de la exclusión, factores culturales, sociales e históricos, etc. El apoyo a la renta debería considerarse adecuado si puede combatirse la pobreza estructural. Este nivel es el que puede definirse como «suficiente». Es imposible formular una regla general para el nivel económico que constituye la suficiencia para el conjunto de la UE. Los entes nacionales, regionales y locales son conjuntamente responsables de una política que ofrezca un apoyo a la renta adecuado. En el ámbito comunitario esta cuestión debería debatirse en el marco del método abierto de coordinación.

27. Se debería formular un principio común a nivel de la UE según el cual la diferencia entre el salario mínimo interprofesional y el importe del apoyo a la renta debería ser suficiente para animar a los individuos y a los grupos destinatarios a trabajar. Esta diferencia es un importante incentivo económico en una combinación integral de políticas. Conseguir que el trabajo sea rentable es un principio primordial para la Comisión, muchos Estados miembros y los gobiernos locales y regionales. Por tanto, los entes nacionales, locales y regionales deben tener en cuenta el riesgo de la trampa de la pobreza cuando desarrollen y apliquen las medidas de apoyo a la renta.

28. El apoyo a la renta sólo debería prestarse a quienes no sean capaces de obtener ingresos salariales o cuyos ingresos estén por debajo del umbral de subsistencia (por ejemplo, debido a su escasa productividad o a su necesidad de aceptar empleos mal remunerados). Las autoridades nacionales, locales y regionales no deberían entorpecer el funcionamiento del mercado laboral y deberían llevar a cabo una estrecha supervisión y una evaluación seria de las solicitudes, con una estricta selección de las personas que aspiran a conseguir apoyo a la renta. Simultáneamente, deberían existir políticas activas que cubran a todas las personas que necesitan seguridad social, apoyo a la renta y participación social.

29. El apoyo a la renta podría asumir diversas formas y lo ideal es que esté hecho a la medida de los contextos local e individual. Algunos ejemplos de apoyo a la renta podrían ser los siguientes: apoyo a la renta a nivel de subsistencia para trabajadores que no estén empleados ni estudiando; apoyo en especie

para mejorar la alimentación, el vestido, la formación, la vivienda y la asistencia sanitaria; apoyo a la renta para complementar los ingresos salariales (si dependen de la productividad); apoyo a la renta para afrontar los costes de transporte; apoyo a la renta para mejorar las cualificaciones y competencias personales; apoyo para iniciar un negocio propio.

Participación social

30. Algunas de las personas más alejadas del mercado laboral sufren diversas discapacidades personales y físicas. La integración en el mercado laboral e, incluso, en el trabajo protegido no es una opción realista para ellas. Parte del planteamiento global consiste en que los entes locales y regionales también se ocupen de estos ciudadanos. Son varios los instrumentos que deberían utilizarse para estimular su participación social.

31. Los entes locales y regionales deberían utilizar todo tipo de instrumentos financieros y en especie para facilitar la participación social de las personas que no trabajan. Estos instrumentos favorecen las actividades sociales, culturales, deportivas, de asistencia social y de voluntariado de unas personas que, en caso contrario, corren el riesgo de aislarse socialmente.

Acceso a servicios sociales de alta calidad

32. Para que el apoyo a la renta, la integración activa y la participación social sean lo más eficaces posible se deberán adoptar planes de acción personalizados. Tales planes aseguran que las medidas de apoyo necesarias para un individuo se planifican con tiempo y están garantizadas. Los entes locales y regionales han de disponer de los medios para crear una infraestructura de servicios de calidad y elaborar planes de acción personalizados.

33. La necesidad de contar con planes de acción personalizados y sus características requieren que los entes locales y regionales dispongan de una gran diversidad de instrumentos.

34. Los entes locales y regionales deberían estimular el uso de instrumentos y prácticas de gestión que puedan mejorar la calidad de los servicios sociales (acceso universal a Internet, servicios al público de ventanilla única, *lex silentio*, plazos vinculantes y apropiados para la toma de decisiones sobre el apoyo a la renta o en especie).

Formular orientaciones

35. Para que las políticas de inclusión activa rindan buenos resultados tienen que integrar políticas locales, regionales, nacionales y comunitarias. En efecto, es preciso que incluyan y combinen disposiciones sobre el salario mínimo y medidas activas del mercado laboral, educación y servicios sociales. Son muchos los obstáculos que puede impedir la aplicación de políticas globales e integradas a escala local y regional. Los gobiernos nacionales, locales y regionales deben estimular la aplicación del planteamiento global.

36. En el caso de las regiones y ciudades europeas con carencias sociales y económicas, la ejecución de combinaciones de políticas de inclusión activa (mejores prácticas) dirigidas a los ciudadanos más alejados del mercado laboral exige el apoyo económico de la UE. Por lo tanto, las políticas de inclusión activa deben tener un acceso directo al presupuesto del FSE destinado a los entes locales y regionales. También es preciso que se apruebe un presupuesto europeo para financiar la participación social. Interreg constituye un buen ejemplo de apoyo efectivo de la Unión Europea.

37. El empleo protegido, subvencionado o social, las empresas sociales y las cooperativas son instrumentos que pueden desempeñar un importante papel en la combinación de políticas a nivel local y regional. Estas empresas no deberían ser evaluadas según las normas sobre competencia habituales en el mercado europeo (por ejemplo, se necesitan normas menos rígidas para la contratación pública y las ayudas estatales).

38. Los entes locales y regionales son los principales encargados de aplicar el planteamiento global a favor de sus propios habitantes. Deberían tener opciones jurídicas para destinar sus políticas de inclusión activa a esos habitantes.

39. Los entes locales y regionales deberían desempeñar un papel protagonista en la aplicación de las medidas de las políticas de inclusión activa. De conformidad con el principio de subsidiariedad de la UE, se podría formular un principio común para la UE según el cual la legislación nacional y la comunitaria, así como las prácticas, deberían responder a las necesidades expresadas en los ámbitos local y regional (impuestos marginales, sistemas de prestaciones, estímulos para el aprendizaje permanente, incentivos económicos para los empleadores, legislación laboral, normas contra la discriminación, diferenciación de salarios mínimos, etc.)

Método abierto de coordinación

40. El método abierto de coordinación (MAC) ofrece un marco de coordinación política sin restricciones jurídicas. Según este método, los Estados miembros acuerdan identificar y promocionar sus políticas más eficaces en el ámbito de la inclusión activa con el fin de aprender de las experiencias recíprocas. Las siguientes recomendaciones políticas pretenden reforzar el método abierto de coordinación.

41. Muchas políticas que tienen por objeto mejorar la inclusión activa y el apoyo a la renta de las personas más alejadas del mercado laboral no son suficientemente eficaces. Es preciso realizar estudios comparativos de alta calidad y evaluaciones de las políticas locales y regionales de inclusión activa con el fin de mejorar la eficacia de esas políticas. La Comisión Europea podría estimular la elaboración de esos estudios de alta calidad.

42. Los exámenes inter pares entre los entes locales y regionales y una red de observadores locales y regionales (Progress) pueden reforzar los procesos de aprendizaje. Desde un primer momento debería definirse claramente la calidad de estos exámenes y de las actividades de la red de observadores locales y regionales.

43. Las diferencias entre la oferta y la demanda de empleo, las variaciones en los salarios y en el apoyo a la renta en toda Europa pueden crear movimientos laborales que obstaculicen la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. El MAC puede ser utilizado para debatir la influencia que tienen estos movimientos en la cuestión de la inclusión activa.

44. Puede estimularse el desarrollo y la difusión de las mejores prácticas eligiendo todos los años al ente local o regional que mejor haya trabajado por la inclusión activa y otorgándole un premio europeo. Los ejemplos de buenas prácticas podrían sistematizarse siguiendo las líneas del trabajo llevadas a cabo por los grupos de trabajo temáticos del FSE.

Bruselas, 18 de junio de 2008.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Luc VAN DEN BRANDE