

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.10.2008  
COM(2008) 639 final

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

**relativa a una Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas  
excluidas del mercado laboral**

{SEC(2008)2589}

{SEC(2008)2590}

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

## relativa a una Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral

### 1. LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN Y LA POBREZA: UNA PRIORIDAD DE LA UE

La lucha contra la exclusión social y la pobreza figura entre las prioridades de la Unión Europea, cuya actuación en este campo está basada en el artículo 137 del Tratado CE. En lo relativo a los derechos sociales fundamentales, este artículo dispone que «la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en [...] la integración de las personas excluidas del mercado laboral». Dos Recomendaciones del Consejo<sup>1</sup> que se remontan a 1992 expresan la determinación de los Estados miembros de promover el derecho de todos a los recursos básicos y a preservar la calidad de sus sistemas de protección social. Los Estados miembros han aplicado esas Recomendaciones de forma progresiva y más recientemente con el apoyo del Método Abierto de Coordinación para la protección y la integración sociales (MAC social), vinculado a la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo y la Estrategia Europea de Empleo (EEE).

Las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (por ejemplo, la Directriz Integrada nº 19) ponen de relieve la interacción necesaria entre políticas de empleo, servicios sociales, protección social y sistemas fiscales con el fin de movilizar también a los más alejados del mercado laboral y con capacidad para trabajar. Sin embargo, los índices de pobreza y el desempleo de larga duración no han disminuido de forma significativa. Otros indicadores negativos (por ejemplo, el número de estudiantes que abandonan prematuramente el sistema escolar y el de los que viven en familias desempleadas) confirman la aparición de nuevos riesgos sociales vinculados a cambios en nuestras sociedades, como destaca el Inventario de la Realidad Social realizado por la Comisión en 2007<sup>2</sup>. A pesar de los progresos realizados, las políticas nacionales no siempre han encontrado la respuesta adecuada a la creciente complejidad de múltiples perjuicios que afectan a las personas vulnerables más alejadas del mercado laboral.

Se ha prestado mayor atención a escala comunitaria a la concepción y eficacia de los sistemas en vigor en los Estados miembros. Esto se muestra en especial en los Informes Conjuntos sobre Protección Social e Inclusión Social, en la Agenda Social de la Comisión para 2005-2010, las dos consultas públicas realizadas por la Comisión en 2006 y 2007<sup>3</sup>, en los objetivos comunes sobre integración social del MAC adoptados por el Consejo Europeo de 2005 (y confirmados en 2008), las conclusiones de la reunión del Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores de diciembre de 2007 y en el posterior trabajo del Comité de

---

<sup>1</sup> Recomendación 92/441/CEE del Consejo (DO L 245 de 26.8.1992, p. 46) y Recomendación 92/442/CEE del Consejo (DO L 245 de 26.8.1992, p. 49).

<sup>2</sup> SEC(2008) 1896.

<sup>3</sup> COM(2006) 44; COM(2007) 620.

Protección Social<sup>4</sup>. También es digno de mención el reciente compromiso de los interlocutores sociales de negociar un acuerdo autónomo que promueva la integración en empresas de los más alejados del mercado laboral.

Todo este trabajo ha producido un amplio consenso que confirma que la Unión Europea puede y debe dar un nuevo impulso a la lucha contra la exclusión y la pobreza a la vez que respeta totalmente la subsidiariedad. La Recomendación del Consejo de 1992 sobre recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social sigue siendo una referencia, siempre que los principios establecidos en ella se ejecuten e integren mejor en una estrategia más completa, que implica unos principios comunes para unos mercados laborales inclusivos y el acceso a servicios de calidad que aborden la situación especial de los excluidos de la sociedad y del mercado laboral. Un planteamiento holístico que involucre a todos los agentes implicados, mejores indicadores y unos procedimientos de supervisión y evaluación garantizarán que la sinergia entre esos tres pilares produzca los mejores resultados mediante la integración en el empleo de un mayor número de los que están actualmente excluidos.

La publicación de una Recomendación y de la presente Comunicación que la acompaña, es continuación de lo anunciado por la Comisión al comienzo de la segunda consulta de 2007, en la Comunicación de julio de 2008 relativa a una Agenda Social Renovada y en la Comunicación sobre el Refuerzo del MAC social. El concepto de inclusión activa que la Comisión presenta aquí se ajusta perfectamente a la Estrategia de Lisboa y al planteamiento integrado por el que abogó para la Agenda Social Renovada basado en tres principios: oportunidades, acceso y solidaridad. También complementa el trabajo de la Comisión para promover la flexibilidad y responder a la evolución demográfica y a los desafíos de la globalización facilitando las transiciones para todos y movilizándolo las fuerzas de producción.

## **2. INCLUSIÓN ACTIVA: LA NECESIDAD DE ADOPTAR NUEVAS MEDIDAS**

### **2.1. El contexto socioeconómico: la persistencia de la pobreza y el desempleo y el aumento de múltiples perjuicios**

Encontrar trabajo es la vía de escape más segura de la pobreza para los que pueden trabajar. Pero las dificultades que encuentran algunas personas para acceder a esa vía no parece que disminuyan apenas con el crecimiento económico y con el aumento del empleo. El desempleo de larga duración aún asciende al 3 %. El 16 % de la población está en riesgo de pobreza (véase la figura 1 en el anexo), una de cada cinco personas vive en infraviviendas. Aún más preocupante para el futuro es el hecho de que el porcentaje de niños en riesgo de pobreza se sitúa en torno al 19 % y el porcentaje de estudiantes que abandonan prematuramente el sistema escolar es aún elevado, en torno al 15 %. El porcentaje de personas que vive en familias desempleadas permaneció estable entre 2000 y 2005, en torno al 10 %, cayendo posteriormente un punto porcentual, sin que experimentara casi ninguna disminución (tres décimas de punto) el número de familias desempleadas con niños.

Las dificultades y obstáculos a los que se enfrentan los que están en riesgo de pobreza son acumulativos: estos últimos años han surgido nuevos desafíos sociales relacionados con la transición a una economía postindustrial, la globalización, el cambio demográfico y tendencias sociales tales como una mayor individualización. La realidad de la pobreza y de la

---

<sup>4</sup> Conclusiones 16139/07 del Consejo y nota de orientación del CPS sobre la inclusión activa de 3 de julio de 2008.

exclusión social se ha vuelto aún más compleja: múltiples perjuicios y privaciones, compuestas por diversos factores de riesgo tales como una falta de recursos básicos, problemas familiares, falta de capacidad de aprendizaje y de cualificación informática, salud precaria, vivienda inadecuada y alejada, exclusión de la sociedad de la información y falta de apoyo social, agravándose en algunos casos por la discriminación étnica.

## **2.2. Aún debe mejorarse la adecuación y la cobertura de los programas de renta mínima**

Los programas de renta mínima han tenido sin duda un efecto positivo en la reducción de la pobreza, si bien es cierto que de forma marginal en el caso de varios Estados miembros. Las cifras muestran que las transferencias sociales tienen en general un efecto significativo en la reducción del índice de pobreza, con un índice medio de riesgo antes de la transferencia del 26 %, que desciende al 16 % tras la misma (véase la figura 2 en el anexo).

También sugieren que la protección social en países sin un programa de renta mínima establecido, como Grecia e Italia, tiene una capacidad más limitada en términos de reducción de la pobreza. Estos hechos destacan la importancia que sigue teniendo la Recomendación del Consejo de 1992 y la necesidad de mejora de su aplicación.

En la mayoría de los Estados miembros y para la mayor parte de los tipos de familias, las prestaciones sociales por sí solas no son suficientes para sacar de la pobreza a sus beneficiarios. Como puede verse en la figura 3 del anexo, el Reino Unido es el único Estado miembro donde, una vez tenidas en cuenta las prestaciones relacionadas con la vivienda, la renta neta de los beneficiarios de prestaciones sociales en todos los tipos de familias supera lo que la UE define como umbral de riesgo de pobreza, es decir el 60 % de la renta media por familia. Los hogares unipersonales que reciben prestaciones sociales sólo superan el umbral de pobreza en Dinamarca, los Países Bajos, Suecia e Irlanda. En los demás Estados miembros están muy por debajo.

La eficacia de los programas de renta mínima viene determinada no sólo por el importe de las prestaciones sino también por su concepción específica y por las disposiciones de aplicación. Un porcentaje significativo de aquéllos a los que van dirigidos estos programas puede no beneficiarse de ellos realmente, ya sea porque no reclaman sus derechos o por otro motivo (no elegibilidad, cálculo erróneo de las cantidades, plazos de pago, multas y suspensiones y deducciones de las prestaciones para el reembolso de deudas).

Las estimaciones de los índices de utilización de las prestaciones sociales en el Reino Unido, Francia, Alemania y los Países Bajos se sitúan entre el 40 % y el 80 %<sup>5</sup>. Pero la media de la UE muestra una realidad más dura: sólo el 18 % de la población desempleada en riesgo de pobreza recibe prestaciones sociales (si bien debe matizarse esta cifra porque no tiene en cuenta el cobro de otros tipos de prestaciones<sup>6</sup>).

---

<sup>5</sup> Hernanz y otros (2004) *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence (Utilización de las prestaciones sociales en los países de la OCDE: estudio de los datos)*; DT n° 17 de la OCDE sobre cuestiones sociales, empleo y migración.

<sup>6</sup> Estudio Ecorys 2008 encargado por la Comisión sobre la inclusión activa e Immervoll y otros (2004) *Benefit Coverage Rates and Household Typologies: Scope and Limitations of Tax-Benefit Indicators (Índices de cobertura de las prestaciones y tipologías de familias: alcance y limitaciones de los indicadores de ventajitas fiscales)*, DT n° 20 de la OCDE sobre cuestiones sociales, empleo y migración.

### **2.3. Es necesario mejorar la coherencia con las políticas activas del mercado laboral y el acceso a unos servicios de calidad**

La Recomendación del Consejo de 1992 dejó claro que los programas de renta mínima debían ser compatibles con la incitación a la búsqueda de empleo. Además, para luchar efectivamente contra la pobreza deben integrarse en una estrategia más amplia, garantizando que los beneficiarios tengan acceso a la formación y a la asistencia en el trabajo y permitiendo el apoyo social. Está demostrado que siguen existiendo lagunas importantes en esas tres áreas, aunque varios Estados miembros están llevando a cabo profundas reformas estructurales.

#### *Todavía no siempre merece la pena trabajar*

La concepción de los sistemas fiscales y de prestaciones aún genera importantes desincentivos que van en contra de la incorporación al mercado laboral de algunos segmentos del mismo, como es el caso de los trabajadores poco cualificados con perspectivas de sueldos bajos. Algunos Estados miembros ya están efectuando reformas para hacer que resulte más atractivo trabajar que recibir prestaciones sociales, pero aún queda mucho por hacer.

Estudios recientes de la OCDE demuestran que los ingresos adicionales (con respecto al subsidio de desempleo) que una persona desempleada puede obtener aceptando un nuevo trabajo se ven considerablemente reducidos por un tipo impositivo efectivo medio que supera el 60 % en casi todos los países y en todos los tipos de familia examinados (véase el cuadro 1 en el anexo). Esto se debe al hecho de que, cuando una persona empieza a trabajar, no sólo tiene que pagar impuestos sobre su sueldo sino que además pierde las prestaciones a las que antes tenía derecho. Se está tratando de dar respuesta a este tipo de desincentivo a trabajar con los recientes cambios de las políticas seguidas por los programas de renta mínima, por ejemplo combinando de forma adecuada las ayudas percibidas en situación de desempleo y las percibidas en situación de empleo, como el crédito fiscal para familias trabajadoras (*working families' tax credit - WFTC*) en el Reino Unido y la adopción prevista de una renta de solidaridad activa (*revenu de solidarité active - RSA*) en Francia.

#### *Las personas más excluidas del mundo laboral necesitan unas vías más personalizadas hacia el empleo*

Las personas que carecen de una formación básica o que sufren largos períodos de desempleo no se benefician fácilmente de las políticas estándar de formación o rehabilitación. Además, una vez empleadas, siguen estando en una posición vulnerable en ausencia de un entorno que las apoye. Los estudios sobre las transiciones del desempleo al trabajo, incluidos los contratos temporales, demuestran que existe un núcleo duro de personas en edad de trabajar que no consiguen trabajo y cuyo riesgo de desempleo aumenta con la edad<sup>7</sup>.

Para abordar este problema, algunos Estados miembros (por ejemplo, los Países Bajos) están rehaciendo totalmente sus políticas de reintegración y rehabilitación. Otros están desarrollando políticas personalizadas para las ofertas de trabajo con el fin de llegar hasta las más excluidas a través de instrumentos tales como microcréditos o incentivos para la economía social. Estas innovaciones dignas de interés exigen en general la prestación de unos servicios integrados.

#### *Permitir el apoyo social: el eslabón perdido*

---

<sup>7</sup> *Employment in Europe 2004 (Empleo en Europa 2004)*, capítulo 4.

La falta de unos servicios asequibles para el cuidado de niños es un claro ejemplo de los obstáculos a los que se enfrentan algunos de los más excluidos del mundo laboral, especialmente las familias monoparentales (con niños). Las estimaciones de la OCDE muestran que los costes directos netos del cuidado de niños representan el 12 % de la renta neta de una familia monoparental con dos niños pequeños en la mitad de los Estados miembros para los que existen estimaciones. Ese importe es similar al beneficio neto de pasar del desempleo al empleo remunerado si se tiene en cuenta el tipo impositivo marginal efectivo para familias monoparentales; constituye claramente un desincentivo para trabajar, además de ser una trampa hacia la pobreza.

La salud es un requisito importante para participar en el mercado laboral. Las personas que tienen problemas crónicos de salud no pueden participar con éxito en el empleo de larga duración<sup>8</sup> o en la formación para preparar el empleo. Esto es especialmente cierto en el caso de las personas en riesgo de pobreza, que sufren más que la media de mala salud y que tienen menos acceso a la atención médica (véase el cuadro 2 en el anexo).

Una vivienda digna, estable e independiente puede ser también una condición importante para mantener el empleo. Aunque resulte difícil obtener datos sobre las personas sin hogar y sobre las que viven en infraviviendas, parece demostrado que es un fenómeno que va en aumento, en especial entre los adultos jóvenes, que se ven afectados por encima de la media por el desempleo o limitados por los contratos de trabajo temporales. Varias ONG de la UE tratan de dar respuesta a las necesidades de las personas sin hogar, entre otras cosas ayudándolas a encontrar un trabajo estable. Pero también informan de la existencia de un círculo vicioso en la medida que ese apoyo es a menudo infructuoso por la falta de acceso a una vivienda digna y asequible<sup>9</sup>.

### **3. HACIA UN PLANTEAMIENTO INTEGRADO DE LA INCLUSIÓN ACTIVA BASADO EN UNOS PRINCIPIOS COMUNES**

#### **3.1. Un planteamiento integrado para la inclusión activa**

##### *Concepción del planteamiento integrado*

El análisis previo sugiere que la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral exige la concepción y la ejecución de una estrategia completa que combine, de forma integrada, una ayuda adecuada en forma de ingresos, unos mercados laborales inclusivos y el acceso a unos servicios de calidad. La concepción de las políticas debería definir la combinación adecuada de los tres ejes que articulan la estrategia de inclusión activa; tener en cuenta su impacto conjunto en la integración social y económica de las personas desfavorecidas y sus posibles interrelaciones, incluidas sinergias y posibles compensaciones.

Las políticas de inclusión activa deberían ser coherentes con los siguientes objetivos: 1) apoyar la aplicación de los derechos fundamentales; 2) promover la igualdad de género y la igualdad de oportunidades; 3) abordar las complejidades de múltiples perjuicios y las situaciones específicas y necesidades de los distintos grupos vulnerables; 4) mejorar la cohesión territorial teniendo en cuenta las circunstancias locales y regionales; y 5) ser

---

<sup>8</sup> *Employment in Europe 2005 (Empleo en Europa 2005)*, capítulo 5.

<sup>9</sup> Informe FEANTSA para el Parlamento Europeo 2008 y «Manifiesto para la inserción social» FNARS 2007.

coherentes con un planteamiento de ciclo vital de las políticas sociales y de empleo de modo que puedan servir de apoyo a la solidaridad intergeneracional y evitar la transmisión de la pobreza de generación en generación.

Para que este planteamiento integrado resulte efectivo, debe mejorar la coordinación entre organismos y servicios públicos. Además, las autoridades locales, regionales, nacionales y de la UE, con sus papeles, competencias y prioridades específicos, también tienen que aumentar su cooperación. Asimismo, otros agentes pertinentes, entre ellos los afectados por la pobreza y la exclusión social, los interlocutores sociales, las ONG y los prestadores de servicios tienen que participar activamente en el desarrollo, aplicación y evaluación de estrategias.

### **3.2. Principios comunes para la inclusión activa**

Si bien las políticas de inclusión activa deben reflejar las diversas situaciones nacionales, los Estados miembros de la UE se enfrentan a retos similares, como se explica en la sección 2. Así pues, parece oportuno alcanzar un consenso en la UE sobre una serie de principios comunes relacionados con la inclusión activa. La motivación de estos principios es fruto de los resultados obtenidos en las consultas públicas realizadas por la Comisión y de los intensos debates con los Estados miembros, y entre ellos, en el Comité de Protección Social y de la contribución activa del Comité de Empleo. Estos principios, que son específicos para cada uno de los tres ejes, pueden ayudar a los Estados miembros en el establecimiento y la aplicación de sus estrategias integradas de inclusión activa con el fin de aumentar la efectividad de las mismas. Como indicó en julio en su Agenda Social Renovada, la Comisión considera que una recomendación sobre la inclusión activa puede orientar a los Estados miembros en el establecimiento y aplicación de sus estrategias integradas de inclusión activa.

### **3.3. Aplicación y supervisión de los principios comunes en la UE**

La ejecución de estrategias de inclusión activa debe coordinarse y supervisarse correctamente a escala nacional y de la UE si quiere resultar acertada. A tal efecto, la Comisión acoge con satisfacción la labor del Comité de Protección Social. Propone que para finales de año los Estados miembros adopten unas Conclusiones del Consejo, basadas en la recomendación adjunta en la que se definen una serie de principios comunes. Éstos pueden formar la base para un trabajo conjunto de coordinación y supervisión por parte de la Comisión y los Estados miembros en el marco del MAC social en estrecha cooperación entre el Comité de Protección Social y el Comité de Empleo.

Deberían entonces presentarse en los Informes Conjuntos sobre Protección Social e Inclusión Social, así como en el marco de la Estrategia de Lisboa, los progresos realizados en la aplicación de estrategias de inclusión activa. Asimismo, la Comisión está dispuesta a adoptar las medidas necesarias para mejorar o establecer los indicadores para la supervisión cuantitativa. La red de observatorios de las autoridades locales que será financiada por el programa *Progress* también facilitará un análisis de la elaboración y la aplicación de estrategias de inclusión activa a escala local y promoverá el aprendizaje mutuo.