



Bruselas, 20.2.2013
COM(2013) 83 final

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

**Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del
Fondo Social Europeo 2014-2020**

{ SWD(2013) 38 final }
{ SWD(2013) 39 final }
{ SWD(2013) 40 final }
{ SWD(2013) 41 final }
{ SWD(2013) 42 final }
{ SWD(2013) 43 final }
{ SWD(2013) 44 final }

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

Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020

INTRODUCCIÓN

La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador¹ establece metas para sacar por lo menos a veinte millones de personas de la pobreza y la exclusión social y aumentar al 75 % la tasa de empleo del grupo etario de veinte a sesenta y cuatro años. Las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020, en especial la «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social» y la «Agenda de Nuevas Cualificaciones y Empleos», favorecen los esfuerzos para alcanzar esas metas. El Semestre Europeo ofrece el marco para orientar las reformas económicas y sociales de los Estados miembros y hacer un seguimiento de las mismas. El método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social ha contribuido a orientar las reformas estructurales de los Estados miembros en este ámbito. La promoción de la cohesión económica, social y territorial y la lucha contra la exclusión social y la discriminación son objetivos fundamentales de la Unión Europea consagrados en el Tratado². En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se establece que las instituciones de la UE —y los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la UE— deben respetar los derechos personales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos.

En su discurso sobre el estado de la Unión de 2012, el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, destacó lo siguiente: «De hecho, son precisamente los países europeos que tienen los sistemas de protección social más eficaces y la cooperación social más desarrollada, los que figuran entre las economías mundiales más competitivas y que más éxito han tenido».

Sin embargo, los retos planteados por la crisis han llevado en muchos países a un riesgo cada vez mayor de pobreza y de exclusión social y laboral³. También están aumentando las diferencias dentro de los Estados miembros y entre unos Estados miembros y otros. Esto no solo pone en peligro la perspectiva de alcanzar las metas de Europa 2020 y la competitividad de Europa en un mundo globalizado, sino que también puede tener amplias consecuencias negativas para la sociedad y la economía, pues los costes del desempleo, la pobreza y la exclusión social no solo los soportan las personas, sino la sociedad en su conjunto⁴.

Los sistemas de bienestar han ayudado a obtener mejores resultados sociales, pero se enfrentan ahora a las consecuencias del cambio demográfico y la crisis financiera y

¹ Comunicación de la Comisión «EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010; Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

² Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea.

³ El número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social ha aumentado desde 2008 en dieciocho de los veintiséis Estados miembros de los que se disponía de datos en 2011 (Eurostat).

⁴ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy* (Datos sobre las tendencias demográficas y sociales: la contribución de las políticas sociales a la inclusión, el empleo y la economía), SWD(2013) 38.

económica. La presión resultante que se ejerce sobre los presupuestos públicos y el riesgo de que en el futuro se produzcan carencias estructurales en el mercado de trabajo hacen aún más imperiosa la necesidad de modernizar las políticas sociales para optimizar su eficacia y eficiencia, así como la manera de financiarlas. Resulta esencial hacer el mejor uso posible de los recursos existentes y evitar los potenciales efectos adversos duraderos de la crisis, tanto en los países con serias restricciones presupuestarias como en los Estados miembros que disfrutaban de un presupuesto más holgado. La competitividad y el crecimiento económico futuros requieren que se invierta en capital humano, para así sentar las bases de la productividad y la innovación⁵.

Los sistemas de bienestar cumplen tres funciones: inversión social, protección social y estabilización de la economía. La inversión social implica el fortalecimiento de las capacidades actuales y futuras de las personas. En otras palabras: las políticas sociales, además de efectos inmediatos, también tienen repercusiones duraderas, pues ofrecen rendimientos económicos y sociales que se prolongan en el tiempo, concretamente en cuanto a perspectivas de empleo o rendimientos del trabajo. En particular, la inversión social ayuda a «preparar» a las personas para enfrentarse a los riesgos de la vida, más que simplemente a «reparar» las consecuencias. La modernización de las políticas sociales requiere que las decisiones de financiación se orienten sistemáticamente *a priori* hacia los resultados y que el papel de las políticas sociales en las diferentes fases de la vida tenga un enfoque igualmente sistemático: desde la educación, pasando por el trabajo o el desempleo, hasta la enfermedad y la vejez.

Las políticas sociales tienen a menudo dos o incluso las tres funciones mencionadas, y estas pueden reforzarse mutuamente. Es característico que la función protectora durante los períodos de adversidad permita preservar las inversiones previas en capital humano. Por tanto, sería engañoso asignar partes individuales de un presupuesto a una función específica. La dimensión inversora del gasto de una política concreta depende en gran medida de su diseño (condicionalidad, duración, etc.), del contexto nacional específico (complementariedad con otras políticas) y de las circunstancias temporales (ciclo económico, patrones de crecimiento, etc.). Por ejemplo, los servicios de guardería tienen un papel protector, pero también una dimensión inversora significativa si están bien concebidos, pues potencia las capacidades y la inclusión de la persona. Suecia tiene una de las tasas de empleo femenino más altas de Europa gracias a sus políticas de empleo favorables a la familia y a unos permisos parentales generosos, que se combinan con la inversión en la prestación universal de servicios de guardería.

Los sistemas de bienestar bien diseñados que combinan una marcada dimensión de inversión social con las otras dos funciones, la de protección y la de estabilización, aumentan la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales, al tiempo que promueven de manera continua una sociedad más justa e inclusiva. La modernización de las políticas sociales conlleva, en particular, que las medidas de activación tengan un papel más prominente. Esto permite a las personas participar activamente en la sociedad y en la economía de la mejor forma en que son capaces. Los sistemas de apoyo deberían incluir una estrategia de salida y, por consiguiente, ser, en principio, temporales. La condicionalidad para lograr un objetivo adecuado y específico (por ejemplo, participar en una formación) se inscribe en esta línea. El apoyo debe estar mejor ajustado y dirigirse a quienes lo necesitan, cuando lo necesitan. La individualización e integración de los servicios y las prestaciones (por ejemplo, concediéndolos a través de ventanillas únicas) pueden hacer que las políticas sociales sean

⁵ Como se subraya en la Comunicación de la Comisión «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica», COM(2012) 582, de 10 de octubre de 2012.

más eficaces. La simplificación de los procedimientos puede facilitar a las personas necesitadas el acceso a las prestaciones y los servicios, evitando además la duplicación de sistemas y de costes.

La presente Comunicación va acompañada de la Recomendación de la Comisión «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» y de varios documentos de trabajo de los servicios de la Comisión. Juntos forman el paquete sobre inversión social. Este paquete ofrece un marco de actuación para reorientar, cuando sea necesario, las políticas de los Estados miembros hacia la inversión social a lo largo de la vida, con vistas a garantizar la adecuación y sostenibilidad de los presupuestos asignados a las políticas sociales y para la administración y el sector privado en su conjunto, como ha manifestado también el Parlamento Europeo en su Resolución sobre el pacto de inversión social⁶. Esto está en consonancia con el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que anima a los Estados miembros a «invertir en un crecimiento generador de empleo e inclusivo», y con el llamamiento a seguir modernizando los sistemas de protección social para asegurar su eficacia, adecuación y sostenibilidad. El paquete ofrece una guía para ayudar a alcanzar las metas de Europa 2020, estableciendo un vínculo entre las políticas sociales, las reformas recomendadas en el Semestre Europeo para alcanzar esas metas y los correspondientes fondos de la UE. Ello hace también necesario que se mejore la medición de la pobreza y se ajuste el calendario de las estadísticas sociales a escala de la UE que permiten el seguimiento de las tendencias y los resultados⁷.

Este paquete complementa plenamente al paquete sobre empleo⁸, que muestra el camino hacia una recuperación rica en puestos de trabajo, al Libro Blanco sobre las pensiones⁹, que presenta una estrategia para conseguir unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, y al paquete sobre empleo juvenil¹⁰, que se ocupa específicamente de la situación de los jóvenes. También se basa en el marco reglamentario propuesto para la implementación de la política de cohesión en el próximo período financiero (2014-2020) y, en particular, en el ámbito del Fondo Social Europeo (FSE) y la propuesta de destinar como mínimo el 20 % de su asignación en cada Estado miembro al fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

1. LOS RETOS

Cambios demográficos

A partir de 2013, el tamaño de la población en edad de trabajar disminuirá por primera vez en Europa, mientras que la proporción de personas mayores se incrementará con rapidez. En la actualidad, la proporción es de cuatro personas por cada persona mayor de sesenta y cinco años, y esta proporción se habrá reducido a la mitad en 2040.

Hay diferencias entre países, regiones y sectores. Globalmente, la UE ha experimentado en los últimos años un crecimiento moderado de la población, pero varios Estados miembros,

⁶ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Pacto de inversión social en respuesta a la crisis, de 20 de noviembre de 2012.

⁷ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

⁸ Comunicación de la Comisión «Hacia una recuperación generadora de empleo», COM(2012) 173, de 18 de abril de 2012.

⁹ Libro Blanco «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles», COM(2012) 55, de 16 de febrero de 2012.

¹⁰ Comunicación de la Comisión «Promover el empleo juvenil», COM(2012) 727, de 5 de diciembre de 2012.

todos de la parte oriental de la UE, han visto como disminuía constantemente su población en el último decenio. Algunas regiones desfavorecidas, en las que está aumentando la población de comunidades marginadas, se enfrentan a retos particulares.

El envejecimiento, las crecientes tasas de dependencia y el descenso de la población productiva ponen en peligro la asequibilidad y sostenibilidad de los presupuestos públicos destinados a políticas sociales¹¹. La crisis económica ha elevado el desempleo, reducido los ingresos fiscales e incrementado el número de personas que necesitan prestaciones, lo que compromete aún más la sostenibilidad de nuestros sistemas de protección social.

Si bien los retos demográficos incumben a todos los Estados miembros, hay grandes diferencias en la UE en cuanto a los años de vida saludable y la esperanza de vida. Esto se debe a una serie de factores determinantes de la salud, como las diferentes condiciones de vida y de trabajo y los distintos estilos de vida. También influyen las diferencias en accesibilidad y calidad de la asistencia sanitaria.

Margen para aumentar la eficiencia de las políticas sociales

La crisis ha agravado los retos que plantean los cambios demográficos, ejerciendo presión sobre los presupuestos de los Estados miembros en un momento en que han de redoblar los esfuerzos para cumplir los objetivos de Europa 2020.

Puesto que el gasto público en políticas sociales, que cubren principalmente las pensiones y la asistencia sanitaria, constituye en la UE un promedio aproximado del 29,5 % del PIB, es sometido a un estrecho escrutinio en los esfuerzos de consolidación. Muchas reformas deben centrarse en el aumento de la eficiencia, prestando atención a su correcto diseño para evitar repercusiones negativas en los niveles de pobreza, en la productividad y el crecimiento económico, en la salud de la población y en la cohesión social.

Para garantizar la sostenibilidad y adecuación de las políticas sociales es preciso que los Estados miembros encuentren la manera de aumentar la eficiencia y la eficacia, atendiendo al mismo tiempo a los principales retos demográficos y sociales¹². En algunos casos, la multiplicidad de prestaciones, entidades y condiciones para tener derecho a las prestaciones genera costes administrativos extraordinarios y hace que quienes más las necesitan las aprovechen menos. El seguimiento insuficiente también conduce a un gasto innecesario. Algunas prestaciones en efectivo y algunos servicios sociales no tienen los destinatarios adecuados ni llegan a las personas que requieren ayuda¹³.

¹¹ El informe de 2012 sobre el envejecimiento contiene una evaluación detallada de las implicaciones presupuestarias del envejecimiento demográfico: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

¹² Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

¹³ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach* (Informe del seguimiento de la aplicación por parte de los Estados miembros de la Recomendación de la Comisión de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral: hacia un enfoque de inversión social), SWD(2013) 39.

Hay Estados miembros que, teniendo un gasto similar en políticas sociales, consiguen resultados variables en cuanto a pobreza, empleo y salud. Esto sugiere que hay margen de mejora en la forma de utilizar los recursos¹⁴.

En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento que da inicio al Semestre Europeo de 2013 se señala que el proceso de reestructuración que está teniendo lugar en nuestras economías es perturbador, políticamente complicado y socialmente difícil, pero necesario para sentar las bases que garantizarán el carácter inteligente, sostenible e inclusivo del crecimiento y la competitividad futuros. En dicho Estudio se subraya también la necesidad de reformas en los sistemas de asistencia sanitaria, con la doble finalidad de garantizar el acceso a una asistencia de calidad elevada y de utilizar los recursos públicos con mayor eficiencia. La necesidad de intensificar la reforma ha quedado ya reflejada en las recomendaciones por país de 2012, en las que se pide que se prolongue la vida laboral, se aumenten los incentivos para trabajar, se ofrezcan mejores oportunidades (de empleo) a las mujeres y los jóvenes, se mejore la eficacia de las transferencias sociales y los sistemas de asistencia y se garantice el acceso a servicios de calidad.

Recursos privados y del tercer sector para complementar los esfuerzos públicos

Los recursos para políticas sociales no se limitan a los del sector público. Una parte no despreciable proviene de las personas y las familias. Además, las organizaciones sin ánimo de lucro ofrecen servicios sociales a una escala importante. Tales servicios van desde centros de acogida para personas sin hogar, pasando por la ayuda a personas mayores y personas con discapacidad, hasta centros de asesoramiento sobre prestaciones sociales en general. Las empresas sociales¹⁵ pueden complementar los esfuerzos del sector público y ser pioneras en el desarrollo de nuevos mercados, pero necesitan más apoyo del que reciben ahora¹⁶. Habría que animar más a las partes lucrativas del sector privado a que aprovecharan el potencial de la inversión social, por ejemplo a través de un entorno social y de trabajo saludable y seguro. Esto no se limita a la responsabilidad social de las empresas, sino que incluye, entre otras cosas, la formación en el puesto de trabajo, los servicios de guardería dentro de la empresa, la promoción de la salud y unos lugares de trabajo accesibles y favorables a la familia.

En el ámbito social, los Estados miembros siguen sin aplicar suficientemente planteamientos más innovadores de la financiación, por ejemplo recurriendo a la participación del sector privado y la ingeniería financiera mediante instrumentos tales como la microfinanciación, las garantías basadas en políticas concretas y los bonos de inversión social¹⁷, que han de perseguir el ahorro presupuestario.

¹⁴ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

¹⁵ Con el término «economía social», denominada también «tercer sector», se hace referencia a agentes no gubernamentales, como las organizaciones locales o de voluntariado y las empresas sociales, que realizan actividades en beneficio de la sociedad. Las empresas sociales son aquellas con objetivos primordialmente de carácter social, que normalmente reinvierten sus superávits en la propia empresa o en la comunidad, en lugar de buscar el máximo beneficio para sus propietarios y partícipes.

¹⁶ Como se subraya en la Comunicación de la Comisión «Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales», COM(2011) 682, de 25 de octubre de 2011.

¹⁷ Lo característico de un bono de impacto social es que un inversor privado financie a un prestador de servicios sociales para que ponga en práctica un programa social, a cambio de la promesa («bono») del sector público de reembolsar la inversión inicial y abonar una retribución si el programa obtiene unos resultados sociales predefinidos.

Necesidad de invertir en capital humano a lo largo de la vida y de garantizar un sustento adecuado

Si han de hacerse realidad las metas de Europa 2020, hacen falta remedios en un amplio frente y es preciso abordar los retos que se presentan en diversas fases de la vida de las personas.

Los niños que nacen y crecen pobres suelen ser pobres el resto de su vida. Por ejemplo, las desventajas significativas en cuanto a educación¹⁸ y sanidad que se sufren en la infancia suelen agravarse a lo largo de la vida. Por tanto, es importante abordar los determinantes de la salud durante toda la vida de las personas. El bajo rendimiento en la escuela se traduce directamente en menos oportunidades de trabajo y menos ingresos en el futuro. Por ejemplo, los niños gitanos corren un riesgo especial de marginación social y económica y de discriminación. Solo la mitad de ellos tienen acceso a la educación y los cuidados de la primera infancia, aproximadamente la mitad del promedio de la UE, y, en algunos Estados miembros, menos del 10 % terminan la educación secundaria, lo que conduce a unas tasas de empleo bajas. En la República Checa, solo dos de cada diez gitanos que viven en localidades marginadas tienen algún tipo de formación formal o educación secundaria que predestine su carrera profesional¹⁹.

La necesidad de inversión en capital humano comienza a una edad muy temprana y continúa a lo largo de la vida. La tasa de desempleo juvenil se sitúa actualmente en el 23,4 % y está aumentando. Al mismo tiempo, sigue sin reducirse el abandono escolar prematuro y el abandono de los estudios de educación terciaria. Por otro lado, una proporción preocupantemente elevada de jóvenes no tienen trabajo, ni estudian ni siguen ninguna formación («nini»): el 12,9 % de los jóvenes europeos (de quince a veinticuatro años), o un total de siete millones y medio en 2011. En consecuencia, en algunos Estados miembros los jóvenes están empezando a correr relativamente más riesgo de pobreza que las personas mayores. Esos riesgos, junto con la falta de empleo, preocupan mucho también en numerosas zonas rurales de la UE, donde los jóvenes tienen más difícil la entrada en el mercado laboral o la búsqueda de empleo que sus coetáneos de zonas urbanas y grandes ciudades²⁰.

El rápido aumento del desempleo de larga duración está afectando a los trabajadores de edad madura y a los más mayores. Esto les pone en riesgo de pobreza y constituye un peligro para su empleabilidad, la estabilidad de sus familias y su salud física y mental.

Además de los jóvenes, las mujeres (mayores), los parados, las personas con discapacidad y los inmigrantes que viven en Europa se enfrentan a unas duras condiciones de vida. Sus tasas de desempleo son altísimas (del 19,6 % en 2011, frente a un 9,7 % de media). La tasa de empleo de las personas con discapacidad es en torno a un 25 % más baja que la de las personas sin discapacidad. Por otro lado, las personas de veinticinco a cincuenta y cuatro años nacidas fuera de la UE corren un riesgo de pobreza y exclusión social que supera al de las demás personas en un promedio de más de diez puntos porcentuales en el conjunto de la UE²¹. También es significativa la diferencia en cuanto a riesgo de pobreza, una vez efectuadas las

¹⁸ Tales como el acceso limitado a una educación de gran calidad o a un apoyo adicional de aprendizaje, o la falta de apoyo parental o de acceso a oportunidades de aprendizaje adicionales (no formales), etc.

¹⁹ Banco Mundial, Unidad Sectorial de Desarrollo Humano, Región de Europa y Asia Central: *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia* (La inclusión de los gitanos: una oportunidad económica para Bulgaria, Chequia, Rumanía y Serbia), nota estratégica de 30 de septiembre de 2010.

²⁰ Véase el documento SWD(2012) 44 final, de 7 de marzo de 2012.

²¹ Fuente: Eurostat, EU-SILC (Estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida) 2008.

transferencias sociales, entre inmigrantes y ciudadanos de la UE: ocho puntos porcentuales²². Además, los niños de procedencia inmigrante corren un mayor riesgo de abandono escolar prematuro.

Por otro lado, los mercados de trabajo todavía no son inclusivos. En algunos países, el ritmo al que se incorporan al mercado de trabajo las mujeres y las personas de origen inmigrante sigue creciendo muy lentamente, y el promedio de horas trabajadas continúa siendo muy bajo. La segmentación y polarización del mercado de trabajo dan lugar a desigualdades importantes en varios países, y los sistemas fiscales y de prestaciones generan desincentivos al trabajo, sobre todo para las personas con rentas bajas y segundas perceptoras. Las prácticas de jubilación anticipada y las diferencias entre la edad de jubilación efectiva y obligatoria disminuyen la actividad económica.

Para muchas personas, el puesto de trabajo que ocupan no basta para sacar a sus familias de la pobreza. Los ocupados pobres constituyen un tercio de los adultos en edad de trabajar con riesgo de pobreza²³.

A pesar de los esfuerzos por modernizar los sistemas de bienestar, los avances son irregulares en la UE, y en varios Estados miembros es demasiado frecuente que las políticas sociales no consigan evitar que parte de su población caiga en la pobreza y la exclusión social, o en el desempleo de larga duración. Sin protección social, los niveles de pobreza podrían duplicarse; no obstante, hay cada vez más gente que, o recibe prestaciones insuficientes, o no recibe prestación alguna. El número de familias con apuros económicos va en aumento²⁴.

Las desigualdades en cuanto a renta disponible se han agrandado en algunos países, mientras que los niveles de vida absolutos de muchas personas que ya se encuentran en situación vulnerable han caído de manera desproporcionada. Eso es incompatible con el derecho social de los ciudadanos a vivir dignamente²⁵. Por ejemplo, según una estimación correspondiente a 2009²⁶, en una noche cualquiera podría haber en la UE hasta cuatrocientas diez mil personas sin hogar. Esta cifra está aumentando en la mayoría de los Estados miembros y mucha gente corre un riesgo inminente de desahucio²⁷.

Tratamiento de la dimensión de género

Los retos particulares que plantean las continuas desventajas basadas en el género deben afrontarse de manera más coherente²⁸. En la UE hay doce millones más de mujeres que de hombres en situación de pobreza. Además de recibir salarios más bajos, las mujeres tienen una menor participación en el mercado de trabajo y trabajan menos horas, en parte debido a

²² Fuente: Eurostat, EU-SILC 2008.

²³ *EU Employment and Social Situation Quarterly Review* (Revisión trimestral de la situación social y laboral en la UE), diciembre de 2012.

²⁴ Se entiende por «apuros económicos» el hecho de que un hogar tenga que gastar sus ahorros o endeudarse para afrontar los gastos corrientes.

²⁵ Véase también la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en su título III sobre la igualdad establece los derechos del niño (artículo 24) y de las personas mayores (artículo 25), refiriéndose también a la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 23) y a la integración de las personas con discapacidad (artículo 26).

²⁶ Conforme a la tipología ETHOS: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

²⁷ H. Frazer, E. Marlier e I. Nicaise: *A social inclusion roadmap for Europe 2020* (Una hoja de ruta de la inclusión social para Europa 2020), 2010.

²⁸ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

las tareas domésticas, de cuidado de los hijos y de cuidados de larga duración no remuneradas, en concreto:

- la tasa de actividad femenina sigue estando un 16,4 % por debajo de la masculina, lo que refleja divisiones de género persistentes en las responsabilidades del hogar (un 64,9 % frente a un 77,6 % en el grupo etario de quince a sesenta y cuatro años en 2011);
- una proporción más elevada de mujeres trabajan a tiempo parcial, lo que supone un promedio de un 17,0 % menos de horas semanales trabajadas (33,7 horas frente a 40,6 horas en 2011);
- la diferencia salarial entre mujeres y hombres es del 16,2 % (retribuciones medias por hora en 2010), en parte debida a que ellas reciben salarios inferiores por un trabajo de igual valor, y en parte porque el empleo femenino se concentra en puestos de trabajo peor retribuidos.

Tomando todo esto en consideración, puede estimarse que las mujeres reciben una retribución total que, en promedio, está más de un 40 % por debajo de la que obtienen los hombres²⁹. Dado que las desigualdades en materia de género perduran toda la vida de la persona y sus efectos negativos se acumulan a lo largo del tiempo, el resultado es, por ejemplo, un PIB inferior, unas cotizaciones a la seguridad social menores y una tasa de pobreza más elevada en las mujeres mayores: el 18 % de las que superan los sesenta y cinco años corren riesgo de pobreza, frente al 13 % de los hombres. La proveniencia de un entorno desfavorecido o la pertenencia a una minoría étnica no hacen sino agravar las desigualdades de género.

2. ES PRECISO CENTRARSE EN UNA INVERSIÓN SOCIAL SIMPLE, ESPECÍFICA Y CONDICIONAL

A pesar de las grandes diferencias existentes entre Estados miembros, todos ellos se enfrentan a retos de carácter estructural, social y demográfico. Aquellos que pasaron a un modelo de crecimiento que incluía la inversión social en el planteamiento de sus políticas sociales, de manera temprana, coherente y con anterioridad a la crisis, experimentan un crecimiento más inclusivo que los demás³⁰. La modernización de las políticas sociales es una cuestión de interés común a escala de la UE, pues las políticas sociales ineficaces de un país pueden tener consecuencias para otros, sobre todo en la zona del euro. La insuficiente inversión en unas políticas sociales que potencien el desarrollo del capital humano, por ejemplo en la educación y los cuidados de la primera infancia, se pone de manifiesto en algunos Estados miembros en unos niveles educativos más bajos y un desarrollo globalmente inferior de las aptitudes³¹. Esto puede ayudar a explicar las diferencias entre Estados miembros en cuanto a competitividad económica, así como los actuales desequilibrios observados en la unión económica y monetaria, ya que unos niveles educativos bajos y unas aptitudes poco desarrolladas dan lugar a una mano de obra de menor calidad y menos productiva. En los Estados miembros de

²⁹ Basado en cálculos de la Comisión.

³⁰ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea *Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38.

³¹ En OCDE (2012): *Starting Strong III: A quality toolbox for Early Childhood Education and Care* (Empezando fuerte III: herramientas de calidad para la educación y los cuidados en la primera infancia), OCDE, París, pueden encontrarse datos sobre cómo las políticas educativas de educación preprimaria afectaron a los resultados de PISA (2009) y sobre las diferencias entre Estados miembros en cuanto a inversión en esas políticas.

competitividad económica reducida, esto puede hacer también que las personas altamente cualificadas abandonen su país de origen para buscar trabajo en el extranjero, reduciendo aún más el potencial productivo.

Ante los retos estructurales a largo plazo, los Estados miembros tienen que adaptarse para garantizar la adecuación y sostenibilidad de sus sistemas sociales y su contribución a la estabilización económica. Si una persona no consigue encontrar empleo por el momento, la atención debe centrarse en mejorar sus capacidades, con vistas a su futura reincorporación al mercado de trabajo. Esto ha de hacerse mediante un planteamiento específico centrado en las necesidades individuales y puesto en práctica de la manera más rentable posible.

Si se quiere que las personas puedan explotar todo su potencial para participar en la vida social y económica, es preciso apoyarlas en los momentos críticos de su vida. Se empieza invirtiendo en los niños y los jóvenes, y después se continúa. La innovación social debe hacerse parte integrante de los ajustes necesarios, poniendo a prueba nuevos planteamientos de actuación y seleccionando los más eficaces.

2.1. Incrementar la sostenibilidad y adecuación de los sistemas sociales por medio de la simplificación y de un mejor ajuste

Para alcanzar las metas de Europa 2020 es necesario adoptar un nuevo enfoque, reconociendo las restricciones presupuestarias y los retos demográficos a los que se enfrentan los Estados miembros. Las políticas sociales han de ser adecuadas y presupuestariamente sostenibles, pues estas son las dos caras de una misma moneda. Esto implica, ante todo, utilizar los recursos disponibles con más eficiencia y eficacia, simplificando y ajustando mejor las políticas y teniendo en cuenta la condicionalidad al diseñarlas. Tanto el universalismo como la selectividad han de emplearse con inteligencia. Por ejemplo, se ha demostrado que una educación preescolar ampliamente accesible, como puede ser la de Francia, tiene un efecto positivo considerable y persistente en la capacidad del niño para tener éxito en la escuela y, a largo plazo, obtener mejores salarios en el mercado de trabajo.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la inversión en sanidad³² expone cómo las inversiones inteligentes en este ámbito pueden generar mejores resultados en cuanto a salud, productividad, empleabilidad, inclusión social y uso rentable de los recursos públicos, contribuyendo a la sostenibilidad presupuestaria de los sistemas sanitarios³³, la inversión en capital humano y la igualdad en materia de salud³⁴.

Los efectos del gasto deberían maximizarse aumentando los esfuerzos por reducir el fraude y las cargas administrativas para los usuarios y los prestadores de los servicios. La estructura de financiación puede afianzarse mejorando la recaudación de impuestos, ampliando las bases fiscales, haciendo una revisión crítica de los elementos de gasto y obrando una estructura fiscal más favorable al crecimiento, por ejemplo mediante impuestos medioambientales. Por último, las políticas sociales deberían dirigirse mejor hacia los más necesitados, garantizando unas tasas de aprovechamiento mejores para aumentar simultáneamente la adecuación y la sostenibilidad.

³² Véase el documento SWD(2013) 43, sobre la inversión en sanidad.

³³ Conclusiones del Consejo, sesión n° 3054 del Consejo, Asuntos Económicos y Financieros, Bruselas, 7 de diciembre de 2010.

³⁴ Conclusiones del Consejo sobre los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la Unión Europea (2006/C 146/01).

La Comisión insta a los Estados miembros:

- A que plasmen mejor la inversión social en la asignación de recursos y la arquitectura general de la política social. Esto significa prestar más atención en sus políticas a cuestiones tales como el cuidado (de la infancia), la educación y la formación, las políticas activas del mercado de trabajo, el apoyo a la vivienda, la rehabilitación y los servicios sanitarios. Asimismo, han de mejorar la sostenibilidad de los sistemas sanitarios³⁵. Las estructuras de financiación deben mejorarse, por ejemplo, mediante una recaudación de fondos eficiente, ampliando las bases fiscales y haciendo la estructura fiscal más favorable al crecimiento, y evitando los efectos negativos sobre la demanda de mano de obra. Los avances deben consignarse en los programas nacionales de reforma.
- A que simplifiquen los sistemas de prestaciones y su administración tanto para los usuarios como para los prestadores de los servicios, y a que reduzcan las cargas administrativas y el fraude y aumenten el aprovechamiento. Esto podría conseguirse, por ejemplo, estableciendo ventanillas únicas y evitando la proliferación de diferentes tipos de prestaciones para una única contingencia. También han de ajustar mejor las políticas sociales para asegurarse de que quienes más lo necesiten reciban el apoyo adecuado, reduciendo al mismo tiempo la carga para las finanzas públicas.

La Comisión ayudará a los Estados miembros:

- Efectuando un seguimiento, en el marco del Semestre Europeo, de la eficiencia y la eficacia de los sistemas sociales y de su atención especial a la inversión social, con vistas a mejorar también la adecuación y la sostenibilidad. Siguiendo el mandato del Consejo³⁶, y tal como se anunció en su Programa de Trabajo para 2013, el Comité de Protección Social trabajará sobre la financiación de los sistemas de protección social y sobre la eficiencia y eficacia del gasto en protección social. Esa labor incluirá el desarrollo de una metodología *ad hoc* para antes de que finalice 2013. El trabajo consistirá en analizar y compartir las mejoras prácticas en el contexto del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social.
- Creando, en el transcurso de 2013, un grupo de expertos que proporcione asesoramiento independiente sobre maneras eficaces de invertir en salud³⁷.

2.2. Aplicar políticas de activación y capacitación mediante un apoyo selectivo, condicional y más eficaz

Es preciso que las administraciones y los empleadores de los Estados miembros actúen para incrementar la participación de la mano de obra, concretamente eliminando los obstáculos que siguen impidiendo la plena participación, y que aumenten la creación de empleo y la demanda de mano de obra.

³⁵ Basándose en el informe conjunto sobre los sistemas sanitarios elaborado por el Comité de Política Económica y la Comisión, así como en la cooperación de los Estados miembros en los procesos de reflexión del Consejo sobre los sistemas sanitarios y las enfermedades crónicas.

³⁶ El Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores de 17 de febrero de 2012 pidió al Comité de Protección Social que comenzara a trabajar acerca de la financiación de los sistemas de protección social y que invitara a otros comités pertinentes a participar en esta importante labor.

³⁷ [Decisión 2012/C 198/06 de la Comisión, de 5 de julio de 2012](#), por la que se establece un Grupo de expertos independiente y multisectorial para prestar asesoramiento sobre formas eficaces de invertir en salud.

Además de las líneas de actuación expuestas en el paquete sobre empleo y en el paquete sobre el nuevo concepto de educación³⁸, que se centran en la oferta y la demanda del mercado de trabajo, esto significa invertir en políticas sociales, servicios y prestaciones en efectivo, que activan y al mismo tiempo capacitan. La inversión social debe atender a los resultados tanto para la persona como para la sociedad en general. El apoyo ha de ofrecer a los individuos una estrategia de salida y prestarse mientras sea necesario, lo cual quiere decir que, en principio, ha de ser de naturaleza temporal. En algunos casos, los servicios sociales son de más ayuda que las prestaciones en efectivo. Además, determinados tipos de apoyo han de ser recíprocos: estar condicionados a que la persona alcance un objetivo adecuado y concreto dentro de sus posibilidades, como se hace a menudo, por ejemplo, con las prestaciones por desempleo.

A este respecto es fundamental la implementación de la Recomendación sobre la inclusión activa³⁹ y de las orientaciones proporcionadas en el presente paquete⁴⁰. Las medidas deben conformarse a las necesidades de la persona, en lugar de estar vinculadas a la naturaleza de la prestación o al «grupo destinatario» al que circunstancialmente pertenece el individuo. Las ventanillas únicas y los contratos individuales son ejemplos de enfoques simplificados que se ajustan a las necesidades de las personas. El establecimiento de presupuestos de referencia puede ayudar a poner en práctica esta Recomendación⁴¹.

Los sistemas fiscales y de prestaciones deben hacer que merezca la pena trabajar y las políticas sociales deben garantizar también un sustento adecuado. Han de abordarse las barreras a la participación de las mujeres y otros trabajadores infrarrepresentados en el mercado laboral. Es necesaria la intervención temprana, complementada con medidas que permitan el acceso a los servicios básicos, como cuentas de pago básicas, internet, transporte⁴², servicios de guardería, educación y sanidad. Otra parte del mismo esfuerzo consiste en estimular las opciones basadas en la mejor oferta de precio⁴³ para los productos y servicios de consumo y en mejorar la inclusión financiera. Será fundamental la ejecución del paquete legislativo sobre cuentas bancarias, que incluye medidas para que todos los consumidores de la UE dispongan de una cuenta de pago de características básicas, siguiendo la Recomendación de 2011 sobre el acceso a una cuenta de pago básica⁴⁴.

La inversión social desempeña un papel especial para aquellas personas a las que el desempleo, la pobreza, las malas condiciones de vivienda y sanitarias y la discriminación afectan de una manera desproporcionada. Así, por ejemplo, muchos gitanos viven en una marginación extrema y en circunstancias socioeconómicas muy pobres. Esto exige unas

³⁸ Comunicación de la Comisión «Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos», COM(2012) 669, de 20 de noviembre de 2012.

³⁹ Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, DO L 307 de 18.11.2008.

⁴⁰ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*, SWD(2013) 39.

⁴¹ Los presupuestos de referencia contienen una lista de los bienes y servicios que una familia de un tamaño y composición determinados necesita para vivir con un nivel determinado de bienestar, junto con los correspondientes costes anuales o mensuales estimados. Fuente: European Consumer Debt Network (2009): *Handbook of reference budgets* (Manual de presupuestos de referencia), p. 5.

⁴² Véase también el marco regulador relativo a los derechos de los pasajeros y los servicios públicos de transporte y el Reglamento (UE) n° 1177/2010.

⁴³ El precio más bajo que un consumidor podría pagar por un bien o servicio concreto, incluso, si procede, adquiriendo bienes o servicios «combinados».

⁴⁴ Recomendación 2011/442/UE de la Comisión, de 18 de julio de 2011, sobre el acceso a una cuenta de pago básica.

políticas dirigidas específicamente a sus necesidades y que ofrezcan un apoyo integrado. Si se hace frente a la falta de hogar poniendo el acento en la prevención y la intervención temprana, pueden conseguirse ahorros considerables en cuanto a centros de acogida, asistencia sanitaria y prevención de la delincuencia. Esto conlleva también la revisión de las normativas y prácticas sobre desahucios.

La innovación es un elemento esencial de la política de inversión social, pues las políticas sociales requieren una adaptación constante a nuevos retos. Así pues, se han de desarrollar e implementar nuevos productos, servicios y modelos, ponerlos a prueba y favorecer al más eficiente y eficaz. Los innovadores de la política social necesitan un entorno favorable para poner a prueba y promover, por ejemplo, nuevos mecanismos de financiación, y para medir y evaluar el impacto de sus actividades.

Es preciso aplicar a mayor escala la innovación en política social, integrarla en el diseño de las políticas y ponerla en relación con las prioridades, por ejemplo la aplicación de las recomendaciones por país, incluso a través del FSE.

Las empresas sociales, junto con el tercer sector, pueden complementar los esfuerzos del sector público y ser pioneras en el desarrollo de nuevos servicios y mercados para los ciudadanos y las administraciones públicas, pero necesitan obtener las capacidades y el apoyo necesarios. Es importante que los Estados miembros proporcionen a los emprendedores sociales planes de apoyo e incentivos para empresas incipientes, y que establezcan un entorno regulador favorable⁴⁵. En el presente paquete se incluyen ejemplos de proyectos exitosos y orientaciones para seguir utilizando los fondos de la UE, concretamente el FSE⁴⁶.

La Comisión insta a los Estados miembros:

- A que pongan plenamente en ejecución sin más demora la Recomendación de la Comisión sobre inclusión activa (2008), en especial, cuando sea aplicable, por medio del FSE y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), integrando sus tres pilares: apoyo a la renta adecuado, mercados de trabajo inclusivos y acceso a los servicios. A que establezcan unos marcos jurídicos que garanticen el acceso a servicios sociales eficientes, de gran calidad, asequibles y conformes con las normas de la UE. A que establezcan, basándose en la metodología que la Comisión desarrollará en cooperación con el Comité de Protección Social, presupuestos de referencia que ayuden a diseñar un apoyo a la renta que sea eficiente y adecuado y que tenga en cuenta las necesidades sociales detectadas a nivel local, regional y nacional⁴⁷. Los avances en todos estos campos deben consignarse en los programas nacionales de reforma.
- A que eliminen las diferencias salariales entre hombres y mujeres y aborden otras barreras a la participación de las mujeres y otros trabajadores infrarrepresentados en el mercado de trabajo, por ejemplo animando a los empleadores a que aborden el problema de la discriminación en el lugar de trabajo y ofrezcan medidas de conciliación (tales como servicios de guardería), lugares de trabajo adaptados — incluidas las soluciones basadas en las TIC—, accesibilidad electrónica, gestión de la diversidad, programas de formación y mejora de las capacidades y de

⁴⁵ Deben respetarse las normas de la UE en materia de ayudas estatales (pudiendo recurrir a las posibilidades que ofrecen, por ejemplo, el Reglamento general de exención por categorías [Reglamento (CE) n° 800/2008] o el Reglamento (CE) n° 1998/2006, sobre las ayudas *de minimis*).

⁴⁶ Véase el documento SWD(2013) 44, sobre la inversión social a través del Fondo Social Europeo.

⁴⁷ Según se dispone en los principios comunes sobre inclusión activa adoptados por el Consejo el 12 de diciembre de 2008.

reconocimiento de las aptitudes y las cualificaciones, así como de movilidad y desarrollo de carreras consecutivas. Esto debería conseguirse, por ejemplo, con la reglamentación del mercado de trabajo y de los permisos parentales y con incentivos fiscales. Debe actuarse para que los sistemas fiscales y de prestaciones estén en sintonía y hagan que merezca la pena trabajar (umbrales de prestaciones decrecientes o incentivos fiscales específicos en función del empleo). Para ello debe recurrirse al FSE, al FEDER, al Fondo Europeo para la Integración y al Fondo de Asilo y Migración.

- A que luchen contra la falta de hogar con estrategias integrales basadas en la prevención, en enfoques orientados a la vivienda y en la revisión de las normativas y las prácticas sobre desahucios, teniendo en cuenta las conclusiones clave de las orientaciones para combatir la falta de hogar que se ofrecen en el presente paquete.
- A que hagan un uso adecuado del Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados a fin de abordar la privación material y la falta de hogar, en especial apoyando medidas de acompañamiento que promuevan la inclusión social.
- A que pongan en ejecución la Recomendación de la Comisión sobre el acceso a una cuenta de pago básica⁴⁸. A que estimulen las opciones basadas en la mejor oferta de precio para los productos y servicios de consumo y mejoren la inclusión financiera.
- A que diseñen estrategias concretas de innovación social, por ejemplo asociaciones entre el sector público, el sector privado y el tercer sector; a que garanticen un apoyo financiero adecuado y previsible, incluida la microfinanciación; y a que ofrezcan formación, redes y asesoramiento en apoyo de políticas de base fáctica. A que para ello, y para aplicar a mayor escala los proyectos exitosos, aprovechen plenamente las oportunidades de financiación del FSE, el FEDER, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), el Fondo Europeo para la Integración y el Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales. A que den prioridad a la innovación en política social cuando pongan en ejecución las recomendaciones por país pertinentes y a que informen sobre ello en los programas nacionales de reforma.
- A que apoyen a los emprendedores sociales⁴⁹ proporcionando incentivos para la creación de empresas y para su posterior desarrollo, ampliando sus conocimientos y redes y ofreciéndoles un marco reglamentario capacitador en consonancia con la Iniciativa en favor del Emprendimiento Social⁵⁰ y el Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020⁵¹.
- Explorar y desarrollar modos innovadores de asegurar una financiación privada adicional para la inversión social, por ejemplo mediante asociaciones público-privadas.

⁴⁸ Recomendación 2011/442/UE de la Comisión, de 18 de julio de 2011, sobre el acceso a una cuenta de pago básica,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:190:0087:01:ES:HTML>

⁴⁹ El «eje de emprendimiento social» del Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales (por valor de 90 000 000 EUR) apoya el desarrollo del mercado de inversión social y facilita a las empresas sociales el acceso a la financiación, poniendo a su disposición capital, cuasicapital, instrumentos de préstamo y subvenciones.

⁵⁰ Comunicación de la Comisión «Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales», COM(2011) 682, de 25 de octubre de 2011.

⁵¹ Comunicación de la Comisión «Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020», COM(2012) 795, de 9 de enero de 2013.

La Comisión ayudará a los Estados miembros:

- Efectuando, en el marco del Semestre Europeo, el seguimiento de las reformas en pos de la inclusión activa⁵², desarrollando una metodología para diseñar presupuestos de referencia en 2013 y supervisando la adecuación del apoyo a la renta, utilizando para ello dichos presupuestos de referencia una vez elaborados con los Estados miembros.
- Aclarando a las autoridades públicas y los prestadores de servicios cómo se aplican a los servicios sociales las normas de la UE sobre ayudas estatales, mercado interior y contratación pública⁵³, por medio de una guía actualizada⁵⁴ y de intercambios regulares de información con las partes interesadas.
- Preparando una recomendación sobre las mejores prácticas para la inclusión de los gitanos, basándose en las experiencias de los Estados miembros, e informando anualmente sobre los avances en la ejecución de las Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos en el marco del Semestre Europeo. Facilitando la inclusión de los gitanos mediante el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de la cooperación transnacional, a través de la red de puntos de contacto nacionales para la integración de los gitanos.
- Presentando una iniciativa legislativa para mejorar el acceso a las cuentas de pago básicas y la transparencia y comparabilidad de las tarifas bancarias, y para facilitar el cambio de cuentas bancarias.
- Informando mejor a los ciudadanos acerca de sus derechos sociales, mediante guías de protección social de más fácil consulta, y ayudando a establecer servicios que permitan a las personas seguir la pista de sus derechos a pensión. Ayudando a prevenir la discriminación por razón de nacionalidad y a reducir los obstáculos que encuentran los trabajadores móviles por medio de una directiva destinada a garantizar un mejor ejercicio y una mejor garantía del derecho a la libre circulación.
- Ofreciendo en 2013 a los Estados miembros orientaciones sobre la manera de utilizar la innovación en política social a la hora de poner en ejecución las recomendaciones por país. Esas orientaciones incluirán ejemplos sobre cómo emplear los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos.
- Presentando un informe en 2013 sobre la implementación de la Comunicación «Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE»⁵⁵.

2.3. Inversión social durante toda la vida de la persona

El apoyo debe dirigirse a cubrir necesidades concretas que surgen a lo largo de la vida: en la infancia, en la juventud, en la transición del mundo escolar al mundo laboral, en la paternidad,

⁵² Véanse las notas a pie de página 38 y 39.

⁵³ Actualmente se están negociando las propuestas de la Comisión de Directiva relativa a la contratación pública [COM(2011) 896 final] y de Directiva relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales [COM(2011) 895 final].

⁵⁴ «Guía relativa a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de mercado interior».

⁵⁵ Comunicación de la Comisión «Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE», COM(2009) 567 final.

desde el principio hasta el final de la carrera profesional y en la vejez. Esto significa que los servicios integrados, las prestaciones en efectivo y la asistencia deben adaptarse a los momentos críticos de la vida de una persona y evitar que esta pase apuros en fases posteriores.

La Recomendación de la Comisión «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»⁵⁶, incluida en este paquete, ilustra claramente cómo la inversión social selectiva puede formar parte de una política basada en los derechos y fundamentada en la universalidad, y aumentar además la igualdad de oportunidades.

Para conseguir una economía del conocimiento sostenible, eficiente y competitiva y una sociedad intergeneracional justa es preciso centrar la atención en la infancia. La adecuación de las futuras pensiones depende del capital humano de quienes hoy en día son niños. Un desequilibrio entre el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la población activa puede dar lugar a una estructura del gasto desviada hacia las prestaciones de vejez, a unos presupuestos gubernamentales por lo general más elevados y a menos recursos para la infancia y la juventud. Existe un amplio consenso en que una educación y unos cuidados de la primera infancia tempranos y de calidad son un medio eficiente de prevenir el abandono prematuro de los estudios y mejorar el rendimiento académico, la salud, las oportunidades de empleo y la movilidad social en el futuro.

Para romper el ciclo de las desventajas entre generaciones es necesario movilizar una serie de políticas, apoyando no solo a los propios niños, sino también a sus familias y comunidades. Ello implica una combinación de prestaciones en efectivo y en especie y un acceso equitativo a la educación de calidad, así como reducir el abandono escolar prematuro y eliminar la segregación escolar y el uso inadecuado de la educación para necesidades especiales.

La inversión en salud, desde una temprana edad, permite a las personas permanecer activas durante más tiempo y con mejor estado de salud, aumenta la productividad de la mano de obra y mitiga la presión financiera sobre los sistemas sanitarios. La promoción de la salud y la sanidad preventiva revisten una importancia especial durante toda la vida. En este contexto, también es importante destacar las ventajas que se derivan de la inversión en salud y seguridad en el trabajo⁵⁷.

El paquete de la Comisión Europea sobre empleo juvenil⁵⁸ responde a la situación actual de elevado desempleo entre la población joven. En él se proponen sistemas que garanticen que toda persona joven reciba una buena oferta de empleo, educación y formación continuas, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleada. Esta «Garantía Juvenil» refuerza la seguridad del empleo en la juventud, fomentando las transiciones de la vida escolar a la vida laboral. Debe complementarse con oportunidades para mejorar las aptitudes mediante políticas de aprendizaje permanente. El programa Erasmus para Todos⁵⁹ también ayudará a los jóvenes a formarse y adquirir aptitudes que puedan potenciar su desarrollo personal, al igual que a obtener nuevas capacidades y adquirir conocimientos de idiomas y, de ese modo, mejorar sus perspectivas globales de empleo.

⁵⁶ Véase la Recomendación C(2013) 778 de la Comisión «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas».

⁵⁷ COM(2007) 62 final, de 21 de febrero de 2007.

⁵⁸ Comunicación de la Comisión «Promover el empleo juvenil», COM(2012) 727, de 5 de diciembre de 2012.

⁵⁹ Comunicación de la Comisión «Erasmus para todos: el Programa de educación, formación, juventud y deporte de la UE», COM(2011) 787, de 23 de noviembre de 2011.

Las políticas de salud y envejecimiento activo permiten a las personas aprovechar al máximo su potencial en fases posteriores de su vida. A menudo se pasa por alto la contribución de las personas mayores a la sociedad en su calidad de cuidadoras o voluntarias y ha de dárseles el apoyo apropiado para que continúen desempeñando ese papel. El Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional, celebrado en 2012, sirvió para concienciar de esa contribución de las personas mayores a la sociedad y dio impulso político a iniciativas de actuación como el nuevo Plan Federal para las Personas Mayores, en Austria.

El presente paquete incluye ejemplos de cómo puede satisfacerse la necesidad de cuidados de larga duración mediante la prevención, la rehabilitación y la creación de entornos más propicios para las personas mayores, así como concibiendo maneras más eficientes de prestar los cuidados⁶⁰. Debe abordarse también la gran carencia de mano de obra sanitaria y de cuidados prolongados, ofreciendo incentivos para promover el empleo en «puestos de bata blanca» y mejorar las condiciones de trabajo en este ámbito. El transporte accesible y asequible y las oportunidades de vivienda adaptada también permiten a las personas mayores y a las personas con discapacidad seguir siendo dueñas de sus vidas todo el tiempo que sea posible y reducir la necesidad de cuidados de larga duración.

La Comisión insta a los Estados miembros:

- A que pongan en ejecución la Recomendación «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» de una manera integrada, combinando las prestaciones en efectivo y en especie y el acceso a una educación de la primera infancia y unos servicios sanitarios y sociales de calidad. A que aborden las desigualdades en la infancia eliminando la segregación escolar y el uso inadecuado de la educación para necesidades especiales. A que den más visibilidad y disponibilidad a la educación y los cuidados de la primera infancia, en consonancia con los objetivos de Barcelona⁶¹ sobre el cuidado de los niños y los objetivos de la UE en materia de educación y cuidados de la primera infancia⁶². A que informen sobre los avances de los programas nacionales de reforma. A que hagan uso del FSE, el FEDER y el Feader para promover el acceso a los servicios sanitarios y sociales y a la educación y los cuidados de la primera infancia.
- A que pongan en ejecución la Recomendación relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro y diseñen políticas de base fáctica y de carácter global para combatir ese problema, que abarquen medidas de prevención, intervención y compensación⁶³.
- A que sigan las orientaciones que han de guiar el envejecimiento activo y la solidaridad entre las generaciones⁶⁴ y a que utilicen el índice del envejecimiento

⁶⁰ Véase el documento SWD(2013) 41 *Long-Term Care in Ageing Societies - Challenges and Policy Options* (Los cuidados de larga duración en una población que envejece: retos y opciones de actuación).

⁶¹ En 2002, el Consejo Europeo fijó los objetivos de prestar para 2010 servicios de cuidado de niños 1) al menos al 90 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria y 2) al menos al 33 % de los niños de menos de tres años.

⁶² Para 2020, al menos un 95 % de los niños con edades comprendidas entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria debería participar en la educación en la primera infancia. Anexo I de las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»), DO C 119 de 28.5.2009, p. 7.

⁶³ Recomendación del Consejo, de 28 de junio de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro, DO C 191 de 1.7.2011.

⁶⁴ Conclusiones del Consejo de 6 de diciembre de 2012.

activo⁶⁵, que sirve para hacer un seguimiento de la participación de las personas mayores en el empleo y en la sociedad y de sus condiciones de vida independiente, y a que aprovechen las oportunidades que ofrece la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable⁶⁶ para evaluar en qué medida pueden las personas mayores explotar todo su potencial.

La Comisión ayudará a los Estados miembros:

- Mejorando la recogida de datos longitudinales, con una atención especial a la infancia, para que el diseño y el seguimiento de las políticas sociales enfocadas a todo el ciclo vital de las personas se realicen con un mejor conocimiento de causa. Informando de los avances en el informe *Employment and Social Developments in Europe* (Evolución social y del empleo en Europa).
- Poniendo a prueba la eficacia de las transferencias condicionales de efectivo en apoyo de la educación y los cuidados de la primera infancia, a través de un proyecto de investigación financiado por Progress.
- Colaborando en 2013 con el Comité de Protección Social en la elaboración de un informe sobre las políticas en materia de cuidados de larga duración para apoyar el envejecimiento saludable y activo y aumentar la capacidad de vida independiente a cualquier edad, aprovechando todo el potencial de las nuevas tecnologías, en especial la salud electrónica, y haciendo un seguimiento de los avances hacia una protección social sostenible y adecuada contra el riesgo de necesitar cuidados prolongados. La Comisión elaborará un manual destinado a los diseñadores de las políticas para ayudar a los Estados miembros a concebir estrategias en materia de cuidados de larga duración, basado en la labor que llevará a cabo en 2013-2014 el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) del Centro Común de Investigación (JCR).

3. ORIENTACIONES PARA UTILIZAR LOS FONDOS DE LA UE EN EL PERÍODO 2014-2020

El presupuesto de la UE debe ser «un catalizador del crecimiento y el empleo en toda Europa y en particular servir de palanca a las inversiones productivas y en capital humano»⁶⁷. Sin embargo, la proporción de recursos de la UE asignada por los Estados miembros al empleo, el desarrollo del capital humano, la sanidad y las políticas sociales —concretamente a través del FSE— está disminuyendo desde 1989. Por eso la Comisión ha propuesto, para el período 2014-2020, que por lo menos el 25 % de la financiación de la política de cohesión se asigne al capital humano y la inversión social, es decir, a la inversión del FSE en las personas. Además, ha propuesto que el 20 %, como mínimo, de los recursos totales del FSE se asignen en cada Estado miembro al objetivo temático de promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza.

Durante el período de programación 2007-2013, el FSE ha llegado hasta ahora a más de cincuenta millones de personas, en especial, solo en 2011, a más de cuatro millones y medio de parados y cinco millones de personas inactivas. Lo ha conseguido aportando 75 000 000 000 EUR para ayudar a las personas a desplegar todo su potencial, dándoles la

⁶⁵ Nota de la Comisión Europea y la CEPE (próximamente en 2013) sobre el índice del envejecimiento activo, disponible en: <http://europa.eu/ey2012>

⁶⁶ La meta de la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable es aumentar en dos años la esperanza media de vida saludable de los ciudadanos de la UE de aquí a 2020. Forma parte de la iniciativa emblemática «Unión por la innovación» de la Estrategia Europa 2020.

⁶⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013.

posibilidad de adquirir mejores capacidades y ofreciéndoles mejores perspectivas de empleo. Sus programas han ayudado a amortiguar los efectos negativos de la crisis, a preservar puestos de trabajo y a preparar la recuperación. El FEDER ha puesto 18 000 000 000 EUR a disposición de las medidas de inclusión social, principalmente en apoyo de inversiones en infraestructuras educativas, sanitarias y sociales.

Los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos⁶⁸, en particular el FSE, el programa Progress 2007-2013, el Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales 2014-2020 y el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados, son instrumentos importantes para los Estados miembros a la hora de poner en ejecución la estrategia expuesta en el paquete sobre inversión social. El apoyo financiero de la política de cohesión, cuyo objetivo es reforzar la cohesión económica, social y territorial en toda la Unión, seguirá teniendo un papel importante en el período de programación 2014-2020 para alcanzar los objetivos de Europa 2020, junto con las reformas y la modernización necesarias señaladas en la presente Comunicación.

Para apoyar el crecimiento inclusivo, la Comisión ha instado a los Estados miembros a que se aseguren de que sus políticas de empleo, desarrollo del capital humano, modernización de los servicios públicos, inversión territorial e inclusión social tengan en cuenta las recomendaciones por país y el análisis subyacente de los principales retos indicados en los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que examinan los programas nacionales de reforma y de estabilidad⁶⁹. La financiación en el marco del FSE⁷⁰ puede complementarse con financiación del FEDER, en concreto para invertir en infraestructuras sanitarias, sociales, de guardería, de vivienda y educativas, y para apoyar la regeneración física y económica de comunidades urbanas y rurales desfavorecidas. Estas inversiones pueden repercutir en la reforma de las políticas sociales y contribuir, por ejemplo, a la no segregación de las instalaciones educativas, al cambio a unos cuidados prestados en el seno de la comunidad y a unas políticas de vivienda integradas.

El Reglamento de disposiciones comunes⁷¹ presenta las prioridades de financiación de los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos. Dichos Fondos apoyarán la aplicación de las recomendaciones por país pertinentes y de los programas nacionales de reforma. El seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de las políticas se efectuará en el marco del Semestre Europeo.

Los Estados miembros pueden recurrir a los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos para apoyar la puesta en práctica de las orientaciones de actuación expuestas en la presente Comunicación, en especial a través de la innovación social, la economía social y el emprendimiento social⁷². La atención especial que dedicará el FSE —con la ayuda del FEDER— a la innovación social⁷³ para respaldar la puesta a prueba de enfoques innovadores

⁶⁸ El FSE, el FEDER, el Fondo de Cohesión, el Feader y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

⁶⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

⁷⁰ Véase el documento SWD(2013) 44, sobre la inversión social a través del Fondo Social Europeo.

⁷¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo.

⁷² Véase el documento SWD(2013) 44, sobre la inversión social a través del Fondo Social Europeo.

⁷³ La Comisión ha propuesto en el Reglamento sobre la política de cohesión 2014-2020 una prioridad de inversión dedicada a la economía social y las empresas sociales.

y su posterior aplicación a mayor escala contribuirá al desarrollo de políticas sociales más eficaces.

La Comisión presentará orientaciones más detalladas en el contexto de las orientaciones operativas que se publicarán a mediados de 2013 sobre la mejor manera en que los Estados miembros pueden utilizar los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos para lograr los objetivos temáticos acordados. Esas orientaciones ayudarán a reformar las políticas y a conseguir unos servicios públicos sostenibles y eficientes. Por ejemplo, en el ámbito de la pobreza infantil, se destacarán el tipo de intervenciones que serían necesarias en países con una población gitana numerosa, deficientes servicios de guardería y grandes desigualdades en cuanto a resultados educativos. Otros temas posibles serán, por ejemplo, la innovación, el cuidado de los niños, la salud, la desinstitucionalización y la inclusión activa.

Además de los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos, también contienen disposiciones específicas para apoyar financieramente la innovación en política social el Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales, Horizonte 2020, COSME⁷⁴ y el Programa de Salud. El FSE puede hacer que aquellas políticas sociales que hayan sido probadas con éxito en el sector público y privado se apliquen a mayor escala como políticas principales. El Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados ayudará a los Estados miembros a garantizar un sustento adecuado, abordando la privación de alimentos, la falta de hogar y la privación material de la infancia. Por último, los recursos de la UE pueden complementarse, por ejemplo, con recursos del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa y el Grupo del Banco Europeo de Inversiones.

La Comisión insta a los Estados miembros:

- A que asignen recursos de la política de cohesión y de la política de desarrollo rural a la potenciación del capital humano, en particular al empleo, la inclusión social, la reducción de las desigualdades territoriales, el envejecimiento activo y saludable, la accesibilidad de los servicios sociales, educativos y sanitarios y el aprendizaje permanente. Los recursos deben ser adecuados para poner en ejecución los cambios estructurales propuestos en las recomendaciones por país, teniendo en cuenta las metas de Europa 2020. A que se aseguren de que las intervenciones apoyadas por los fondos plasman debidamente las recomendaciones por país y siguen un planteamiento de inversión social.
- A que aborden las múltiples necesidades de las personas desfavorecidas, en especial de las que viven en zonas pobres y aisladas, con una acción coordinada de los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos.
- A que busquen la manera de complementar los recursos de la UE con financiación del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa y el Grupo del Banco Europeo de Inversiones.
- A que pongan a prueba nuevos planteamientos de las políticas sociales (como la innovación facilitada por las TIC), en especial a través del Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales, y a que apliquen después a mayor escala las innovaciones más eficaces por medio de los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos.

⁷⁴ Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas.

- A que hagan participar a las partes interesadas, en particular las organizaciones de la sociedad civil próximas a los grupos destinatarios de las intervenciones sociales, en la programación y la implementación y a que faciliten su acceso a los fondos.

La Comisión apoyará los esfuerzos de los Estados miembros:

- Elaborando de aquí a mediados de 2013 unas orientaciones de actuación operativas para los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeas que reflejen plenamente el enfoque de inversión social. Basándose en la información remitida por los Estados miembros en cumplimiento de lo dispuesto en los Reglamentos sobre los Fondos Estructurales, la Comisión efectuará el seguimiento de los productos y resultados obtenidos al implementar los programas. Si esta implementación planteara dificultades, la Comisión discutiría el asunto con los Estados miembros en el marco procedimental establecido en las recomendaciones por país.
- Facilitando un mayor intercambio de conocimientos. En particular, la Comisión desarrollará un banco de conocimientos con los Estados miembros y con Eurofound para ayudar a compartir las lecciones aprendidas, tanto en lo que se refiere a políticas como a buenas prácticas de los Fondos Estructurales y de Inversiones Europeas. Apoyará, a través del FSE, la elaboración de «mapas de pobreza» en los que se señalen las zonas locales con desventajas múltiples y graves, a fin de que las intervenciones repercutan en las poblaciones destinatarias.
- Apoyando, a través del FSE, la generación de recursos de las autoridades nacionales y regionales para poner en ejecución políticas eficaces, en especial la de promoción del emprendimiento social.

4. INICIATIVAS DE LA UE ESPECÍFICAS

La Comisión presenta en esta sección una serie de iniciativas a las que se hace referencia en la presente Comunicación y que son fundamentales para garantizar un enfoque específico e integrado de las inversiones sociales.

4.1. Medidas para estimular la financiación en la inversión social

La Comisión seguirá ofreciendo apoyo de los Fondos Estructurales, concretamente del FSE, pero pueden utilizarse nuevas herramientas de financiación, que han de explotarse para facilitar la consolidación presupuestaria merced a una mayor participación de la financiación privada.

- *Favorecer el acceso de las empresas sociales a la financiación: fondos de emprendimiento social europeos*

Como se señala en la Iniciativa en favor del Emprendimiento Social, los emprendedores sociales desempeñan un papel crucial en el fomento de la inclusión social y la inversión en capital humano. Sin embargo, las empresas sociales necesitan acceder más fácilmente a la financiación privada, para ayudar a respaldar sus actividades y permitirles expandirse. Además de proponer un fondo de apoyo para las empresas sociales como parte del Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales que comenzará en 2014, la Comisión ha propuesto también un Reglamento⁷⁵ por el que se establece el concepto de «fondo de emprendimiento social europeo», a fin de ayudar a los inversores a identificar con

⁷⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de emprendimiento social europeos, COM(2011) 862, de 7 de diciembre de 2011.

facilidad los fondos que apoyan a las empresas sociales europeas y acceder a la información clave sobre esos fondos. El Reglamento propuesto eliminará barreras a la obtención de financiación por toda Europa y hará que las inversiones sean más simples y eficientes. Por otro lado, la Comisión desarrollará una metodología para medir los beneficios socioeconómicos generados por las empresas sociales y organizará una conferencia de alto nivel a principios de 2014 para difundir buenas prácticas en materia de apoyo al emprendimiento social.

- *Examinar el empleo de nuevos instrumentos financieros*

La financiación innovadora de la inversión social con recursos procedentes del sector privado y el tercer sector resulta crucial para complementar los esfuerzos del sector público. A este respecto puede ser importante el papel de la microfinanciación. El establecimiento de nuevas pequeñas empresas es fundamental para alcanzar las metas de la Estrategia Europa 2020 en cuanto a empleo e inclusión social. Sin embargo, uno de los mayores problemas a la hora de crear una empresa es el acceso a la financiación, en especial a microcréditos. La Comisión ha propuesto la continuación del instrumento europeo de microfinanciación Progress en el marco del Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales, que cuenta con un presupuesto aproximado de 92 000 000 EUR y que comenzará en 2014. Dicho instrumento financiará la generación de recursos para proveedores de microcréditos y facilitará apoyo financiero a personas que deseen crear su propia pequeña empresa pero tengan dificultades para obtener un préstamo tradicional.

- *Bonos de impacto social*

Otra de las vías que hay que explorar es la de los bonos de impacto social, que incentivan a los inversores privados a financiar programas sociales, ofreciendo rendimientos del sector público si el programa en cuestión obtiene resultados sociales positivos. La Comisión ayudará a los Estados miembros facilitando el intercambio de experiencias.

4.2. Apoyo a un sustento adecuado / Mayor concienciación sobre los derechos sociales

La Comisión velará por que se cumplan las disposiciones encaminadas a proteger a los más necesitados, mejorará la información ofrecida a los consumidores vulnerables y proporcionará asistencia específica a las personas en situación desfavorecida, para que elijan con conocimiento de causa.

- *Garantizar un sustento adecuado*

La mayoría de los Estados miembros tienen algún tipo de sistema de renta mínima. No obstante, la calidad de esos sistemas es con frecuencia mejorable. El nivel debe ser lo bastante elevado para permitir a la persona llevar una vida digna y al mismo tiempo ayudarla a estar motivada y preparada para trabajar. Como parte del Semestre Europeo, la Comisión hará un seguimiento de la adecuación del apoyo a la renta y utilizará para ello los presupuestos de referencia que elaborará con los Estados miembros.

- *Generación de recursos administrativos y simplificación para ofrecer ventanillas únicas*

El modelo de ventanilla única contribuye a la eficiencia y la eficacia de los sistemas de protección social. Las ventanillas únicas simplifican la organización, mejoran la prestación y aumentan el aprovechamiento de los servicios. Este planteamiento hace más accesible la información de fácil consulta, mejora la coordinación entre los distintos niveles de la administración y aumenta la capacidad de reducir la carga administrativa tanto para el cliente como para el prestador del servicio. La Comisión ayudará a los Estados miembros facilitando

el intercambio de buenas prácticas, entre otras cosas por medio del «banco de conocimientos» desarrollado con Eurofound. La financiación del FSE estará disponible en el marco del objetivo temático «mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública». La Comisión prestará una atención especial a estos planteamientos cuando evalúe la aplicación de las estrategias de inclusión activa por parte de los Estados miembros.

- *Potenciar la inclusión financiera*

Las cuentas de pago son una herramienta esencial para que las personas participen en la economía y la sociedad. Cada vez es más frecuente que los salarios, las prestaciones y las facturas se paguen a través de cuentas bancarias. También es esencial una cuenta bancaria para acceder a otros servicios financieros básicos, como préstamos de consumo, hipotecas, seguros de vida, pagos electrónicos e inversiones. Para ello, la Comisión ha propuesto una Directiva sobre el acceso a cuentas de pago de características básicas.

- *Proteger a las personas frente a las dificultades financieras*

La crisis financiera ha demostrado el daño que pueden producir en los consumidores y los prestamistas unas prácticas de préstamo irresponsables. Los consumidores que adquieren una propiedad o toman un préstamo poniendo su hogar como aval tienen que estar adecuadamente informados de los posibles riesgos, y las entidades que realizan estas actividades deben hacer sus negocios con responsabilidad. La Comisión ha publicado un documento de trabajo sobre las medidas y las prácticas nacionales encaminadas a evitar los procedimientos de ejecución hipotecaria⁷⁶. Además, la Comisión está intentando mejorar la protección de los consumidores proponiendo una directiva sobre acuerdos crediticios relacionados con inmuebles de uso residencial. También publicará, a comienzos de 2013, un estudio en el que se determinen y analicen las diversas técnicas jurídicas y las mejores prácticas dirigidas a mejorar la protección de los consumidores. Todas estas iniciativas forman parte de un planteamiento preventivo para mitigar los apuros económicos y luchar contra la falta de hogar.

- *Eficiencia energética*

La nueva Directiva sobre eficiencia energética⁷⁷ anima a los Estados miembros a incluir requisitos con finalidad social en sus sistemas nacionales, tiene en cuenta las necesidades específicas de las personas desfavorecidas y ayuda a abordar la pobreza energética estableciendo el uso de contadores inteligentes y de facturas informativas que ofrezcan a los consumidores vulnerables información clara, creíble y oportuna sobre su consumo de energía y sobre las posibilidades concretas de ahorro.

- *Mejorar el acceso a la información para los ciudadanos*

La existencia de una información accesible sobre, por ejemplo, servicios de búsqueda de empleo, prestaciones por desempleo, asignaciones por hijos, asistencia sanitaria o becas de estudio es esencial para la igualdad de oportunidades y para la participación de los ciudadanos en la economía y la sociedad. Para facilitar el acceso de los ciudadanos a esa información, la Directiva propuesta sobre la accesibilidad de los sitios web de los organismos del sector

⁷⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *National measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans* (Medidas y prácticas nacionales para evitar los procedimientos de ejecución hipotecaria relacionados con préstamos hipotecarios residenciales), SEC(2011) 357, de 31 de marzo de 2011.

⁷⁷ Artículo 7, apartado 7, letra a), y artículo 10 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

público⁷⁸ garantizará la plena accesibilidad de un conjunto de sitios web del sector público para todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad y las personas mayores. Asimismo, la Comisión proporcionará a los ciudadanos información más accesible sobre sus derechos sociales mediante guías de protección social de fácil consulta, y ayudará a establecer servicios que permitan a las personas seguir la pista de sus derechos a pensión. Además, la Comisión presentará, en el primer semestre de 2013, una propuesta de Directiva en apoyo de un mejor ejercicio y una mejor garantía del derecho a la libre circulación.

4.3. Invertir en la infancia / Educación y cuidados de la primera infancia

Debe seguir desarrollándose el potencial de la educación y los cuidados de la primera infancia, utilizándolos como inversión social para abordar, mediante la intervención temprana, las desigualdades y los retos a los que se enfrentan los niños.

- *Mejorar el acceso a los servicios de guardería*

El acceso a la educación y los cuidados de la primera infancia tiene efectos positivos durante toda la vida, por ejemplo previniendo el abandono prematuro de los estudios, mejorando los resultados en cuanto a empleo y facilitando la movilidad social. La educación y los cuidados de la primera infancia son fundamentales para abordar los retos a los que se enfrentan los niños desfavorecidos, ya que aportan una intervención temprana. Por otro lado, son esenciales para eliminar los obstáculos que se oponen a la participación de los padres en el mercado de trabajo. En la Recomendación sobre la inversión en la infancia se pide que la educación y los cuidados de la primera infancia se hagan más accesibles, como parte de una estrategia integrada para mejorar las oportunidades de los niños a fin de alcanzar los objetivos de Barcelona. Además, la Comisión está iniciando un estudio sobre la manera en que los sistemas de transferencia condicional de efectivo pueden servir de apoyo a la educación y los cuidados de la primera infancia. La Comisión Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) están intensificando su cooperación sobre iniciativas de actuación para mejorar en toda Europa la calidad y la accesibilidad de la educación y los cuidados de la primera infancia, determinando las mejores prácticas.

- *Reducir el abandono prematuro de los estudios*

Quienes abandonan prematuramente los estudios tienen muchas más probabilidades de desempleo o de riesgo de pobreza y exclusión social. La Estrategia Europa 2020 fija la meta de reducir el abandono escolar prematuro a menos del 10 %. Sin embargo, el 13,5 % de los jóvenes siguen dejando de estudiar prematuramente. La reducción del abandono escolar prematuro es una de las prioridades de inversión del FSE, al que los Estados miembros pueden recurrir para diseñar políticas en consonancia con la estrategia integrada expuesta en la Recomendación del Consejo⁷⁹ de 2011, aplicando medidas preventivas, medidas de intervención y medidas encaminadas a reintegrar en el sistema educativo a quienes lo han abandonado. La implementación del nuevo programa Erasmus para Todos⁸⁰, de educación, formación, juventud y deporte, que refleja la necesidad de aumentar la inversión de la UE en educación y formación, puede servir para apoyar iniciativas de educación inclusivas.

⁷⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la accesibilidad de los sitios web de los organismos del sector público, COM(2012) 721 final, de 3 de diciembre de 2012.

⁷⁹ Recomendación 2011/C 191/01 del Consejo, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro.

⁸⁰ Comunicación de la Comisión «Erasmus para todos: el Programa de educación, formación, juventud y deporte de la UE», COM(2011) 787 final, de 23 de noviembre de 2011.

5. CONCLUSIÓN. EL CAMINO POR RECORRER

La crisis ha puesto de manifiesto tanto la interdependencia de las economías de la UE como la gran divergencia en cuanto a la capacidad de las instituciones del mercado de trabajo y los sistemas de bienestar para reaccionar a las conmociones. También ha confirmado el papel de las políticas y los presupuestos sociales en la estabilidad general de la UE. Aunque las políticas sociales son competencia, primordialmente, de los Estados miembros, la UE apoya y complementa las actividades que ellos emprenden.

En los Estados miembros hay ahora una gobernanza económica más sólida y una mejor vigilancia presupuestaria. Esto debe ir acompañado de una mejor vigilancia de las políticas en los ámbitos sociales, pues, con el tiempo, ayuda a gestionar las crisis, encajar los golpes y conseguir un nivel adecuado de inversión social en toda Europa. Es algo que también debe abordarse en los debates que están teniendo lugar acerca de la dimensión social de la unión económica y monetaria.

El paquete sobre inversión social pretende reorientar las políticas de los Estados miembros hacia la inversión social cuando sea necesario, con vistas a garantizar la adecuación y sostenibilidad de los sistemas sociales haciendo el mejor uso posible de los fondos de la UE, en concreto el FSE. La Comisión pide a los Estados miembros que emprendan las acciones y sigan las direcciones expuestas en este paquete en torno a los tres ejes principales siguientes:

1. Reforzar la inversión social como parte del Semestre Europeo

- Se insta a los Estados miembros a que potencien la participación de las partes interesadas a todos los niveles, sobre todo los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, en la modernización de la política social como parte de la Estrategia Europa 2020.
- Igualmente insta a los Estados miembros a que plasmen en sus programas nacionales de reforma las orientaciones ofrecidas en este paquete sobre inversión social, procurando especialmente:
 - prestar cada vez más atención a la inversión social en sus políticas sociales, en particular las relativas a los cuidados (de la infancia), la educación y la formación, las políticas activas del mercado de trabajo, el apoyo a la vivienda, la rehabilitación y los servicios sanitarios;
 - poner en ejecución estrategias integradas de inclusión activa, entre otras cosas diseñando presupuestos de referencia, dando mayor cobertura a las prestaciones y los servicios, simplificando los sistemas sociales con un planteamiento, por ejemplo, de ventanilla única, y evitando la proliferación de prestaciones diversas.
- La Comisión abordará la reforma de la protección social y la atención acentuada a la inversión social y la inclusión activa en las recomendaciones por país y en ulteriores semestres europeos. Además, apoyará a los Estados miembros mejorando el seguimiento de los resultados con ayuda del Sistema Estadístico Europeo, por medio

de estadísticas mejores y más oportunas⁸¹ sobre la pobreza y sobre los resultados de las políticas sociales y sanitarias⁸².

2. Hacer el mejor uso posible de los fondos de la UE para apoyar la inversión social

- Se insta a los Estados miembros a que tengan debidamente en cuenta la inversión social cuando programen los fondos de la UE y, en concreto, el FSE, para el período 2014-2020. Esto supone explorar planteamientos innovadores de la financiación y la ingeniería financiera y aprender de experiencias como las relacionadas con los bonos de inversión social, la microfinanciación y el apoyo a las empresas sociales.
- La Comisión apoyará activamente a los Estados miembros en su labor de programación sobre la base de las orientaciones contenidas en el presente paquete y proporcionará orientaciones temáticas operativas relacionadas, por ejemplo, con la innovación social, la desinstitucionalización y la salud.

3. Simplificar la gobernanza y los informes

- Se insta a los Estados miembros a que, a través de los comités pertinentes, hagan propuestas para reforzar la dimensión social de la Estrategia Europa 2020, estableciendo mejores vínculos con procesos existentes como el método abierto de coordinación y la mejora de los informes sobre los resultados obtenidos por los sistemas sociales de los Estados miembros. La Comisión seguirá reforzando los instrumentos de orientación y seguimiento, teniendo en cuenta las herramientas existentes de gobernanza macroeconómica, presupuestaria y de empleo, con vistas a limitar y abordar las divergencias relacionadas con las políticas sociales. La evaluación comparativa y el seguimiento del rendimiento formarán parte de este ejercicio, sobre la base del Indicador de Rendimiento de la Protección Social⁸³.
- La Comisión colaborará estrechamente con los Estados miembros, en apoyo de estas consideraciones, en el marco de las formaciones pertinentes del Consejo, el Comité de Protección Social y otros comités pertinentes y seguirá dialogando con todas las partes interesadas pertinentes, concretamente en el marco de la convención anual de la Plataforma contra la Pobreza y la Exclusión Social.

⁸¹ Mejorando los datos estándar ofrecidos por EU-SILC, ofreciendo variables sobre la estimación de la privación y la situación financiera al final del año de referencia, recogiendo los datos mensuales sobre renta doméstica con más rapidez y, posiblemente, sobre una base intraanual, y examinando la posibilidad de desarrollar un módulo anual sobre estrategias de superación de dificultades.

⁸² Utilizando los indicadores de salud de la Comunidad Europea (ECHI).

⁸³ Documento 13723/12 del Consejo: el Indicador de Rendimiento de la Protección Social describe desviaciones anuales estadísticamente significativas («pautas sociales por supervisar») en indicadores clave acordados como parte de un tablero de mandos de indicadores de protección social, y pone en marcha la supervisión temática de las pautas sociales por supervisar.