

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: Un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable»

[COM(2003) 842 final]

(2004/C 302/18)

El 5 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de junio de 2004 (ponente: Sra. St. HILL).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 1 de julio de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 13 votos en contra y 24 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Esta primavera, el Consejo Europeo solicitó la Comunicación indicada y se reunió para hablar de los avances en la mejora y modernización de los sistemas de protección social con el objetivo de revisarlos para que favorezcan más el empleo. El objetivo es conseguirlo prestando más atención a la eficacia de los incentivos (es decir, cómo utilizan los Estados miembros los sistemas de asistencia, la compatibilización de la vida familiar y laboral, las pensiones de los trabajadores jubilados y los subsidios para reducir la pobreza y la exclusión social). Esta reunión se celebró después de que el Grupo de trabajo sobre el empleo ⁽¹⁾ presentara su informe final a la Comisión Europea en noviembre de 2003. Las comunicaciones de estos dos importantes actos ponen de relieve los principales desafíos de empleo a que se enfrenta Europa y especifican las reformas necesarias para que la UE alcance los objetivos que se marcó en la estrategia de Lisboa.

La opinión general es que la Unión Europea va retrasada para alcanzar el ambicioso objetivo que se fijó en 2000 en la cumbre de Lisboa: convertirse en 2010 en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. En ambas ocasiones se reconoce que, aunque los objetivos de Lisboa son ambiciosos, Europa no puede permitirse renunciar a ellos y que el requisito previo clave para hacerlos realidad es que los Estados miembros redoblen sus esfuerzos.

En este momento, todos los indicadores oficiales señalan que el éxito en la creación de más y mejores puestos de trabajo dependerá de cuatro requisitos esenciales:

1. aumentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas,
2. integrar en el mercado laboral, y atraer, a más personas,
3. invertir más y con más eficacia en capital humano,

⁽¹⁾ «Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe». Informe del Grupo de trabajo sobre el empleo, presidido por Wim Kok (noviembre de 2003). Véase también el Dictamen del CESE sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo», DO C 110 de 30.4.2004.

4. garantizar la aplicación efectiva de las reformas a través de una mejor gobernanza.

Aunque estos requisitos, que en gran medida corresponden a la oferta, pertenecen sin duda al ámbito de los gobiernos nacionales, el presente Dictamen añadirá el requisito de una verdadera colaboración entre el sector público y el privado para lograr que el trabajo sea más rentable, e incluirá en este importante empeño la responsabilidad de los empresarios.

1.2 En evaluaciones recientes subyace la motivación añadida de garantizar que los incentivos para aumentar la oferta de trabajo estén efectivamente equilibrados con medidas para proporcionar una protección social adecuada a todos, manteniendo la eficacia del gasto público en este ámbito. Tal equilibrio es esencial para que los países eviten el posible riesgo a largo plazo que supone el envejecimiento de la población europea, perspectiva con graves consecuencias no sólo para el mantenimiento de una mano de obra óptima, sino porque, además, amenaza la viabilidad de los propios sistemas sociales europeos. Incrementar la presencia en el mercado laboral de los grupos más desfavorecidos —especialmente, las madres, las minorías raciales, las personas con discapacidad y los jóvenes con empleo precario— es un objetivo importante para combinar de modo eficaz la protección social y el crecimiento del empleo. En el presente Dictamen se destacan estos grupos porque una lista exhaustiva de todas las situaciones de desventaja posibles no hace el caso desde el punto de vista de las políticas y porque estos grupos mencionados tienen dificultades para superar su desventaja justamente porque dichas políticas tradicionalmente aún equiparan de modo impreciso todas las desventajas en el mercado laboral.

1.3 En el ámbito de la UE, los esfuerzos que los Estados miembros destinan a revisar los sistemas de protección social para que favorezcan más el empleo cuentan con el impulso de la coordinación reforzada de las políticas económica, de empleo y social. La UE se ha marcado objetivos ambiciosos para 2010: aumentar la tasa global de empleo hasta el 70 %, la tasa de empleo femenino hasta el 60 % y la de personas del grupo de edad de 55 a 64 años hasta el 50 %. Estos objetivos están respaldados por diversas directrices y recomendaciones que se incluyen en las Orientaciones Generales de Política Económica y en las directrices para el empleo, así como en los objetivos comunes del método abierto de coordinación en los ámbitos de las pensiones y la inclusión social.

2. Observaciones generales

2.1 Es importante dar a esta revisión una perspectiva de medio a largo plazo, puesto que aumentar la presencia en el mercado laboral tiene consecuencias en los costes, tanto para los desempleados y quienes no desarrollan ninguna actividad económica como para los gobiernos, de tal manera que, para llevar a cabo las reformas, posiblemente habrá que aumentar los costes antes de reducir la carga económica que el desempleo y el empleo precario representan para los gobiernos. Las inversiones públicas y privadas destinadas a preparar a las personas para una economía basada en el conocimiento y el desarrollo continuo del capital humano que representan quienes están en edad de trabajar, aunque son procesos a largo plazo que pueden tardar hasta veinte años en madurar por completo, son los más rentables porque se proponen transformar el mercado laboral de un país. Los trabajadores escasamente cualificados requieren precisamente ofertas de formación profesional permanente, tanto por parte de instituciones públicas como desde el lado de los empresarios, para poder hacer frente a las exigencias cambiantes de la economía basada en el conocimiento. El efecto de las medidas a más largo plazo para fomentar la productividad de la oferta es que reducen la oferta de puestos de trabajo escasamente cualificados y el desempleo (especialmente, el de larga duración) y aumentan las tasas de participación de la mano de obra (especialmente, las mujeres) y la productividad global. Son resultados permanentes. No basta, sin embargo, una estrategia basada exclusivamente en la oferta. A ello hay que añadir un aumento de la demanda de mano de obra, es decir, el incremento de la oferta de puestos de trabajo por medio de una política financiera activa que favorezca y fomente el empleo. Sin embargo, algunos Estados miembros que se han centrado en las ventajas inmediatas de lograr el empleo de trabajadores poco cualificados a costa de la mejora del capital humano, seguramente no encontrarán soluciones duraderas al dilema de si pagar poco o no pagar a estos trabajadores en distintos momentos de su vida laboral. Por tanto, los efectos pueden producirse de forma instantánea, pero desaparecen con la misma rapidez, puesto que el trabajo escasamente cualificado no es sostenible en la economía global actual. Así pues, en este ámbito la rentabilidad es tan importante como la reducción de los costes.

2.2 Aunque los incentivos financieros tradicionales de los sistemas fiscales y de asistencia siguen siendo el núcleo de las políticas para hacer que el trabajo sea rentable, cada vez se acepta con más frecuencia que hay otros incentivos —como las guarderías, el acceso para las personas con discapacidades y disposiciones especiales para este grupo de población, la educación y la salud pública— que desempeñan un papel complementario. Así pues, deben recomendarse los enfoques nacionales globales que abarquen una amplia gama de incentivos financieros y de otra naturaleza que ayuden a conseguir un puesto de trabajo y a conservarlo, en vez de un enfoque que se centre únicamente en uno u otro método. Una vez más, si se toma la perspectiva de la sostenibilidad a largo plazo, el invertir en atención y capital humano debe considerarse desde el punto de vista del receptor (esto es, los hijos de padres trabajadores, no los padres), puesto que estos derechos y disposiciones conforman una base inmutable para el desarrollo acelerado del capital humano en el contexto del mercado laboral en años posteriores. Los Fondos Estructurales de la UE deberían utilizarse para ayudar a las personas poco cualificadas que buscan empleo y para la esencial inversión a largo plazo en capital humano e infraestructuras sociales.

2.3 Aunque muchos Estados miembros, junto con los interlocutores sociales, han aumentado las inversiones dedicadas a medidas activas para ayudar a quienes se reincorporan o llegan al mercado laboral mejorando sus cualificaciones y aumentando sus posibilidades de empleo, es necesario prestar mucha más atención a los aspectos determinantes de la demanda —entre ellos, la utilización de los incentivos fiscales y la promoción de las mejores prácticas de los empresarios—, a fin de ayudar a los grupos vulnerables de la economía, como los trabajadores de más edad y los trabajadores con discapacidad. El CESE insta a las autoridades comunitarias correspondientes a promover y mejorar las políticas que estimulan la demanda y que influyen positivamente en el nivel y la calidad del empleo, y pide encarecidamente que se incluyan ejemplos y perspectivas sobre el papel de la responsabilidad social de las empresas en la consecución de los objetivos de Lisboa para el empleo. Tanto los empresarios como los trabajadores deben participar en el empeño de que el trabajo sea rentable. Por lo tanto, las políticas para estimular la demanda exigen un enfoque equilibrado y beneficioso para todos, que permita a los empresarios centrarse en sus actividades básicas y crear empleo, y a quienes buscan empleo encontrar un puesto de trabajo que les dé más dinero que el subsidio de desempleo o la seguridad social y asegure su subsistencia. Como ya ha señalado el Comité, «los sistemas fiscales y de protección social de los Estados miembros deben organizarse de manera que resulte rentable para los trabajadores incorporarse al mercado de trabajo, permanecer y avanzar en el mismo... [y contar con] medidas que aumenten el número de puestos de trabajo disponibles»⁽¹⁾.

2.4 La ayuda pública para hacer compatibles la vida familiar y la laboral busca apoyar a las familias, porque éstas desempeñan tareas fundamentales que permiten que la sociedad pueda organizarse y perpetuarse. En concreto, esto supone asistir a las familias cuando nacen sus hijos, mientras los crían y educan, cuando atienden a familiares dependientes, sobre todo enfermos, discapacitados o ancianos. En el contexto del envejecimiento de la población, estas políticas adquieren una importancia cada vez mayor como forma de aumentar las tasas de fertilidad, ahora en declive.

2.5 No obstante, es importante que los mecanismos que se utilizan para pagar las prestaciones familiares no afecten negativamente a los incentivos laborales. En algunos países la separación de las ayudas familiares por miembros dependientes de los subsidios de desempleo contribuye a reforzar los incentivos financieros para la incorporación a un empleo, especialmente las madres y las mujeres que atienden a familiares ancianos. La falta de guarderías asequibles, debido a los costes o a problemas de acceso físico, representa un gran obstáculo para la participación de los padres, en especial las mujeres. Por tanto, debe reconocerse y respaldarse firmemente el papel fundamental de unas guarderías en número suficiente y asequibles para promover la participación laboral, particularmente la de las mujeres. En algunos Estados miembros las mujeres en edad fértil cada vez tienen menos hijos, sencillamente porque los costes económicos personales derivados de la maternidad son demasiado altos y equivalen en la práctica a un impuesto para las madres trabajadoras. Aunque tales actitudes pueden tener poca visión de futuro desde una perspectiva nacional, se trata más de un falso ahorro de los políticos, que deberían ocuparse de detener el descenso continuo de las tasas de natalidad en Europa garantizando el incremento de las tasas de empleo de las mujeres por medio de incentivos no financieros.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo», DO C 110 de 30.4.2004, punto 4.1.

2.6 La movilidad profesional y geográfica es crucial para lograr un alto grado de eficacia económica. En consecuencia, es necesario tomar medidas que garanticen que los derechos adquiridos en los regímenes de seguridad social se seguirán conservando en caso de cambio de patrono o de residencia dentro de la UE. También es importante centrarse en quienes llegan al mercado laboral o pasan de ser trabajadores a ser empresarios, para que cuenten con la asistencia adecuada de la protección social. Además, puede reducirse la movilidad laboral de último recurso estimulando las economías locales estancadas a través de la colaboración del sector público y el privado en unas inversiones que potencien al máximo los mercados laborales locales. Si se considera que una de las consecuencias de una mayor movilidad puede ser la pérdida de una cualificación concreta al pasar de un ámbito a otro, la otra cara de la moneda de la movilidad es que las personas tienen la posibilidad de trasladarse a un lugar donde existe una demanda real de las cualificaciones que poseen y también oportunidades para conocer el tipo de transferencia de tecnología que añade valor a sus cualificaciones. Así pues, la movilidad no puede entenderse de un modo restrictivo como pérdida, sino como una distribución más eficaz de los talentos y las cualificaciones pertinentes donde más se necesitan.

2.7 La discapacidad física y mental reduce significativamente la oferta de trabajo, particularmente entre los trabajadores de entre 50 y 70 años, que son los destinatarios principales de una estrategia europea para hacer que el trabajo sea rentable. En algunos Estados miembros hasta una quinta e incluso una cuarta parte de las personas que pertenecen a los grupos de edad de 55 a 59 y de 60 a 64 años reciben subsidios por invalidez. Este hecho refleja una presión considerable en el mundo laboral de hoy en día, que entraña un gran desgaste físico y psíquico. Es preciso contrarrestar este problema, que puede relacionarse con la salud en el trabajo, con estrategias apropiadas de protección preventiva del trabajador y de su salud, y mejorando las condiciones laborales. Las personas con una discapacidad no total, sino parcial, tienen pocas posibilidades de encontrar un trabajo adecuado a su discapacidad. Es necesario, por tanto, aumentar la oferta de puestos de trabajo de estas características para dar también una oportunidad a personas con capacidad disminuida. Sin embargo, muchas personas que se encuentran en esta situación de desempleo encubierto preferirían realizar alguna actividad retribuida si aún conservan una capacidad de trabajo considerable. Los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para garantizar que las prestaciones por desempleo y discapacidad no hagan caer a los trabajadores con discapacidad en la trampa de desempleo, sino que aumenten la complementariedad de los distintos capítulos de la política social en su favor. Sin embargo, es preciso reconocer que la discapacidad es otra forma de capacidad. Las nuevas teorías definen la discapacidad como una respuesta de la sociedad al individuo, y esa respuesta es una causa de discapacidad mayor que la propia limitación física o de otra naturaleza, que es la que determina si una persona es discapacitada o no. En este contexto, el Comité debe prevenir contra las políticas que inadvertidamente terminan ocultando las verdaderas tasas de desempleo. Aun protegiendo y atendiendo las necesidades de las personas con discapacidad, es esencial que en todos los Estados miembros exista una mayor cooperación para observar y mejorar los intercambios de mejores prácticas en materia de política de discapacidad. También es fundamental que exista un marco abierto de coordinación de buenas prácticas y acciones positivas para proporcionar unos subsidios que fomenten el empleo por cuenta ajena o propia de quienes sufren cualquier forma de discapacidad física o mental.

2.8 Por lo que se refiere a los trabajadores de edad avanzada, el Consejo Europeo de Estocolmo se marcó el ambicioso objetivo de aumentar la tasa de empleo de las personas de 55 a 64 años hasta el 50 % (en 2002 era del 40,1 % y tan sólo del 25 % entre las personas de 60 a 64 años). El Consejo Europeo de Barcelona añadió otro ambicioso objetivo complementario para los Estados miembros: adoptar antes de 2010 medidas para aumentar en cinco años la media de edad efectiva de jubilación. Conseguir estos objetivos será esencial para garantizar la futura sostenibilidad financiera de la protección social y, más particularmente, unos ingresos adecuados a los futuros pensionistas. El Comité considera que se trata en principio de un objetivo razonable siempre que el mercado de trabajo permita también la contratación de trabajadores de más edad y se adopten medidas específicas para mejorar de manera sostenible la empleabilidad de los trabajadores de más edad. Si no hay suficientes puestos de trabajo adecuados para los trabajadores de más edad, las consecuencias de esta petición serían sobre todo un aumento del desempleo y recortes en las pensiones.

3. Observaciones específicas

3.1 Además de unas políticas económicas específicas y adaptadas, hacer que el trabajo sea rentable es también una cuestión de procesos. Un aspecto en el que es preciso emprender una reforma es la situación de los trabajadores que abandonan un empleo remunerado antes de alcanzar la edad de jubilación. Por ejemplo, en muchos Estados miembros las personas con períodos de contribución prolongados pueden optar a una pensión antes de alcanzar la edad de jubilación, lo que a menudo va unido a unas desventajas económicas considerables. Estos trabajadores pueden seguir haciendo una contribución económica: es preciso facilitar su decisión de seguir trabajando, fundamentalmente creando un mercado laboral sensible a las necesidades de las personas de edad avanzada. En el caso de las mujeres, el abandono del mundo laboral no siempre es voluntario, ya que muchas veces se debe a la discriminación femenina en el lugar de trabajo. Ello repercute también en los derechos de pensión de las mujeres la mayoría de las cuales sufren los efectos de carreras profesionales discontinuas por causa de la maternidad, el cuidado de hijos y ancianos, la discriminación ocupacional, que las relega a trabajos «femeninos», inseguros y mal pagados, y la diferencia entre los sexos. Todos ellos son factores que reducen los períodos y las cantidades de las contribuciones a los planes de pensiones: no harían sino empeorar las perspectivas económicas de las mujeres en su jubilación, al alejarlas prematuramente de un empleo remunerado. La feminización de la pobreza es desde hace tiempo motivo de inquietud y el envejecimiento de Europa exige urgentemente que se preste atención política a la mejora de la capacidad económica de la mujer a lo largo de su vida. Por ejemplo, las repercusiones en la jubilación de la discriminación sufrida por las mujeres en su vida profesional se verían considerablemente mitigadas si en el cómputo de los derechos de pensión se valoraran más los períodos asimilados dedicados al cuidado de los hijos.

3.2 Otro caso en el que las reformas administrativas apropiadas deben prevalecer sobre la inercia pública es el de garantizar que los esfuerzos para hacer que el trabajo sea rentable sean equitativos para ambos sexos. Mientras que algunos de los nuevos Estados miembros tienen numerosas políticas sociales y de empleo que limitan el acceso de la mujer al mundo laboral, otros aplican políticas fiscales y sociales complementarias que fomentan una elevada participación laboral de la mujer. Estas

tasas de empleo, que antes eran altísimas, se han reducido durante la transición a una economía de mercado. Las conquistas de la mujer trabajadora en el camino hacia el pleno empleo no deben sacrificarse en un esfuerzo por reestructurar la economía de los países en vías de adhesión que no tenga presente las diferencias entre los sexos. Debe animarse a los responsables políticos nacionales a dar prioridad a aquellos trabajadores para quienes un trabajo rentable supone el reto mayor, en vez de continuar actuando como si todos los grupos de desempleados y de personas con empleo precario se encontrasen en la misma situación de desventaja.

4. Observaciones específicas sobre algunas de las siete lecciones políticas de la Comisión

4.1 Primera lección política: El Comité considera que la idea de crear nuevos instrumentos de protección social y utilizar mejor los existentes no debe descartarse, sino que es preciso desarrollarla y hacerla complementaria con esa mejor utilización. Por ejemplo, los sistemas sumamente fragmentados y heterogéneos de ayudas y prestaciones destinadas a los jóvenes no parecen ya adecuados, dada la prolongación sin precedentes de este período de la vida. La falta de instrumentos de protección social específicamente destinados a este grupo de edad obliga a parte de los jóvenes a decidirse apresuradamente por una formación e inserción profesionales de escasa cualificación, lo cual tiene graves consecuencias para toda su vida y una influencia correspondiente en el gasto social público. De la misma manera, la falta de instrumentos nuevos, capaces de garantizar protección social profesional durante toda la vida — y permitan alternar períodos de formación, trabajo y atención familiar— sin riesgo de caer en la pobreza ni en la exclusión social, dificulta considerablemente la movilidad y la flexibilidad en el mercado de trabajo (sexta lección política).

4.2 El CESE considera sumamente importante que se preste especial atención a las repercusiones a medio plazo de las múltiples iniciativas tomadas por los Estados miembros para «activar» las prestaciones sociales.

4.3 El CESE considera asimismo que ha llegado el momento de proporcionar incentivos europeos fuertes (dirigidos especialmente a los interlocutores sociales y aplicados con su cooperación) para promover la coordinación de regímenes de protección social complementaria que, como afirma la Comisión, se están convirtiendo en un elemento importante de la protección social (séptima lección política).

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 El Comité pide a los Estados miembros un esfuerzo de convergencia para hacer que el trabajo sea rentable. Para ello, el empleo debe convertirse en una alternativa al desempleo que resulte verdaderamente atractiva desde el punto de vista económico eliminando todos los obstáculos al empleo remunerado.

Es preciso que las políticas nacionales permitan el acceso al empleo de los trabajadores mal remunerados y poco cualificados y eviten la pobreza y las situaciones de desempleo. Por tanto, la cuestión esencial que deben afrontar los Estados miembros para hacer que el trabajo sea rentable es la de establecer un punto de referencia para optar al subsidio de desempleo, de modo que las personas sigan teniendo un incentivo para continuar en el mercado laboral. El Comité distingue entre las aportaciones de una política de beneficios inmediatos que ofrece a los trabajadores escasamente cualificados subsidios de corta duración pero definitivos y la inversión en capital humano, que se desarrolla a más largo plazo y es la clave para hacer que el trabajo sea rentable —en particular, para los más vulnerables— en una perspectiva a largo plazo, de economía sostenible.

5.2 El Comité desea insistir en la gran contribución que pueden hacer las empresas privadas y los empresarios para alcanzar los objetivos europeos de empleo. Debe trabajarse para establecer unas políticas de demanda viables que se centren en los cambios que se detectan en las conductas de los empresarios con el fin de promover la consecución de los objetivos de Lisboa de un empleo sostenible y de más calidad en toda Europa. La Comisión debe aportar y dar a conocer pruebas y experiencias de situaciones en que unas buenas prácticas empresariales hayan mejorado la cantidad y la calidad del empleo y buscar formas de repetir tales éxitos.

5.3 Además de apoyar las buenas prácticas, es preciso sancionar las prácticas incorrectas en que pueden incurrir algunos empresarios, como la discriminación por razones de sexo, raza, orientación sexual o edad, a fin de apoyar la innovación, incrementar la oferta de trabajo y tener la posibilidad de ampliar la duración de la vida laboral en las economías europeas. La discriminación laboral empuja a personas de talento al empleo no formal o sumergido, donde la productividad es baja, escasos los incentivos para la formación y la inversión e inexistente la protección social. Una actuación económica tan irracional no sólo reduce la competitividad económica de Europa, sino que priva a las economías nacionales de unos ingresos muy necesarios.

5.4 Por tanto, es preciso aplicar en los Estados miembros una gama de instrumentos y regímenes de asistencia respaldada por una sólida coordinación nacional que equilibre la oferta de trabajo y los instrumentos de la demanda. Es preciso establecer un cuidadoso equilibrio entre los efectos que produce la combinación de subsidios e impuestos sobre las rentas familiares y anticiparse a ellos prestando especial atención a las estructuras de incentivos a que dan lugar en las familias pobres. Igualmente se ha señalado que hay otras medidas —como la provisión de guarderías, los horarios de trabajo flexibles, la seguridad y la movilidad en el trabajo y las oportunidades de formación— esenciales para un marco político exhaustivo con el que hacer que el trabajo sea rentable.

Bruselas, 1 de julio de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH