

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Inclusión social»****(Dictamen exploratorio)**

(2010/C 128/03)

Ponente: **Brenda KING**

Mediante carta de 18 de diciembre de 2008, la Sra. Malmström, Ministra de Asuntos Europeos de Suecia, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, conforme al artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Inclusión social».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de octubre de 2009.

En su 457º Pleno de los días 4 y 5 de noviembre de 2009 (sesión del 4 de noviembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. En el futuro la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo deberá prestar más atención a los objetivos de la cohesión social: en este sentido van las reclamaciones del nuevo informe sobre este tema presentado por la Comisión Europea el 29 de septiembre de 2009. El informe del Comité de Protección Social corrobora que la protección social no basta por sí sola para prevenir la pobreza y la exclusión, e insta a que se haga más hincapié en objetivos como la lucha contra la pobreza de los niños y la promoción de medidas de inclusión activa.

Son las personas pobres o poco cualificadas, los migrantes o las minorías étnicas, las personas discapacitadas, las personas aisladas, las que viven en alojamientos de mala calidad o no tienen hogar quienes suelen ser en general las primeras víctimas de la exclusión.

Aunque el trabajo no permita evitar la exclusión y el riesgo de pobreza de forma automática, el empleo sigue siendo el mejor medio de inclusión social.

1.2. La Presidencia sueca tiene la ambición de luchar contra el impacto negativo de la crisis económica sobre el crecimiento y el empleo tanto en el nivel de la UE como en el nivel de los Estados miembros. Desea dar prioridad a las medidas en materia de mercado laboral que reduzcan al mínimo el desempleo, así como el número de personas excluidas, y que devuelvan al mercado laboral a las personas que han perdido recientemente su empleo. Al mismo tiempo, la Presidencia sueca desea sentar las bases de una creación de puestos de trabajo sostenibles a largo plazo.

1.3. En la reciente cumbre del G20 se ha señalado que los Estados miembros, incluida la UE, han conseguido crear y preservar empleos a lo largo de este año, lo que ha significado para un gran número de ciudadanos reducir al mínimo el impacto de la crisis. Los esfuerzos llevados a cabo por los Estados miembros se han

centrado sobre todo en apoyar el mantenimiento del empleo y proteger las rentas familiares.

1.4. Sin embargo, el reto que afronta la UE es que numerosos ciudadanos en edad de trabajar no tuvieron acceso a un empleo ni siquiera durante el reciente período de crecimiento económico. Además, algunos ciudadanos no tienen ingresos suficientes para sacarlos de la pobreza. Cabe concluir que, pese a las decididas acciones destinadas a apoyar la reactivación, este grupo de personas ha crecido durante los últimos dieciocho meses y que las repercusiones sociales de la recesión no son todavía plenamente visibles.

1.5. El CESE considera que conviene centrarse en mayor medida en las personas que se hallan más alejadas del mercado laboral, en particular, intensificando los esfuerzos destinados a aplicar los principios comunes sobre inclusión activa adoptados por el Consejo en diciembre de 2008. Se trata de trabajadores escasamente cualificados que tienen un acceso limitado a las posibilidades de formación y aprendizaje permanente, personas (en su mayoría, mujeres) que asumen responsabilidades familiares, trabajadores acogidos a una jubilación anticipada, personas con discapacidad, miembros de minorías, inmigrantes y jóvenes.

1.6. El CESE recomienda que se recurra al método abierto de coordinación para definir las mejores prácticas en lo que respecta a las transiciones desde la educación o formación hacia el empleo y a las transiciones desde las actividades domésticas o civiles hacia el empleo, así como para combatir los obstáculos estructurales al mercado laboral y a la participación social en general.

1.7. El CESE es consciente de que la protección social y los servicios sociales dependen en gran medida de la financiación pública, que una serie de Estados miembros se propone reducir debido a la actual crisis. Se opone, por lo tanto, a toda iniciativa que pueda comprometer la solidaridad en la que se basa la protección social, que es tan beneficiosa para Europa; conviene optar por medidas que preserven la protección al tiempo que favorezcan la transición al empleo y su conservación.

1.8. El CESE reconoce la importancia de la formación y el aprendizaje permanentes (FAP) a la hora de aumentar la empleabilidad de los ciudadanos, y señala la paradoja de que sean los menos formados quienes tienen menos acceso a la FAP. Por ello, el CESE recomienda encarecidamente que todos los ciudadanos tengan un derecho y un acceso efectivos a esa formación.

1.9. El CESE coincide con la Comisión en que son importantes la coordinación y la cooperación a nivel nacional y local, lo que incluye a las autoridades públicas, los interlocutores sociales y la sociedad civil, y no sólo en el ámbito del empleo sino también en los ámbitos de la vivienda, la sanidad y la inclusión a nivel territorial.

## 2. Antecedentes y contexto

2.1. Las economías y las sociedades europeas afrontan una serie de retos, como son el cambio climático, los avances tecnológicos, la mundialización y el envejecimiento de la población. La mayor participación en el mercado laboral que se ha producido en los últimos decenios, aunque positiva, ha coexistido con niveles persistentes de pobreza en general y en el trabajo, una segmentación considerable del mercado laboral, y una reducción solo marginal de la proporción de hogares con personas desempleadas. Sin embargo, dado que un empleo de calidad constituye la mejor protección contra la pobreza y la exclusión, el presente dictamen se centra sobre todo en los vínculos entre empleo e inclusión.

2.2. La crisis financiera mundial es el último reto que se ha extendido a la economía real, con un deterioro significativo de la situación del mercado laboral como resultado de la reducción de la demanda y del endurecimiento de las condiciones de financiación (1). La tasa de desempleo de la UE-27 en marzo de 2009, teniendo en cuenta las variaciones estacionales, ascendía al 8,3 % frente a un 6,7 % en marzo de 2008. Esto representa una inversión de la tendencia en materia de desempleo, dado que la tasa de la UE-25 había ido disminuyendo durante los años anteriores, pasando del 8,9 % en marzo de 2005 al 8,4 % en marzo de 2006, y posteriormente al 7,3 % en marzo de 2007. Aunque el panorama varía de un país a otro, todos los Estados miembros y la mayoría de los sectores se ven afectados por el profundo declive económico internacional. Los países más afectados son España, Irlanda y los países bálticos, con tasas de desempleo que duplican y casi triplican –caso de los países bálticos– las demás. Se prevé que esta tendencia ascendente continúe.

2.3. Las actuales medidas de flexibilización de las condiciones monetarias y los paquetes de incentivos fiscales que se han adoptado en la mayoría de los Estados miembros a fin de luchar contra la crisis tienen por objeto, en primer lugar, estabilizar los sistemas financieros y amortiguar las repercusiones sociales negativas y, luego, contribuir a que se recupere el crecimiento. El margen de maniobra de los Estados miembros es sumamente variado, pero en general se presta una atención considerable a las políticas destinadas a mantener a las personas en el trabajo, promover la reintegración en el mercado laboral, apoyar las rentas de la población, proteger a quienes han suscrito un crédito hipotecario del

embargo de su propiedad, promover el acceso al crédito e invertir en las infraestructuras sociales y sanitarias, a fin de estimular el empleo y a la vez mejorar el acceso a los servicios (2). Sin embargo, la Presidencia sueca considera que las medidas que se necesitan para luchar contra esta crisis deben ir acompañadas de las necesarias reformas estructurales destinadas a hacer frente a los demás retos que afronta la UE (por ejemplo, los cambios demográficos, la mundialización), dado que incluso antes de la crisis, pese a la situación económica relativamente favorable, existía ya un número demasiado elevado de ciudadanos de la UE que no podían acceder al mercado laboral.

2.4. *La Presidencia sueca se propone centrarse en los siguientes aspectos:*

2.4.1. de qué modo los Estados miembros de la UE deben abordar conjuntamente los efectos del rápido aumento del desempleo provocado por la crisis económica;

2.4.2. qué reformas efectivas pueden incrementar la movilidad en el mercado laboral, incluidas las medidas que puedan tomarse para facilitar el retorno de los ciudadanos al mercado laboral.

El objetivo sería el de contrarrestar los efectos a corto plazo de la crisis y actuar para garantizar que los Estados miembros alcanzan el objetivo a largo plazo de un alto nivel de empleo en el marco de una nueva estrategia comunitaria para el crecimiento y el empleo.

## 3. El empleo y la inclusión social

3.1. *Promover transiciones seguras*

3.1.1. La transición de un empleo a otro y la movilidad siempre han formado parte de la vida en Europa. Los cambios que ha desencadenado la globalización subrayan la necesidad de contar con sistemas de gobernanza económica y social que estén activamente orientados simultáneamente a las transiciones y a la movilidad social. Enlazar la activación, la rehabilitación y las estrategias laborales de reintegración con la protección social es una cuestión que debería tratarse como objetivo político. La bibliografía especializada en estos temas enumera al menos cinco tipos de transiciones laborales (3): desde la educación o formación al empleo; la transición entre diferentes formas de empleo, incluido el trabajo por cuenta propia; las transiciones entre el empleo y las actividades del hogar o cívicas; entre el empleo y la situación de incapacidad laboral; la transición del empleo a la jubilación. El objetivo debe ser el de convencer a las personas de que las transiciones merecen la pena y animarles a que busquen activamente empleo al tiempo que se les proporcionan las ayudas necesarias y se les ofrece una protección en cuanto a las necesidades materiales.

(2) <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=3&policyArea=750&subCategory=758&country=0&year=0&advSearchKey=&mode=advancedSubmit&langId=en>. La próxima actualización completa está prevista para noviembre de 2009.

(3) Schmid, G. (2002) *Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Francfort, Campus Verlag.

(1) Véase el punto 2.1 del dictamen del CESE de 11 de junio de 2009, titulado «Resultados de la Cumbre sobre el Empleo», ponente: Sr. Greif (DO C 306 de 16.12.2009, p. 70).

3.1.2. La transición del periodo de formación o educación al primer trabajo tiene especial importancia, dado que muchos jóvenes se han visto excluidos en una proporción excesiva del mercado laboral durante el periodo de bonanza económica y ahora se ven afectados, en una proporción excesiva también, por la crisis financiera y económica (4). Aunque los niveles de cualificación de los jóvenes son hoy más elevados si se comparan con los de generaciones precedentes, los jóvenes se incorporan más tarde al mercado laboral, tienen menos estabilidad laboral y se ven más expuestos a la segmentación del mercado de trabajo y al desempleo. El CESE señala y acoge favorablemente la importancia que la Comisión concede a *ayudar a los jóvenes ahora* (5), pero se interroga sobre el modo en que se valorará y examinará la formación y el aprendizaje de calidad a fin de que posea una pertinencia a lo largo del tiempo. Las recomendaciones del CESE respecto a la lucha contra el desempleo juvenil se recogen en su dictamen sobre el empleo de categorías prioritarias (6). El CESE recuerda que, en particular, los migrantes, las personas pertenecientes a minorías étnicas, las familias monoparentales y las personas escasamente cualificadas corren el riesgo de sufrir exclusión laboral y social.

3.1.3. Las transiciones entre el empleo y las actividades domésticas o cívicas afectan en gran medida a las mujeres y a las opciones de que disponen en lo que respecta al tipo de contratos laborales o al período de tiempo que se hallan fuera del mercado laboral. Por tanto, el CESE recomienda que se refuercen las medidas destinadas a garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

### 3.2. *Concepción y ejecución de una política integrada, acciones adaptadas y mejora de la gobernanza*

3.2.1. A medida que se adquiere más experiencia con las políticas de transición, va poniéndose de manifiesto cuáles son las características de una «política de transición correcta». Cada vez es más evidente que los incentivos y los apoyos son fundamentales. Las políticas de activación del mercado laboral deben considerarse de manera conjunta con las estrategias de inclusión, especialmente, al hacer referencia a quienes se hallan más alejados del mercado laboral, para quienes es necesario seguir realizando esfuerzos de manera sistemática. El Comité comparte la opinión (7) de que la crisis hace todavía más urgente y apremiante la aplicación de estrategias globales de inclusión activa que combinen y equilibren medidas destinadas a lograr mercados de trabajo inclusivos, el acceso a servicios de calidad y un apoyo adecuado a las rentas.

(4) [http://ec.europa.eu/youth/news/news1389\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/news/news1389_en.htm).

(5) En «Un compromiso compartido en favor del empleo» (COM(2009) 257 final), p. 8.

(6) Véase el punto 5 del dictamen del CESE de 12 de julio de 2007 sobre el «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)», ponente: Sr. Greif (DO C 256 de 27.10.2007).

(7) Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:014:0006:0008:ES:PDF>.

3.2.2. Por tanto, por lo que respecta al importante porcentaje de población en edad laboral que debe hacer la transición al empleo, el CESE acoge favorablemente la recomendación de la Comisión (8) en el sentido de una participación más estrecha y una mejor coordinación a nivel nacional. No obstante, el CESE recomienda además personalizar las intervenciones. Esto es importante porque para la reforma es fundamental contar con unos servicios consultivos «cerca» a la gente y de carácter local, que proporcionen itinerarios adaptados, si no para los individuos, al menos para los grupos. Los proyectos y organizaciones de la economía social suelen estar en la vanguardia de los planteamientos que promueven vías de apoyo para obtener trabajo y crean nuevos puestos de trabajo para las personas que se hallan más alejadas del mercado laboral.

3.2.3. El CESE recomienda asimismo que, en este contexto, el diálogo social se complemente con el diálogo cívico. Algunos Estados miembros han instituido ya diversas variantes de diálogo de este tipo. Esto brindará la oportunidad para las organizaciones de la sociedad civil que poseen la experiencia y el conocimiento necesarios, así como contactos a menudo muy estrechos, con los colectivos más vulnerables –personas que viven en condiciones de pobreza, niños, jóvenes, familias en situaciones vitales precarias, migrantes y minorías étnicas, personas con discapacidad, ancianos– de asumir el papel de protagonistas en el diseño de políticas destinadas a incrementar la inclusión social en Europa. Las investigaciones muestran que estas cualidades y pericia –que incluyen los conocimientos y la capacidad de tratar con colectivos desfavorecidos– de los profesionales que prestan sus servicios y de sus instituciones, constituyen un elemento importante de las buenas prácticas.

3.2.4. El CESE está de acuerdo con la recomendación contenida en la Comunicación de la Comisión de que para mejorar las oportunidades de éxito de las personas desfavorecidas en el mercado laboral se necesita una mejor cooperación entre las autoridades públicas, los servicios de empleo públicos y privados, los servicios sociales, los servicios de educación de adultos, los interlocutores sociales y la sociedad civil (9). El CESE señala asimismo la necesidad de coordinación entre los diversos tipos de intervenciones de servicios tales como sanidad, educación y vivienda, dado que se ha demostrado que es un elemento clave de las buenas prácticas.

### 3.3. *La Estrategia de Lisboa*

3.3.1. La Estrategia de Lisboa de la UE concede una importancia creciente a la inclusión social en la UE. Dicha estrategia fija como objetivo general la necesaria evolución hacia una economía más integral y capaz de combinar la eficiencia y la creación de puestos de trabajo más numerosos y mejores, con elevados niveles de protección social y una mayor cohesión social y económica. Es éste el fundamento en que se basan los modelos económicos y sociales europeos. La estrategia de la UE para después de 2010 deberá tener una visión clara de los principales desafíos que afronta la sociedad revisando los instrumentos necesarios para los

(8) Véase «Un compromiso compartido en favor del empleo» (COM(2009) 257 final), p. 13.

(9) Véase «Un compromiso compartido en favor del empleo» (COM(2009) 257 final), p. 9.

ámbitos del empleo y de la inclusión social. El CESE está elaborando un dictamen sobre la continuación de la Estrategia de Lisboa.

3.3.2. La Estrategia de Lisboa ha querido destacar hasta qué punto la creación de empleo se basa en gran medida en políticas activas de empleo, en un marco macroeconómico sano, en invertir en formación, investigación e infraestructuras, una mejor reglamentación y la promoción del espíritu empresarial y la innovación. A medida que los mercados laborales siguen deteriorándose como consecuencia de la ralentización económica, se hace necesario tomar nuevas medidas dado que el principal impacto de la recesión se deja sentir sobre las personas. Los mercados laborales de Europa se verán profundamente alterados por la crisis. Deberá facilitarse a los trabajadores y a las empresas los medios necesarios para adaptarse con éxito a esta realidad cambiante: mantener los puestos de trabajo, mejorar las cualificaciones a todos niveles, especialmente las de las personas poco cualificadas, conseguir que la gente vuelva a trabajar y generar las condiciones para crear nuevos empleos.

#### 3.4. *El concepto de aplicar la flexibilidad en tiempos de crisis* <sup>(10)</sup>

El CESE considera que, como estrategia integrada para aumentar a la vez la flexibilidad y la seguridad del mercado laboral y para apoyar a quienes se encuentran temporalmente excluidos de él:

3.4.1. la flexibilidad es aún más importante y adecuada en el difícil contexto económico que vivimos y que se caracteriza por el aumento del paro, la pobreza y la segmentación, y la necesidad urgente de estimular el crecimiento, crear nuevos y mejores empleos, y reforzar la cohesión social;

3.4.2. La aplicación de la flexibilidad exige, no sólo componentes que favorezcan la protección social, sino también verdaderos incentivos al empleo con un mercado de trabajo abierto que apoye la cualificación y sostenga a los demás componentes; todo ello combinado con políticas destinadas a combatir los obstáculos estructurales a la participación y a promover la conservación y la creación de puestos de trabajo, incluidos los empleos de calidad. Esto contribuirá a reducir la exclusión social y el riesgo de pobreza abriendo el mercado laboral a todos los ciudadanos y, en especial, a los grupos vulnerables.

3.4.3. Los principios comunes de flexibilidad, como medio para llevar a cabo la Estrategia Europea de Empleo, unidos a estrategias de inclusión globales para las personas más alejadas del mercado laboral, proporcionan una estrategia política completa para coordinar esfuerzos a fin de gestionar los efectos de empleo y los impactos sociales de la crisis, y para prepararse para la recuperación económica.

<sup>(10)</sup> Proyecto de Conclusiones del Consejo «Flexibilidad en tiempos de crisis» SOC/374 ECOFIN 407, 10388/09.

3.4.4. El CESE acoge favorablemente el acuerdo de los agentes sociales para supervisar la aplicación de los principios comunes de la flexibilidad y extraer las enseñanzas. El CESE, como aportación a este proceso, está elaborando un dictamen sobre la flexibilidad. <sup>(11)</sup> El CESE invita también a los Estados miembros a que intensifiquen los esfuerzos destinados a aplicar los principios comunes sobre inclusión activa, e insta a la Comisión a que efectúe un seguimiento regular de los progresos.

#### 4. **Política de protección social y de inclusión social**

4.1. Los sistemas de protección social pueden ser un activo importante para la inclusión social habida cuenta de que reconocen un estatuto al margen del mercado, implican acciones positivas por parte del Estado y dentro de un marco de responsabilidad social colectiva luchan contra las condiciones que limitan la capacidad de los individuos y los grupos desfavorecidos para vivir con dignidad. El éxito del Estado del bienestar europeo, especialmente en la lucha contra las desigualdades, se halla bien documentado y refleja los valores europeos básicos de solidaridad consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales. En opinión del Comité, los desafíos más acuciantes en materia de protección social son en la actualidad procurar que las necesidades básicas de las personas, incluso si varían en su aplicación de un país a otro, estén garantizadas y al alcance de todos, y facilitar asimismo transiciones correctas, como se ha expuesto anteriormente. Es preciso adoptar medidas para que las transiciones resulten rentables y para mejorar el acceso al empleo para grupos específicos con problemas en el mercado laboral, al tiempo que se preserva el nivel de ingresos presupuestarios de los Estados miembros, reduciendo los costes no salariales de contratación para los empresarios mediante una reducción de las cargas administrativas; examinar el potencial de creación de empleos, en particular, para los escasamente cualificados; reducir las medidas que desincentivan el trabajo; mejorar la estructura de los sistemas fiscales y de prestaciones para conseguir que sea rentable trabajar, lo que incluye la reducción de la presión fiscal que recae en la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares; y proporcionar incentivos a los desempleados para que creen sus propias empresas (por ejemplo, facilitando cursos de formación empresarial y microcréditos) garantizando el acceso a los servicios, lo que es necesario para permitir la participación.

4.2. El Comité desea subrayar que la dura competencia resultante de la mundialización y las repercusiones de la crisis económica hacen aún más imprescindible contar con la suficiente protección social contra riesgos sociales –incluido el desempleo– y reforzar la función de la protección social como inversión social en beneficio de la competitividad económica y de la inclusión social. No debería permitirse que las reformas comprometan los

<sup>(11)</sup> Véase el dictamen del CESE de 1.10.2009 sobre «Cómo utilizar la flexibilidad en materia de reestructuración, en el contexto del desarrollo mundial», ponente: Sr. Salvatore; coponente: Sr. Calvet Chambon (DO C 318 de 23.12.2009, p. 1).

principios de solidaridad que son la base de la protección social y que han sido beneficiosos para Europa. Por otra parte, siendo esencial el cambio, los sistemas de protección social no deberían oponerse a él sino que deberían estar guiados por una política de reforma social coherente, a largo plazo y coordinada, capaz de proporcionar protección y apoyar las transiciones a corto y largo plazo.

4.3. Por tanto, es importante examinar de qué modo los diversos componentes de la protección social pueden contribuir más eficazmente a la inclusión social y económica. En este contexto, el CESE llama la atención sobre los siguientes aspectos:

4.3.1. Tener en cuenta el desequilibrio demográfico y los cambios que se han producido en la familia

4.3.1.1. En la mayoría de los países europeos la perspectiva del envejecimiento de la población suscita diversas controversias relacionadas con la inclusión social. En muchos países se ha comenzado ya a actuar. El problema que se percibe más claramente, y que no siempre se aborda de manera eficaz, es el aumento en la proporción de personas con derecho a pensión y que al mismo tiempo necesitan servicios sociales y de atención sanitaria. El CESE acoge favorablemente la recomendación de la Comisión <sup>(12)</sup> de promover el empleo de trabajadores de edad avanzada y estimular la demanda y los puestos de trabajo en el sector de la atención a las personas dependientes mediante la introducción de reducciones fiscales y otros incentivos. El CESE considera que la propuesta de la Comisión de desincentivar los planes de jubilación anticipada necesita un detenido debate sobre condiciones marco, ámbito de aplicación, medidas de acompañamiento, etc., al objeto de no crear de nuevo problemas sociales precisamente entre las personas de edad avanzada. El CESE ha aportado ya importantes contribuciones al respecto.

4.3.1.2. Otro aspecto que contribuye a la situación demográfica es que muchas políticas, en especial, las políticas familiares, no hacen lo suficiente para permitir que la gente pueda satisfacer su deseo de tener hijos <sup>(13)</sup>. El CESE desea llamar la atención de los responsables políticos sobre su dictamen titulado «La familia y la evolución demográfica» <sup>(14)</sup>. Cada país necesita una política familiar que respete la voluntad de cada ciudadano (incluidos los niños), que valore la vida familiar, que haga frente a las importantes consecuencias que ocasionan —especialmente en los niños— las rupturas familiares, la violencia y la pobreza y la exclusión social; una política que esté próxima de las vidas y aspiraciones de los ciudadanos. Por tanto, llevar a cabo una política integral de la

familia, que englobe salarios, guarderías, acceso de los padres a empleos de calidad de tiempo completo, igualdad de hombres y mujeres, educación, servicios sociales y culturales, empleo e infraestructuras y planificación, debería ser una prioridad central en todos los países europeos.

4.3.2. Optimizar el seguro de desempleo y promover la integración

4.3.2.1. El seguro de desempleo es —especialmente, con el telón de fondo de la crisis económica y de una competencia que llevan aparejadas continuas reestructuraciones— una importante ventaja social que proporciona seguridad a los trabajadores que han sido despedidos o se encuentran desempleados. Si el importe que se percibe es considerable, el seguro de desempleo puede ser incluso un factor para dar fluidez económica y facilitar la movilidad laboral. Sin embargo, en algunos países el seguro de desempleo se limita a un mero reparto de subsidios, sin que exista un sistema adecuado de reintegración del desempleado al mercado laboral (es decir, de transición del desempleo al empleo) ni de formación destinada a que el desempleado obtenga un puesto de trabajo duradero. Como principio general, los gastos dedicados al seguro de desempleo deberían invitar en mayor medida a la actividad. Así, el subsidio podría basarse, como ya sucede en varios países, en acuerdos individuales de reintegración al trabajo como condición previa para poder optar a él. La responsabilidad de las autoridades en este supuesto consiste en proporcionar un apoyo adecuado, así como sistemas de integración y de formación, y acceso a otros servicios que permitan la participación. El aspecto preventivo es también importante. Para ello, es preciso actuar tempranamente y luchar contra la pobreza infantil, y también se debe llevar a cabo una política eficaz de formación complementaria permanente que puede implicar reorientaciones en materia educativa a lo largo de la vida.

4.3.2.2. La transición y la integración son importantes también para otros grupos como, por ejemplo, las víctimas de accidentes, las personas con discapacidad como consecuencia de enfermedades (la transición del empleo al desempleo debido a una discapacidad). Esto plantea, en primer término, la cuestión de una renta de sustitución y, en segundo lugar, la del retorno o acceso al empleo. Aunque disponer de una renta es condición necesaria para una vida independiente, no es necesariamente una condición suficiente. En muchos casos, pese a las disposiciones jurídicas existentes a tal efecto, sigue sin concederse la suficiente prioridad a la integración de estas personas en la vida laboral. Las disposiciones prácticas en materia de orientación y apoyo para encontrar un trabajo o volver a ejercerlo son a menudo complicadas e inadecuadas. Ni los requisitos que permiten optar ni los importes de la compensación deben disuadir a las personas afectadas de emprender una readaptación funcional o profesional o de reanudar su trabajo. Antes al contrario: deben animarles a hacerlo. Sin embargo, las reformas que conceden más peso a las medidas activas y menos a las pasivas no deberían perder de vista los objetivos establecidos en el Código Europeo de la Seguridad Social y sus protocolos. El concepto de *empleo adecuado* debería tener como objetivo garantizar que a los desempleados se les orienta hacia puestos de trabajo en los que se valora su formación y sus cualificaciones de la manera más productiva y eficaz en beneficio de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, para aquellos para quienes el trabajo no es una opción debe garantizarse un apoyo a la renta suficiente para vivir dignamente.

<sup>(12)</sup> Véase «Un compromiso compartido en favor del empleo» (COM(2009) 257 final), p. 9.

<sup>(13)</sup> Véase el dictamen del CESE de 30.9.2009 sobre «Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable», ponente: Sra. Prud'homme (DO C 318 de 23.12.2009, p. 52.)

<sup>(14)</sup> Véase el Dictamen del CESE de 14 de marzo de 2007 titulado «La familia y la evolución demográfica»; ponente: Sr. Buffetaut (DO C 161 de 13.7.2007, p. 66).

## 5. Promover el aprendizaje y la formación permanentes

5.1. Los Estados miembros gestionan muy diversos sistemas y niveles de aprendizaje y formación profesional de la mano de obra. El hecho de que en todos los países la educación y la formación complementarias se hallen distribuidas de manera muy desigual entre los ciudadanos de la UE –las personas más cualificadas reciben mucha más formación complementaria y enseñanza a lo largo de su carrera laboral que las personas menos cualificadas– plantea un importante desafío político en estos tiempos caracterizados por la mundialización y la desaceleración económica. Dado que las personas menos cualificadas son las que corren mayor riesgo de sufrir una deslocalización y de quedar desempleadas, uno de los imperativos políticos más importantes es el de garantizarles un mejor acceso a la formación y la educación, así como una participación más amplia. Por consiguiente, el CESE aboga por que todos los ciudadanos que deseen mejorar sus oportunidades en el mercado laboral, y en particular quienes pertenecen a los grupos más excluidos, gocen efectivamente de un derecho a la formación.

5.2. El hecho de que los cambios en el contexto social, económico, político y tecnológico den lugar a ajustes sucesivos en el dominio de determinadas cualificaciones implica también que debe reflexionarse detenidamente sobre el contenido de la formación en general, sobre todo, si se pretende que la enseñanza y la formación se adecuen en mayor medida a las necesidades del mercado laboral. Es esencial por tanto (1) dar a todos los jóvenes una formación básica sólida y (2) definir las necesidades actuales y futuras en materia de competencias que convendrá analizar a nivel local o nacional, o a ambos niveles, con el fin de reflejar la diversidad que existe dentro los Estados miembros y entre unos y otros. El CESE toma nota de la nueva iniciativa de la Comisión «Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos»<sup>(15)</sup> y se pronunciará al respecto de manera pormenorizada.

5.3. El CESE está de acuerdo con la recomendación de la Comisión de que no se debe permitir que las carreras laborales comiencen con la experiencia del desempleo. Es pues esencial que a todos cuantos abandonan la escuela, si lo desean y poseen capacidad para ello, se les ofrezca la posibilidad de seguir estudiando o de participar en un programa de formación profesional y se les anime vivamente a hacerlo. Para más detalles, nos remitimos al dictamen del CESE titulado «Empleo para las categorías prioritarias»<sup>(16)</sup>.

## 6. La vivienda como factor de integración social

6.1. Carecer de vivienda es una de las formas más graves de exclusión. Muchos países de la UE han ratificado los tratados y convenios internacionales que reconocen y protegen el derecho

a la vivienda: la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículos 14 y 15), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (artículo 8), la Carta Social Europea (artículos 15, 16, 19, 23, 30, 31) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 34, apartado 3).

6.2. En Europa la crisis de la vivienda afecta a unos 70 millones de personas que viven en condiciones de vivienda inadecuadas; de ellas, aproximadamente 18 millones viven bajo la amenaza de desahucio y tres millones carecen de hogar. Esta cifra se ha visto incrementada aun más como resultado de la crisis financiera mundial, que está provocando que unos dos millones de familias de Europa pierdan sus hogares al verse abocadas al impago de sus créditos hipotecarios<sup>(17)</sup>. Es preciso que los Estados miembros conviertan este asunto en prioritario a fin de reducir al mínimo sus repercusiones sobre los ciudadanos y, especialmente, sobre los más vulnerables.

6.3. Esta pérdida de la vivienda conduce a lo contrario de la inclusión social, con un aumento previsto de la demanda de viviendas dignas y asequibles, pérdida de seguridad en los contratos de arrendamiento, mayor riesgo de embargo por incumplimiento de los acuerdos hipotecarios y mayor amenaza de desahucio. Las personas que se verán afectadas serán los jóvenes, los ancianos, los desempleados, las personas sin recursos y los migrantes, así como las familias de renta media. El CESE recomienda enérgicamente que se garantice la igualdad de trato en materia de vivienda y que se establezcan mecanismos para evitar los desahucios, en especial, para los diversos grupos de personas vulnerables.

6.4. El CESE acoge con satisfacción que se recurra al método abierto de coordinación como marco para el intercambio de buenas prácticas y la elección de la carencia de vivienda y la exclusión en la vivienda como núcleo temático del método abierto de coordinación social de 2009. Recomienda seguir consolidando su utilización mediante el refuerzo de los instrumentos financieros existentes en la UE en lo que respecta a:

6.4.1. los programas para proporcionar una vivienda asequible y digna;

6.4.2. los programas que promuevan la búsqueda de soluciones de viviendas alternativas y proyectos experimentales para nuevos tipos de viviendas sociales, que sean sensibles al multiculturalismo y al problema de la exclusión social, en asociación con los entes locales, la sociedad civil y los inversores sociales;

<sup>(15)</sup> Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos - Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral. COM(2008) 868 final.

<sup>(16)</sup> Véase nota 6.

<sup>(17)</sup> Ref: [http://www.habitants.org/noticias/inhabitants\\_of\\_europe/european\\_platform\\_on\\_the\\_right\\_to\\_housing\\_2009](http://www.habitants.org/noticias/inhabitants_of_europe/european_platform_on_the_right_to_housing_2009).

6.5. El CESE está de acuerdo con la declaración del Consejo y de la Comisión <sup>(18)</sup> en cuanto a que la inclusión económica es una condición previa para un acceso sostenible al mercado de la vivienda y que debe garantizarse un apoyo y un asesoramiento adecuados para aquellos que se enfrentan al desahucio o al embargo.

## 7. La política territorial como factor de inclusión social

7.1. Las políticas que se centran en proporcionar viviendas deben tener en cuenta y verse complementadas por las que se ocupan de las zonas territoriales o geográficas. Todas las obras que abordan el tema de la inclusión social señalan la existencia de regiones y localidades desfavorecidas. En muchos casos, los factores que provocan la situación de desventaja se relacionan con las infraestructuras –por ejemplo, deficiencias en la prestación de servicios, estructuras y otros equipamientos, así como escasez de puestos de trabajo– y pueden conducir a la degradación medioambiental y social. Los estudios recientes conceden gran importancia al nivel local y muestran cómo los problemas y las carencias pueden acumularse formando espacios que no sólo están integrados por personas vulnerables sino que, por esta y otras razones, se convierten en sí mismos en zonas vulnerables. La ausencia de inversión de capitales, ya sea local, nacional o extranjera, en estas zonas agudiza las condiciones de desventaja.

7.2. Un objetivo de las políticas, por tanto, debería ser el de evitar desequilibrios entre zonas o regiones y garantizar que a las zonas especialmente desfavorecidas no les falte lo necesario. A este respecto, las iniciativas locales han de desempeñar un papel importante, al igual que aquellas que estén dirigidas a la regeneración social de localidades o barrios deprimidos y empobrecidos. No sólo se trata de invertir en infraestructuras físicas sino también de dar importancia a la reconstrucción de las infraestructuras sociales y comunitarias y al capital social de esas zonas.

7.3. El empleo es especialmente importante para superar las desventajas relacionadas con la zona. El empleo disponible a nivel local sirve para paliar la pobreza, promover la inclusión social e incrementar la autoestima, la confianza en uno mismo y proporcionar recursos a quienes sufren exclusión de la sociedad. También contribuye a aumentar los recursos financieros y de otro tipo disponibles a nivel local. A su vez, el acceso a los servicios es una condición previa para crear empleo en el nivel local. La participación de las comunidades locales en este y otro tipo de iniciativas –tales como el desarrollo de microempresas gestionadas a nivel local– es muy importante.

7.4. El CESE está convencido de que, además de los ámbitos clásicos de la política de inclusión social, es preciso crear un nuevo ámbito político o de preocupación. El objetivo de ello sería el de crear una sociedad activa e integrada. En cierta medida, se producen solapamientos con estructuras de ciertas políticas (por ejemplo, afrontar el problema de la vivienda, de la escasa cualificación). No obstante, se trata también de preocupaciones que han de ser abordadas de manera específica mediante intervenciones políticas propias.

7.5. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión <sup>(19)</sup> destinada a movilizar y acelerar la financiación recurriendo a un nuevo instrumento comunitario de microfinanciación en favor del empleo destinado a desarrollar microempresas y la economía social. El CESE considera que la política territorial debería ser una prioridad en la que participen los Estados miembros, los interlocutores sociales, las autoridades y las comunidades locales interesadas, así como la economía social.

## 8. Gestionar la diversidad y la integración de los migrantes

8.1. Es un hecho aceptado ampliamente que la diversidad cultural es una característica descriptiva de Europa, si bien en las sociedades europeas la gobernanza no es siempre multicultural. En opinión del CESE, la inclusión social debe abordar la cuestión de cómo tratan las sociedades europeas a las minorías (especialmente, la población romaní <sup>(20)</sup>) y a las personas migrantes. Esta cuestión puede abordarse –o corregirse– de diversas maneras.

8.2. El Comité considera que es preciso explorar la posibilidad de combinar el «pluralismo» y la «igualdad» como condiciones de inclusión social. Para la sociedad de acogida, para las minorías y para los migrantes una valoración recíproca de la cultura y los valores respectivos puede constituir un reto. El CESE recomienda una serie de iniciativas: por parte del país de acogida, adoptar medidas para determinar cuáles son las aportaciones de los migrantes, así como los factores que contribuyen a la discriminación, a la situación de desventaja y a la exclusión. Por lo que respecta a las minorías e inmigrantes, es necesario que muestren una voluntad de adaptación a las normas y tradiciones del país de acogida, sin por ello renunciar a la propia identidad y las raíces culturales. Para más detalles, nos remitimos al dictamen del CESE titulado «Empleo para las categorías prioritarias» <sup>(21)</sup>.

<sup>(18)</sup> Véase el informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre protección social e inclusión social 2009, 7309/09, apartado 2.8.

<sup>(19)</sup> Véase «Un compromiso compartido en favor del empleo» (COM(2009) 257 final), p. 11.

<sup>(20)</sup> Dictamen del CESE «Integración de las minorías – Los roma», ponente: Sra. Sigmund, coponente: Sra. Sharma. (DO C 27, 3.2.2009, p. 88).

<sup>(21)</sup> Véase nota 6.

8.3. Es preciso también subrayar la importancia del papel del diálogo intercultural, ya sea como parte del diálogo cívico o por derecho propio. Entre los posibles objetivos políticos de este tipo de actividad se hallan los siguientes:

— instituir procedimientos que sirvan para construir la confianza en un futuro común y en valores cívicos tales como la justicia, la tolerancia, el respeto a la libertad y a la democracia, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad y la

responsabilidad social, y generar un sentido de pertenencia y de reconocimiento mutuo;

- reforzar la inclusión social mediante la integración económica, social y cultural de emigrantes;
- reconsiderar todas las políticas en función de su «equidad respecto a una dimensión cultural», sin excluir la estigmatización y la discriminación.

Bruselas, 4 de noviembre de 2009.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---