

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 318/10)

Ponente: **Nicole PRUD'HOMME**

El 26 de febrero de 2009 el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2009 (ponente: Nicole PRUD'HOMME).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre de 2009 y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 173 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

La «pobreza activa» es una cuestión compleja, tanto para los trabajadores por cuenta ajena como para determinados trabajadores autónomos, en la que intervienen muchos criterios interrelacionados. Es preciso asumir un planteamiento global a fin de adoptar mecanismos eficaces que permitan superar los retos que plantea.

1.1 Situar en el núcleo del proyecto europeo el objetivo del empleo de calidad para todos.

1.2 Convertir la cuestión de los trabajadores pobres en un tema que se aborde de manera regular en el marco del diálogo social europeo.

1.3 Conseguir poner a punto rápidamente las herramientas de investigación destinadas a analizar con precisión cada vez mayor estas situaciones, sus divergencias, e igualmente sus convergencias europeas.

1.4 Estudiar y establecer nuevas combinaciones entre protección social y empleo que permitan, en particular, garantizar unos ingresos decentes para cualquier trabajador y crear así las condiciones para cubrir sus necesidades básicas (vivienda, asistencia sanitaria, enseñanza para él mismo y para sus hijos, etc.).

1.5 Garantizar una formación inicial y continua eficiente para empleos de calidad. Adoptar medidas a distintos niveles (nacional, regional) con el objetivo de crear un entorno que evite el abandono escolar por parte de los jóvenes.

1.6 Proseguir los esfuerzos y debates en torno a la flexiguridad, a fin de establecer un nuevo equilibrio entre flexibilidad (que es necesaria para las empresas) y medios reales para una mayor seguridad (protección para los trabajadores) que impidan

el crecimiento de la «pobreza activa» y se encaminen hacia su erradicación.

1.7 Prever, en el marco del año 2010, proclamado por la Comisión Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, una comunicación de información y movilización sobre estas cuestiones, tanto a escala de la Unión Europea como de los Estados miembros.

2. Contexto

2.1 En la UE se han efectuado numerosos estudios académicos y se han formulado propuestas e ideas innovadoras que, con referencia a los «trabajadores pobres», demuestran que la actividad no es necesariamente una protección contra la pobreza, particularmente en el contexto socioeconómico actual.

2.2 En su «Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2009)» ⁽¹⁾, basada en los nuevos Informes Estratégicos Nacionales de los Estados miembros, la Comisión ha precisado la importancia que debe asignarse a temas como los trabajadores pobres y el empleo de calidad. El asunto y los problemas concretos que se ponen en evidencia son parte integrante de las preocupaciones y las medidas puestas en marcha a escala comunitaria en materia de «inclusión activa». En este ámbito existe un doble interés: combatir la pobreza extrema y apoyar la creación de empleos de calidad para todos.

2.3 El tema adquiere aun mayor importancia en el contexto de la crisis: aumento considerable del desempleo y mayores tensiones sobre las finanzas públicas. No obstante, es importante hacer abstracción de la coyuntura inmediata para considerar que se trata de una cuestión que sin duda debe abordarse en circunstancias extraordinarias como las actuales, pero que también constituye un problema estructural, al que ha de darse prioridad dentro de las mejoras que deberían introducirse en materia de protección social y política de empleo, tanto a medio como a largo plazo.

⁽¹⁾ COM(2009) 58 final.

2.4 La Comisión, que trabaja en la elaboración de un documento sobre el trabajo y la pobreza, ha declarado 2010 Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. En efecto, cerca de 80 millones de personas en la UE, es decir, un 16 % de sus habitantes, se hallan directamente en una situación de pobreza. Entre ellas, un número elevado sufre una situación de «pobreza activa». Un 8 % de los trabajadores vive por debajo del umbral de pobreza ⁽¹⁾.

2.5 En su dictamen sobre el «Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)» ⁽²⁾, el Comité precisó que, como complemento del indicador habitual de la pobreza monetaria relativa, son necesarias otras medidas de evaluación de la pobreza que reflejen la envergadura de la privación efectiva, a fin de disponer de una imagen completa del fenómeno. Por encima de las sutilezas técnicas, son las comparaciones –que de ahora en adelante se verán facilitadas por un acuerdo europeo sobre una definición– las que trazan una imagen clara de las tendencias.

3. Definición

3.1 Hablar de «trabajador pobre» requiere en primer lugar que se clarifiquen simultáneamente los dos términos, esto es, «trabajador» y «pobre». La «pobreza» de un trabajador depende, por un lado, de los ingresos personales que ha obtenido durante su contrato (la remuneración del trabajo) y, por otro, de los recursos materiales globales de su familia. El trabajo nos remite a la actividad profesional individual. La pobreza nos remite a la insuficiencia de recursos en el hogar considerado en su conjunto. En algunos casos se puede pasar rápidamente de una situación –o de una impresión– de no pobreza a una situación de pobreza.

3.2 La pobreza se define en el nivel del hogar, pero el trabajo se define en el nivel de los individuos. Por lo tanto, se combinan dos niveles de análisis. La «pobreza activa» depende, en primer lugar, de la situación laboral y de las características del empleo de los individuos y, en segundo lugar, del nivel de vida del hogar del que forman parte. Esta doble valoración es fuente de dificultades. Se puede tener una remuneración baja, pero no estar incluido en la categoría de pobre (porque se dispone de otros recursos familiares más sólidos). Por el contrario, se puede tener la consideración de pobre pese a contar con un nivel de remuneración próximo al salario medio mensual del país y considerado como suficiente en la sociedad a la que se pertenece. Se puede ser un activo desocupado (en situación de desempleo) y recibir un subsidio que esté muy por encima del umbral de pobreza. Por otra parte, se puede ser un activo muy ocupado, pero con una remuneración muy baja, con numerosas personas a cargo y, por consiguiente, estar viviendo por debajo del umbral de pobreza.

3.3 Por lo tanto, la consideración política de los trabajadores pobres corresponde tanto a las políticas de empleo como a las políticas sociales de asistencia y de seguro y a las políticas en pro de las familias.

3.4 En el marco de la estrategia europea para el empleo, que forma parte de la Estrategia de Lisboa, la disminución del número de trabajadores pobres ha pasado a convertirse en una

prioridad de la Unión. Por consiguiente, a partir de 2003 se hizo necesario contar con un indicador que permitiera la evaluación y comparación. En julio de 2003, en el marco de los trabajos relativos al proceso comunitario de inclusión social, el Comité de Protección Social de la Unión Europea adoptó un indicador común destinado a evaluar la proporción de «trabajadores pobres» en la Unión Europea, así como algunas de sus principales características sociodemográficas.

3.5 De conformidad con esta definición del Comité de Protección Social, el «trabajador pobre» es una persona que, durante el año de referencia, está «básicamente trabajando» (como asalariado o independiente) y vive en un hogar cuya renta total es inferior al 60 % de la renta media nacional. Debe haber estado desempeñando un empleo más de la mitad del año. Más exactamente, el indicador de «riesgo de pobreza en el trabajo» identifica como trabajador a toda persona que haya estado empleada durante al menos siete de los doce meses del período de referencia ⁽³⁾.

4. Evaluación estadística

4.1 A finales de 2008 la Comisión publicó su informe anual sobre las tendencias sociales en los Estados miembros en el marco de los objetivos comunes de la estrategia de la Unión en materia de protección social e inclusión social (véase anexo) ⁽⁴⁾. En él se señalaba que a finales de 2006 un 16 % de los ciudadanos de la UE estaban expuestos al riesgo de pobreza. En la UE hay un 8 % de trabajadores que viven por debajo del umbral de pobreza. Los porcentajes oscilan entre un 4 % o menos (República Checa, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Finlandia) y el 13 % o el 14 % (en Polonia y Grecia, respectivamente) ⁽⁵⁾. La pobreza de los trabajadores se asocia con salarios bajos (definidos como salarios inferiores al 60 % del salario medio), un bajo nivel de cualificación, empleos precarios, la escasa remuneración de determinados autónomos y el trabajo a tiempo parcial, que a menudo es una opción impuesta. Esta forma de pobreza está también relacionada con el estatus económico de los demás miembros del hogar. En los hogares con niños, indica la Comisión, el modelo familiar con un único ingreso ya no es suficiente para poner a la familia al abrigo de la pobreza.

4.2 El indicador de pobreza monetaria relativa es criticado a menudo porque no tiene verdaderamente en cuenta la diversidad de situaciones de carencia. La escasez de ingresos no es sino un elemento más de la pobreza. En la Unión se están desarrollando otros indicadores, que proporcionarán una imagen diferente y complementaria de las realidades de la pobreza.

⁽³⁾ Para obtener más detalles sobre la evolución de esta situación, véanse los siguientes trabajos: Guillaume Allègre, «Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis», Documento de trabajo OFCE, n° 2008-35, noviembre de 2008; Sophie Ponthieux, «Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité», Documento de trabajo INSEE, n° F0902, marzo de 2009.

⁽⁴⁾ Informe conjunto sobre protección e inclusión social 2008 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm.

Véanse todos los datos y los expedientes elaborados a raíz de los trabajos del método abierto de coordinación: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_fr.htm. Para una perspectiva europea reciente, con un resumen de la situación y las preocupaciones en algunos países de la Unión Europea, véase Hans-Jürgen Andreß, Henning Lohmann (dir.), *The Working Poor In Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

⁽⁵⁾ Conviene precisar que la pobreza monetaria se mide relativamente a las escalas nacionales. Si el umbral de pobreza fuera europeo, la clasificación de los países cambiaría por completo.

⁽¹⁾ Eurostat, Statistics in focus, 46/2009.

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 29.5.2008 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social (2010)», ponente: Sr. Pater, coponente: Sra. Koller (DO C 224 de 30.8.2008).

4.3 Así, por ejemplo, en paralelo con la medición de la pobreza monetaria se están desarrollando métodos de medida de la pobreza en términos de «condiciones de vida». Por ejemplo, a escala europea se mide la «privación material» (véase anexo). El indicador da cuenta de la proporción de personas que viven en hogares que no disponen de al menos tres de los nueve elementos siguientes: 1) capacidad para hacer frente a gastos imprevistos, 2) una semana de vacaciones al año, 3) capacidad de pagar sus créditos, 4) una comida con carne, pollo o pescado al menos cada dos días, 5) alojamiento con una calefacción adecuada, 6) lavadora 7) televisión en color, 8) teléfono, 9) vehículo propio. Es obvio que se puede discutir la pertinencia de todos estos elementos materiales como indicadores. Es su agregación la que da una imagen interesante. El porcentaje de privación registra amplias divergencias, del 3 % en Luxemburgo al 50 % en Letonia. Estas divergencias son bastante más importantes que las divergencias de pobreza monetaria (del 10 % al 21 %).

4.4 El enfoque de la privación material modifica radicalmente la clasificación de los Estados miembros cuando se trata de medir la pobreza. En efecto, se mide la pobreza general y no sólo la de los trabajadores pobres. En un futuro próximo será necesario poder proporcionar información sobre la situación de los trabajadores pobres en cada uno de los países, en términos de privación material. En efecto, básicamente, la pobreza activa no es sólo un problema de bajo nivel de ingresos, sino también una cuestión de calidad de vida (profesional, familiar, social).

5. Factores de la «pobreza activa»

5.1 Uno de los primeros factores que conducen a la pobreza activa es la precariedad del estatus de trabajador. Numerosas instancias, entre ellas la Confederación Europea de Sindicatos y los sindicatos europeos, muestran su inquietud ante el aumento de la precarización del trabajo. Con más de 19,1 millones de contratos de duración determinada ⁽¹⁾ y alrededor de 29 millones de «falsos autónomos» (principalmente en el sector de la construcción y las obras públicas), se trata de cerca de 48,1 millones de trabajadores cuyo estatus se caracteriza por un determinado nivel de inestabilidad. No cabe duda de que esta población es muy heterogénea –dentro de cada país o incluso con más razón entre los distintos países–, pero el orden de magnitud es el de decenas de millones de trabajadores confrontados a determinadas formas de precariedad que pueden llevarlos a una situación de «pobreza activa».

5.2 Los empresarios destacan la complejidad de la cuestión de la pobreza activa y ponen de manifiesto en primer lugar el vínculo entre el riesgo de pobreza y el nivel de educación. Los sistemas de educación y de formación deben ser más eficaces y equitativos. Además es esencial «hacer que trabajar sea rentable» ⁽²⁾, es decir, garantizar un equilibrio eficaz entre los regímenes fiscales y los sistemas de seguridad social.

⁽¹⁾ Encuesta europea sobre las fuerzas de trabajo – Resultados de 2008; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF (en inglés).

⁽²⁾ «Hacer que el trabajo sea rentable» - Estudio elaborado por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social sobre la interacción entre los sistemas fiscales y los regímenes de seguridad social. Véase también el Dictamen del CESE «Protección social: hacer que el trabajo sea rentable», ponente: Sra. St. Hill (DO C 302 de 7 de diciembre de 2004).

5.3 La pobreza activa tiene su origen en el escaso nivel de remuneración del trabajo (que con frecuencia resulta inadecuada con respecto a las tareas realizadas) y en las transformaciones del modelo familiar. La evolución del núcleo familiar, que afecta en grado diferente a los distintos Estados miembros, se caracteriza en todas partes por una mayor inestabilidad, más separaciones y el aumento del número de familias monoparentales, familias con un único miembro activo y más expuestas al riesgo de pobreza. El *Informe conjunto sobre la protección social y la inclusión social de 2007* ⁽³⁾ de la Comisión ya indicaba que, aunque el empleo es la mejor defensa contra la pobreza, no puede constituir la única protección. De ahí que sea necesario adoptar o reforzar las medidas de solidaridad en favor de las familias, las mujeres, los jóvenes, los estudiantes y las personas con discapacidad y de edad avanzada, los emigrantes, que son las categorías más vulnerables. Además, debe destacarse en qué medida la pobreza activa es un factor determinante de la pobreza de los niños.

5.4 La subida del coste de los transportes, del coste de la vivienda, de la asistencia sanitaria, etc., tiende también a debilitar a los trabajadores. Afecta sobre todo a trabajadores cuyos ingresos están próximos al salario mínimo y de las clases medias inferiores, puesto que, en general, están situadas en la periferia de las zonas de empleo.

5.5 La pobreza activa puede ser consecuencia del bajo nivel de competencias o de instrucción de una persona, de su falta de competencias necesarias para un trabajo con un salario adecuado o de condiciones de trabajo no adaptadas. Los grupos vulnerables son por lo general los trabajadores mayores, los jóvenes, las mujeres, las familias numerosas, las personas discapacitadas, los trabajadores que interrumpieron tempranamente su escolaridad y los emigrantes. Por consiguiente, es esencial garantizar a toda persona discapacitada condiciones de acogida apropiadas en el empleo y garantizar a cada niño un buen punto de partida en la vida gracias a una escolarización precoz, pero también combatiendo el problema del abandono escolar, cuya tasa –que en la actualidad es del 15 % en Europa–, sigue siendo aún demasiado elevada.

5.6 De manera más profunda y muy frecuentemente, la pobreza activa es un resultado del subempleo. La «pobreza activa» es una cuestión compleja, tanto para los trabajadores por cuenta ajena como para determinados trabajadores autónomos, en la que intervienen muchos criterios interrelacionados. Es preciso asumir un planteamiento global a fin de adoptar mecanismos eficaces que permitan superar los retos que plantea. Sin políticas globales de crecimiento y de adaptación a la globalización y, ahora, de recuperación ante la crisis, no puede haber programas eficaces de lucha contra la pobreza activa.

6. Propuestas para un planteamiento global de lucha contra el fenómeno de los trabajadores pobres

6.1 En primer lugar, para luchar contra el trabajo pobre, se debe reflexionar en términos macroeconómicos. En efecto, no se trata de medidas específicas que pueden servir mal que bien para frenar la dinámica, en particular en el contexto de crisis. El empleo –incluido el autónomo–, más concretamente, el empleo de calidad para todos debe ser una prioridad para todas las instituciones europeas.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm#2007.

6.2 *Indicadores fiables.* Deben proseguirse los esfuerzos para elaborar indicadores comunes y fiables por lo que se refiere a los trabajadores pobres. Se han realizado grandes progresos gracias a las inversiones europeas y al método abierto de coordinación. Es importante que, de ahora en adelante, se siga avanzando y enriqueciendo los conocimientos mediante conjuntos de datos más completos, que tengan en cuenta al mismo tiempo la proporción de trabajadores pobres, la intensidad de esta pobreza y la desigualdad de la distribución de las rentas entre los pobres (dentro de cada país y entre los distintos países).

6.3 Técnicamente, sobre estas cuestiones estadísticas es importante disponer de datos nacionales recopilados a partir de un umbral nacional, y también de datos de carácter plenamente europeo, considerados a partir de un umbral europeo. Esto permitiría otras clasificaciones y otras visiones distintas de las que hoy en día proporciona el único indicador que ha sido establecido.

6.4 *Remuneraciones justas y decentes, apoyadas en un diálogo social reforzado.* La lucha contra la pobreza activa debe apoyarse también en una política salarial ambiciosa. Es necesario multiplicar y apoyar todas las iniciativas que vayan en el sentido de la fórmula inflación + participación adecuada en el aumento de la productividad. A este respecto, las negociaciones salariales, clave del diálogo social, deben desempeñar un papel preponderante en la lucha contra la pobreza activa. A nivel sectorial, nacional o europeo no existe una incidencia económica real para las empresas cuando las negociaciones se desarrollan bien y, en consecuencia, no hay un «precio que pagar» por un verdadero diálogo social. Los progresos en torno al trabajo decente pasan por el diálogo social, el compromiso de los interlocutores sociales, la responsabilidad de las empresas, las medidas de incentivo y corrección de las administraciones públicas y, en la actualidad, el papel de los bancos respecto de las PYME. La lucha contra el trabajo no declarado constituye una herramienta determinante en la lucha contra el trabajo pobre. Por una parte, porque afecta a los grupos de población más vulnerables (emigrantes, trabajadores precarios), pero también porque puede conducir a situaciones de casi esclavitud contrarias a la Carta de los Derechos Fundamentales.

6.5 *Mecanismos que favorezcan el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia.* Muchos empresarios y trabajadores autónomos sufren la pobreza activa, sobre todo en los inicios de su actividad empresarial. Es necesario crear mecanismos de apoyo, ya que muchas de estas PYME serán futuras generadoras de empleo. El 80 % del crecimiento de la economía procede del sector de las PYME y, sin embargo, muchos empresarios reciben una retribución económica escasa o nula cuando están en el proceso

de crear la empresa, exponiendo a sus familias al riesgo de la pobreza.

6.6 *Sistemas de formación adaptados.* La formación permanente, en particular para los asalariados menos cualificados, es una condición fundamental desde el punto de vista de la mejora de las competencias y de acceso a un empleo con un salario justo y decente para estos trabajadores.

6.7 *Una protección social adaptada.* La lucha contra la pobreza activa pasa por una racionalización de las disposiciones en vigor. Las prestaciones de asistencia deben poder combinarse más eficazmente con los nuevos servicios de cuidado de los niños y ayuda a la movilidad (al igual que el trabajo, la movilidad también debe ser rentable), que permiten a los trabajadores pobres desempeñar una actividad mejor remunerada.

6.8 En materia de vivienda, mientras que en algunos países todo parece indicar que una parte no desdeñable de las personas sin hogar son profesionalmente activas, es importante movilizar los recursos de vivienda social a fin de dar prioridad a las personas integradas en el mundo laboral, pero que corren el riesgo de perder su empleo y su estabilidad relativa por la baja calidad, e incluso por la falta de alojamiento.

6.9 *Tener en cuenta el entorno de trabajo y el trabajo.* En concreto, puesto que la pobreza en el trabajo está en parte estrechamente vinculada a las condiciones de la actividad profesional, es fundamental actuar sobre los aspectos relacionados con el entorno de trabajo: las ayudas a la movilidad elegida, el acceso a comidas en condiciones financieras apropiadas, las condiciones de vivienda y las posibilidades de acogida para los niños. Además, la empresa que proporciona el trabajo debería estar en disposición de examinar mediante qué medidas puede dar a sus contratos laborales una mayor seguridad y cómo podrían sus trabajadores progresar y elevar su cualificación.

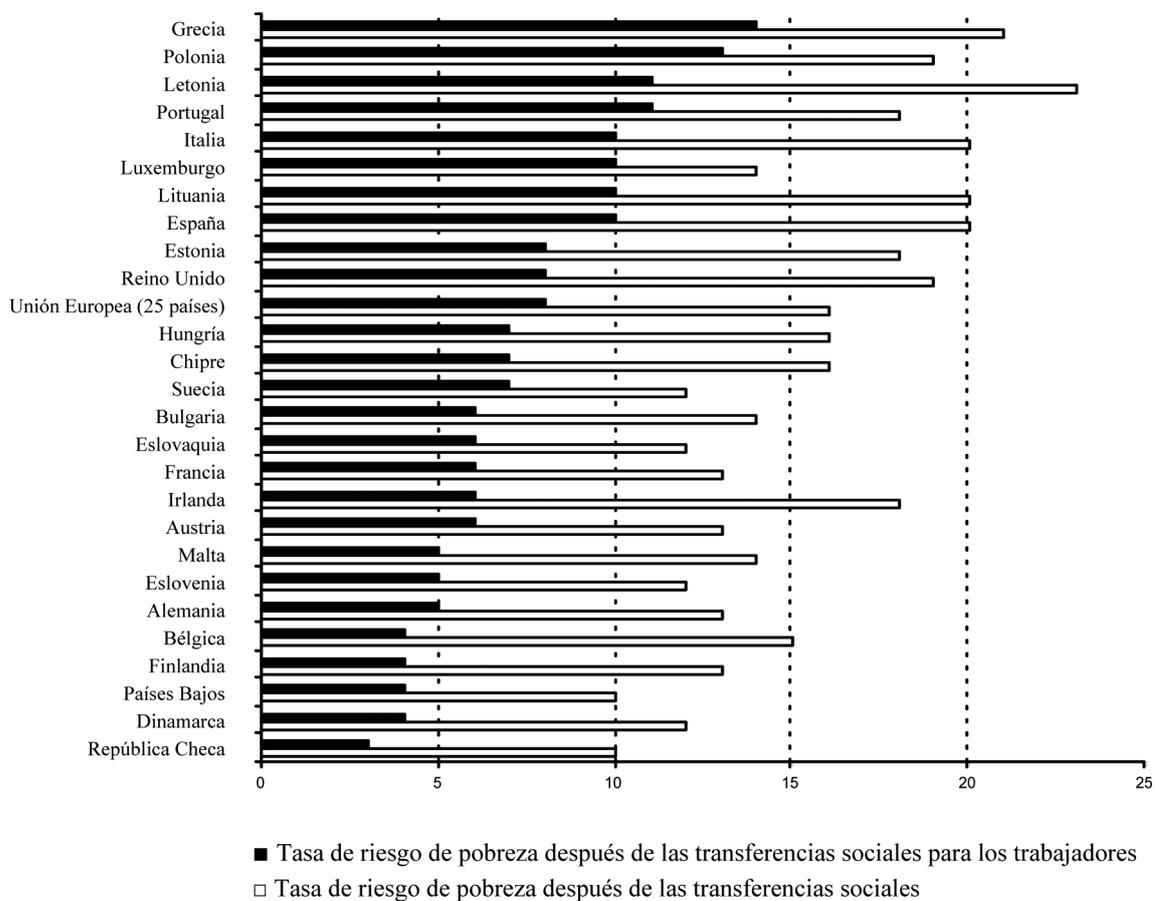
6.10 *Informar y movilizar.* Por último, en el marco del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social se impone la movilización de la opinión pública y los medios de comunicación. Analizar el fenómeno de los trabajadores pobres, hablar de las situaciones humanas degradantes que genera y movilizar a los ciudadanos europeos son medidas que podrían romper la situación de desamparo en que se encuentra parte de la población activa y contribuir de este modo a devolverle su dignidad perdida. No se trata de hacer que los ciudadanos se compadezcan, sino de movilizarlos en favor de un empleo de calidad para todos, a fin de promover un modelo social europeo éticamente superior.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Apéndice

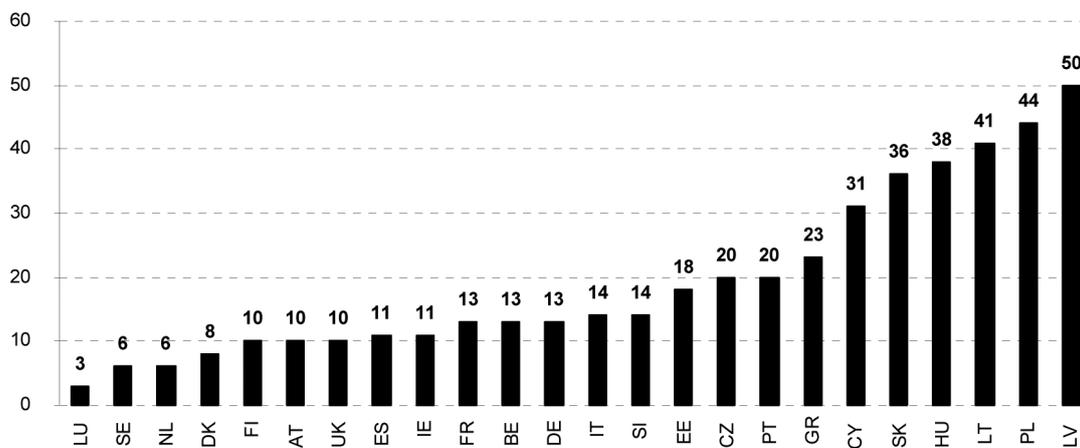
Gráfico 1: Pobreza de los trabajadores en la Unión Europea en 2006



Fuente: Eurostat, SRCV.

Gráfico 2: La «privación material» en la Unión

Porcentaje de personas que viven en un hogar que no dispone de al menos tres de los elementos citados (2006, en %)



Fuente: Eurostat, SRCV.