

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Desarrollo de las prestaciones sociales»

(2011/C 44/05)

Ponente general: **Xavier VERBOVEN**

Mediante carta de 29 de abril de 2010, Laurette ONKELINX, Viceprimera Ministra y Ministra de Asuntos Sociales y Salud Pública, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la futura Presidencia belga y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Desarrollo de las prestaciones sociales».

El 25 de mayo de 2010, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 464º Pleno, celebrado los días 14 y 15 de julio de 2010 (sesión del 14 de julio de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Xavier VERBOVEN y ha aprobado por 66 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE celebra que la cuestión del desarrollo de las prestaciones sociales sea objeto de una conferencia especial bajo la Presidencia belga de la Unión Europea. El Comité reconoce que la protección social es un importante instrumento de redistribución, de cohesión social y de solidaridad que debe constituir el núcleo de la construcción del proyecto europeo. Los derechos sociales fundamentales garantizan en particular el acceso a unos ingresos sociales adecuados en situaciones determinadas de riesgo social o a una ayuda social y a la vivienda para quienes no disponen de suficientes recursos. El CESE señala que el 30 de noviembre de 2009 aprobó una declaración pidiendo a la Comisión la aplicación de un Programa de acción social ⁽¹⁾ para garantizar que los derechos sociales fundamentales reciban el mismo trato que las normas de competencia y las libertades económicas.

1.2 El CESE quiere destacar el papel de factor productivo de la política social. Recuerda de nuevo que, si se diseñan de manera apropiada, las políticas sociales y del mercado de trabajo contribuyen a la promoción tanto de la justicia social como de la eficacia y la productividad económicas. Lo esencial del modelo social europeo se basa en una buena coherencia entre la eficiencia económica y el progreso social ⁽²⁾. La adhesión de los ciudadanos al proyecto europeo dependerá de la eficacia de las políticas aplicadas en estos distintos ámbitos. Además, no se ha de pasar por alto el importante papel desempeñado por la protección social como estabilizador económico, tanto en los períodos de recesión como de bonanza económica ⁽³⁾.

1.3 La crisis económica y social actual impone más que nunca una ambiciosa estrategia europea de cara al 2020. Esta nueva estrategia -definida por la Comisión ⁽⁴⁾, que acaba de ser aprobada en el Consejo Europeo del 17 de junio de 2010 y será

adoptada formalmente en septiembre de este año por el Parlamento- abarca cuatro ámbitos: conocimiento e innovación, una economía más sostenible, mejores niveles de empleo e integración social. El Comité apoya esta visión multidimensional que tiene como objetivo mantener un crecimiento «*inteligente, sostenible e integrador*», pero lamenta que las recomendaciones incluidas en su anterior dictamen sobre «La Estrategia de Lisboa después de 2010» no hayan surtido efecto en algunos puntos en que se observan lagunas. Se trataría principalmente de elaborar «*líneas directrices con objetivos mensurables destinadas a lograr la igualdad entre sexos, la lucha contra condiciones de trabajo con insuficiente protección social, la conversión a una economía con bajas emisiones de CO₂, la lucha contra la pobreza (también de los “trabajadores pobres”), así como la prevención de la exclusión social, con, por ejemplo, ayudas apropiadas en caso de desempleo o incapacidad laboral y para el acceso a los servicios públicos*» ⁽⁵⁾.

1.4 El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Estrategia Europa 2020 incluya una directriz dedicada específicamente a la integración social y a la lucha contra la pobreza con el objetivo de que al menos 20 millones de personas salgan de la situación de riesgo de pobreza y exclusión ⁽⁶⁾. Tras la decisión de que 2010 sea el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza, resulta indispensable adoptar las medidas necesarias para ayudar a todas las personas afectadas a salir de la pobreza.

1.5 El Consejo considera que el mejor medio de salir de la exclusión es acceder a un empleo duradero, de calidad y remunerado de manera apropiada. Deberían adoptarse medidas de mejora estructurales con el fin de crear un mercado de trabajo integrador ⁽⁷⁾. El CESE recuerda que el 9 de diciembre de 2009 se celebró en el marco del diálogo social un acuerdo marco para lograr un mercado de trabajo integrador. Este acuerdo marco muestra la voluntad de los interlocutores sociales de promover mercados de trabajo integradores, optimizar el potencial de fuerza de trabajo en Europa, aumentar el nivel de empleo y mejorar la calidad del empleo, incluyendo la formación y el desarrollo de competencias.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE, DO C 27 de 3.2.2009.

⁽²⁾ Dictamen del CESE - DO C 309 de 16.12.2006.

⁽³⁾ Comisión Europea, Comité de la Protección social, Informe conjunto sobre la protección y la integración social 2010, Manuscrit, febrero de 2010.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión COM(2010) 2020.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE, DO C 128/3 de 18.5.2010, pt. 4.4.

⁽⁶⁾ Consejo Europeo, 17.6.2010, Conclusiones, EUCO 13/10.

⁽⁷⁾ Ídem 5.

1.6 El CESE está de acuerdo con el punto de vista del Parlamento Europeo que figura en su Resolución de 6 de mayo de 2009 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral ⁽⁸⁾, en particular el considerando primero: «*Considerando que la inclusión activa no debe sustituir a la inclusión social, ya que los grupos vulnerables que no pueden participar en el mercado laboral tienen derecho a una vida digna y a la plena participación en la sociedad y, por tanto, deben disponer de unos ingresos mínimos y unos servicios sociales de calidad accesibles y asequibles, independientemente de la capacidad de una persona para participar en el mercado laboral.*».

1.7 El CESE recuerda que con ocasión de su dictamen de 12 de julio de 1989 sobre la pobreza ⁽⁹⁾ recomendó que se estableciera «un mínimo social concebido para ser a la vez una red de seguridad para los pobres y un instrumento necesario para su reinserción social». Lamenta que este dictamen, así como la recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social ⁽¹⁰⁾, no hayan dado lugar hasta ahora a acciones apropiadas. El CESE considera, pues, que la instauración progresiva de una garantía de recursos y prestaciones en el marco de la protección social debería preverse a través de un nuevo instrumento que, teniendo en cuenta las particularidades nacionales, respaldara más eficazmente las políticas de lucha contra la pobreza aplicadas en los distintos Estados miembros. El objetivo de reducción de la pobreza incluido en el marco de la Estrategia Europa 2020 constituye, desde este punto de vista, una palanca importante.

1.8 En lo que se refiere a los subsidios sociales de sustitución, el CESE destaca que actualmente no todos son objeto de una atención especial en el marco del Método Abierto de Coordinación (MAC) relativo a la protección social. A través de la definición de objetivos y mediante indicadores comunes y el intercambio de buenas prácticas, este método tiene por objeto reformar los sistemas de protección social en el ámbito de la lucha contra la pobreza y de la exclusión social, las jubilaciones, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. Cabe señalar que los subsidios de desempleo, de incapacidad laboral, de maternidad y los asignados a las personas discapacitadas, víctimas de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales no se tienen en cuenta en este importante proceso. El CESE preconiza que la acción del MAC relativo a la protección social se amplíe a todos los subsidios de sustitución de ingresos. Recomienda, en particular, la instauración de una supervisión que permita determinar el nivel adecuado de los subsidios asignados.

1.9 El CESE recuerda que la modernización de nuestros sistemas de protección social pasa por un equilibrio eficaz entre, por una parte, los incentivos para aumentar la oferta de mano de obra y, por otra, las medidas destinadas a garantizar una protección social adecuada asegurando la eficacia de los gastos

realizados en este ámbito. En lo que se refiere al primer aspecto, desea precisar que los ingresos no deberían ser el único elemento que ha de tenerse en cuenta. Desempeñan también un factor importante otros factores, como la disponibilidad, eficacia y calidad de los servicios de custodia de niños, de los dispositivos para facilitar la accesibilidad de las personas discapacitadas y de las infraestructuras para la colocación de los solicitantes de empleo, de formación, de enseñanza y de salud pública ⁽¹¹⁾. Por consiguiente, el CESE destaca de nuevo su voluntad de fortalecer el MAC mediante la aplicación de objetivos mensurables en materia de protección social, en particular en lo que se refiere a los índices de sustitución o de cobertura, y también de acceso a los servicios públicos ⁽¹²⁾. Por otra parte, el Comité observa que la generalización de los sistemas de activación no es objeto de una atención específica en el marco del MAC para la protección social. Aboga por la elaboración de un informe en el marco del Comité de Protección Social a fin de examinar si estos dispositivos de activación son realmente fruto de un equilibrio entre los valores de solidaridad, responsabilidad y cohesión.

1.10 El CESE desea insistir en el papel esencial que pueden desempeñar los representantes de la sociedad civil y los interlocutores sociales en todos los asuntos relacionados con la modernización de los sistemas de protección social así como en el fortalecimiento del MAC como proceso democrático.

2. Introducción y contextualización

2.1 La protección social es una importante herramienta de redistribución y solidaridad cuya organización y financiación son responsabilidad de los Estados miembros. Construida de manera específica en cada uno de los Estados miembros, se caracteriza por una gran diversidad de sistemas. Constituye un elemento central del proyecto europeo, como dan fe de ello el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁽¹³⁾ y el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales ⁽¹⁴⁾:

- por una parte, *el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo;*
- por otra parte, *el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes.*

2.2 Además de garantizar unos ingresos adecuados a las personas inactivas o para las víctimas de determinados riesgos sociales, la protección social debe también desempeñar un papel activo para ofrecer seguridad en las transiciones profesionales, en particular para garantizar una buena integración en el mercado laboral.

⁽⁸⁾ Parlamento Europeo, Resolución de 6.5.2009, 2008/2335 (INI).

⁽⁹⁾ Dictámenes del CESE, DO C 221 de 28.8.1989 y DO C 128/15 de 18.5.2010.

⁽¹⁰⁾ Recomendación del Consejo de 24.6.1992, 92/441/CEE, DO L 245 de 26.8.1992.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE, DO C 302/86 de 7.12.2004.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE, DO C 128/10 de 18.5.2010 y DO C 302/86 de 7.12.2004.

⁽¹³⁾ Artículo 9 del TFUE, DO C 115 de 9.5.2008.

⁽¹⁴⁾ Carta de los Derechos Fundamentales, DO C 364 de 18.12.2000.

2.3 A raíz de las consecuencias de la crisis financiera de 2008, los sistemas de protección social no solo contribuyeron a proteger a los europeos contra las consecuencias más graves de la crisis financiera, sino que desempeñaron también un papel anticíclico de estabilizador económico ⁽¹⁵⁾. En ausencia de políticas de convergencia ambiciosas, estos sistemas podrían peligrar debido sobre todo, a ciertas prácticas de competencia desarrolladas por algunos Estados miembros para los cuales la reducción de los gastos sociales constituye una palanca para atraer inversiones de capitales extranjeros. Este proceso, que ya es una realidad a nivel fiscal y salarial, tiende de hecho a desarrollarse a nivel social ⁽¹⁶⁾.

2.4 En vísperas de la aplicación de la nueva estrategia Europa 2020, es necesario recordar que el crecimiento económico y del empleo no permite por sí solo garantizar una mejor cohesión social. Durante los últimos diez años, las desigualdades a menudo han aumentado y la pobreza y la exclusión social siguen siendo un gran problema en la mayoría de los países de la UE ⁽¹⁷⁾. El CESE insiste además en la necesidad de luchar contra estos fenómenos con políticas que no sean básicamente reactivas y relativas a la indemnización, sino también preventivas y proactivas para luchar contra las situaciones de pobreza buscando su origen. Cabe pensar en particular en el fenómeno de la pobreza infantil, que puede ser determinante para el desarrollo y la vida posterior de la persona afectada.

2.5 La protección social en general y las prestaciones sociales en particular se encuentran hoy ante cuatro grandes retos:

- las consecuencias de la crisis con, por una parte, el aumento de los gastos de desempleo a consecuencia de las numerosas pérdidas de empleo y, por otra parte, las tensiones que genera en el erario público. Para evitar situaciones de estancamiento en el desempleo de larga duración, deben proseguirse la mejora y la modernización de los sistemas de protección social con el fin de ofrecer un marco activo y seguro que garantice el acceso o la vuelta a empleos de calidad, garantizando al mismo tiempo el carácter duradero de los sistemas;
- el fenómeno del envejecimiento de la población, cuyas consecuencias serán importantes en el sector de las pensiones y la atención sanitaria. La solidaridad entre generaciones implica la necesidad de garantizar niveles de pensión suficientes, así como de invertir en las necesidades asociadas a este fenómeno, en particular la ayuda a las personas dependientes;
- el crecimiento inaceptable de la pobreza y las desigualdades. Los objetivos de reducción de la pobreza definidos en la nueva estrategia Europa 2020 son ambiciosos. Exigen un esfuerzo coordinado de los Estados miembros en numerosos ámbitos de acción política en asociación con los interlocutores sociales y la sociedad civil;

⁽¹⁵⁾ Comisión Europea, Comité de protección social, *Crecimiento, empleo y progreso social en la UE - Principales mensajes*, Manuscrit, septiembre de 2009.

⁽¹⁶⁾ Klaus Busch, «World Economic Crisis and the Welfare State - Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany.», *International Policy analysis*, (La crisis económica mundial y el Estado de Bienestar - Posibles soluciones para reducir los desequilibrios económicos y sociales en la economía mundial, Europa y Alemania, Análisis de política internacional), Friedrich-Ebert-Stiftung, febrero de 2010.

⁽¹⁷⁾ Ídem 15.

- el necesario refuerzo del bienestar y de la cohesión social de los ciudadanos europeos. Durante los últimos años, éstos han puesto de manifiesto cuán importantes eran sus aspiraciones de cara a las nuevas políticas sociales: eficaces y progresivas a nivel social y sostenibles a nivel económico.

3. Subsidios adecuados de sustitución de ingresos

3.1 Los subsidios sociales para ofrecer una garantía de ingresos en un período de desempleo, después de la jubilación, en caso de enfermedad o por discapacidad ocupan un lugar preponderante en los sistemas de protección social. Cualesquiera que sean sus modos de financiación, los principios en que se basan (mutualista o universal) o las modalidades en que se dispensan, tienen todos por objeto garantizar una renta estable y adecuada en caso de que se materialicen estos riesgos sociales. En este sentido, revisten un papel de protección importante tanto desde el punto de vista de los individuos como de la sociedad en general. Deben considerarse no como una carga sino como una inversión productiva de la que todos se benefician.

3.2 Las importantes convulsiones experimentadas por las economías y sociedades europeas a causa de la mundialización, los cambios tecnológicos, el comienzo del fenómeno de envejecimiento de la población y, más recientemente, la crisis económica de 2008 han generado profundos cambios en los sistemas de protección social en general y en los subsidios de sustitución de ingresos en particular. Las políticas llamadas de modernización efectuadas en los últimos veinte años tienen por objeto esencialmente sanear las finanzas públicas de los distintos Estados miembros y garantizar el crecimiento económico, en particular a través de índices de empleo elevados. Esto ha conducido a que las prestaciones sociales tengan un papel preponderante como incentivo para una mayor participación en el mercado de trabajo.

3.3 El Comité es plenamente consciente de que el nivel de protección que brindan estas prestaciones depende en gran medida de las financiaciones públicas, que actualmente están sometidas a importantes presiones debido a las consecuencias de la crisis económica y a los retos que trae consigo el envejecimiento de la población. No obstante, recuerda que se opone «a toda iniciativa que pueda comprometer la solidaridad en la que se basa la protección social, que es tan beneficiosa para Europa» ⁽¹⁸⁾. La concesión de subsidios que permitan mantener parcialmente los niveles de vida es esencial para garantizar una mejor distribución de bienes y rentas así como la cohesión social. En la misma línea, el Comité quiere destacar la importancia de los mecanismos concebidos para adaptar los subsidios en función de la evolución del nivel de vida. Es también ésta la razón por la que el Comité considera necesaria la instauración en el MAC de un control que verifique que el nivel de los subsidios concedidos es adecuado.

3.4 El CESE pide la elaboración de un Programa de acción social que debería «apoyarse en una cooperación positiva entre los Estados miembros y no en una competencia, en una carrera de mínimos en cuanto a derechos sociales, protección social y condiciones de trabajo» ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Ídem 5.

⁽¹⁹⁾ Ídem 1.

3.5 Empleo: reforzar la protección social como inversión en beneficio tanto de la competitividad económica como de la inserción social

3.5.1 El seguro de desempleo constituye una ventaja social esencial puesto que tiene por objeto asegurar a todo trabajador contra las consecuencias de un despido o de una reestructuración. El objetivo consiste en garantizar un nivel de recursos adecuado y estable, que es la primera condición para la seguridad de la movilidad profesional y, por consiguiente, para la recuperación del empleo ⁽²⁰⁾.

3.5.2 El seguro de desempleo no puede limitarse a la concesión de subsidios sino que debe estar asociado a medidas apropiadas y dinámicas de apoyo para un empleo de calidad. Estas políticas activas deben garantizar un acompañamiento personalizado, así como el acceso a formaciones que aporten cualificaciones ⁽²¹⁾. Por otra parte, otros factores como la disponibilidad, la eficacia y la calidad de los servicios de cuidado de niños, los dispositivos adoptados para la accesibilidad de las personas discapacitadas y las infraestructuras de enseñanza y de salud pública tienen un papel importante que desempeñar ⁽²²⁾. Las autoridades públicas deberían garantizar la puesta en práctica de estos elementos indispensables para que las transiciones profesionales sean fluidas.

3.5.3 Por otra parte, el CESE considera que es necesario adoptar medidas de mejora estructural para crear un mercado de trabajo realmente integrador ⁽²³⁾. A este respecto, cabe recordar que el 9 de diciembre de 2009 se celebró, en el marco del diálogo social, un acuerdo marco para un mercado de trabajo integrador. Este acuerdo marco muestra la voluntad de los interlocutores sociales de promover mercados de trabajo integradores, optimizar el potencial de mano de obra en Europa, aumentar el nivel de empleo y mejorar la calidad del empleo incluyendo la formación y el desarrollo de competencias.

3.5.4 El Comité considera necesarias las convergencias con el fin de que el trabajo sea remunerador, procurando que el empleo constituya verdaderamente una opción más interesante desde el punto de vista financiero. Mediante la aplicación de políticas coordinadas en los planos social, salarial y fiscal, se ha de procurar que las personas escasamente remuneradas y poco cualificadas puedan acceder a un empleo remunerador y escapar así de la pobreza y el desempleo ⁽²⁴⁾.

3.5.5 Los subsidios de desempleo asociados a políticas de mercado laboral dinámicas permiten estabilizar la economía y promover una adaptación activa al cambio gracias a la mejora de las competencias y a iniciativas eficaces en materia de búsqueda de empleo y de reconversión ⁽²⁵⁾. Sería necesario no obstante velar por que las políticas de reactivación aplicadas actualmente en todos los Estados miembros sean fruto de un equilibrio entre los valores de solidaridad, responsabilidad y cohesión

⁽²⁰⁾ Florence LEFRESNE, «Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage : la difficile sécurisation des parcours professionnelles» (Análisis comparativo de las indemnizaciones de desempleo: la difícil seguridad de las carreras profesionales), Crónica internacional del IRES - n°115, noviembre 2008 p. 23.

⁽²¹⁾ Ídem 18.

⁽²²⁾ Ídem 11.

⁽²³⁾ Ídem 5.

⁽²⁴⁾ Ídem 11.

⁽²⁵⁾ Ídem 2.

y no presenten riesgos en términos de desigualdades, disparidades entre categorías y acantonamiento en empleos atípicos, poco cualificados y/o poco remunerados. Además, convendría seguir observando con circunspección las medidas encaminadas a reforzar los criterios de elegibilidad, especialmente en tiempos de crisis económica en que la demanda de mano de obra es más bien baja. Se corre así el riesgo de agravar aún más la situación de los excluidos, lo que representa un obstáculo importante en términos de (re)inserción profesional. Estas políticas restrictivas pueden tener también como efecto perverso desplazamientos hacia otros sectores de protección social como la ayuda social o la incapacidad laboral, lo que no es deseable.

3.6 Las pensiones: jubilaciones adecuadas de cara al reto del envejecimiento

3.6.1 Dado que el número de jubilados en Europa aumenta y que el número relativo de personas en edad de trabajar está disminuyendo, la Unión Europea ha instado a los Estados miembros a que inicien reformas de sus sistemas de pensión con el fin de salvaguardar las jubilaciones y de que sean adecuadas y duraderas. Estas reformas se basan en los elementos siguientes: incitación a trabajar más tiempo, estímulo a las pensiones complementarias, instauración de vínculos más fuertes entre las cotizaciones sociales y los subsidios, consideración de la cada vez mayor longevidad al fijar los subsidios, financiación adecuada de la pensión mínima, concesión de créditos para períodos de cuidados sanitarios entre los derechos de la jubilación y mecanismos de revisión automáticos o semiautomáticos.

3.6.2 El nivel de riesgo de pobreza sigue siendo especialmente elevado entre las personas de 65 años o más (20 % por término medio en los 27 países de la Unión frente a 17 % para el conjunto de la población), y en particular para las mujeres (22 %). Esto genera un problema de adecuación entre el nivel de las pensiones de jubilación y el de las rentas percibidas por el resto de la población. El objetivo de la pensión de jubilación consiste en proporcionar a los jubilados unos ingresos seguros que sustituyan a los percibidos durante la vida activa, teniendo en cuenta el nivel de vida precedente. Sería necesario, de cara al futuro, adoptar las medidas necesarias para reducir las diferencias de ingresos relacionadas con las distintas prestaciones de jubilación entre pensionistas, hombres y mujeres, y también garantizar una cobertura correcta del riesgo que puede presentar la vejez en trabajador(a)s con empleos atípicos o que hayan tenido carreras atípicas. Las segregaciones que todavía existen en el mercado laboral entre hombres y mujeres tienen consecuencias importantes en la configuración de los derechos adquiridos y, por consiguiente, en las perspectivas de jubilación de las mujeres ⁽²⁶⁾. El Comité desea destacar también que la generalización de sistemas de pensiones mínimas tiene un papel preponderante que desempeñar en términos de lucha contra la pobreza de las personas mayores. El CESE insiste en que el Comité de Protección Social y el MAC presten una atención especial a este punto.

3.6.3 Los sistemas públicos de pensiones representan la principal fuente de las pensiones de jubilación. Por consiguiente, es indispensable que se haga todo lo posible para garantizar su

⁽²⁶⁾ Ídem 11.

perpetuidad y su viabilidad financiera. El CESE considera que la mejor garantía para una financiación adecuada de estos sistemas públicos consiste en un nivel elevado de empleo y en medidas de financiación complementarias ya aplicadas por algunos Estados miembros. Estos sistemas se basan en el principio de la solidaridad y crean vínculos entre generaciones que contribuyen a garantizar la cohesión social. Permiten además garantizar derechos a una pensión durante los períodos de desempleo e interrupción de carrera a causa de enfermedades o por motivos familiares. Su estabilidad financiera ha quedado demostrada en la crisis financiera de 2008.

3.6.4 Como complemento a estos regímenes públicos de pensiones se han desarrollado otros regímenes complementarios de jubilación. Éstos pueden ofrecer un complemento de recursos a los pensionistas y, por esta razón, deben generalizarse al conjunto de los asalariados. Sin embargo, no pueden representar una solución alternativa al problema de la viabilidad de los sistemas públicos de pensión ni, sobre todo, ponerlos en entredicho. El desarrollo y la instauración de estos regímenes complementarios deberían responder, en interés de los contribuyentes y de los pensionistas, a una serie de exigencias, en particular que formen parte de un marco regulador europeo desarrollado en concertación con los interlocutores sociales. No deberían ser únicamente fondos de inversión con el objetivo de garantizar una jubilación personal, sino que deberían velar por cubrir el riesgo vitalicio y garantizar ingresos para los períodos de enfermedad, o hasta de desempleo económico o de ausencias por motivos familiares. El acceso a estos regímenes complementarios debería garantizarse a todos los trabajadores del sector o de la empresa. Debería aplicarse el principio de la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Es importante que los interlocutores sociales se asocien a su aplicación negociada así como al control de su gestión. Por último, es necesario promover las inversiones que tengan un impacto positivo en el empleo y desalentar las de carácter puramente especulativo.

3.7 *La incapacidad laboral: una importante red de seguridad para los trabajadores ante la enfermedad o la discapacidad*

3.7.1 Además del desempleo y la pensión, la tercera categoría de subsidios de sustitución de ingresos es la que interviene en caso de incapacidad laboral, discapacidad, accidente laboral o enfermedad profesional. Esto plantea no sólo la cuestión de una renta de sustitución adecuada sino también la del regreso o acceso al empleo. El CESE desea recordar la posición que adoptó al respecto en su anterior dictamen sobre la inserción social⁽²⁷⁾. Aunque disponer de una renta es condición necesaria para una vida independiente, no es forzosamente una condición suficiente. En muchos casos, pese a las disposiciones jurídicas existentes a tal efecto, sigue sin prestarse una atención adecuada a la integración de estas personas en la vida laboral. Con frecuencia, las disposiciones prácticas en materia de orientación y apoyo para encontrar un trabajo o volver a ejercerlo son complicadas e inadecuadas.

3.7.2 A las personas que no pueden trabajar se les debe garantizar un apoyo a la renta suficiente para vivir dignamente.

⁽²⁷⁾ Ídem 5.

A este respecto, el subsidio concedido debe no sólo tener en cuenta el mantenimiento de un nivel de vida adecuado sino también los gastos específicos en que puede incurrir la persona interesada debido a su enfermedad o discapacidad. Las políticas destinadas a garantizar una asistencia sanitaria accesible y de calidad tienen también aquí un papel esencial que desempeñar, al igual que las que fomentan el desarrollo de infraestructuras y servicios sociales establecidos para situaciones de dependencia con el fin de garantizar una vida digna (léase servicios de cuidados y ayuda a domicilio, ayuda de terceras personas, etc.).

4. Renta mínima e inclusión social

4.1 El CESE recuerda que con ocasión de su dictamen de 12 de julio de 1989 sobre la pobreza⁽²⁸⁾, recomendó que se estableciera «un mínimo social concebido para ser a la vez una red de seguridad para los pobres y un instrumento necesario para su reinsertión social». Este dictamen se cita en la Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 referente a los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social⁽²⁹⁾, que preconiza la instauración progresiva, en un plazo de cinco años, de una garantía de recursos en el marco de los sistemas de protección social de los distintos Estados miembros. Casi veinte años después y coincidiendo con el año 2010 que la Unión dedica a la lucha contra la pobreza, hay que reconocer que estas peticiones y recomendaciones siguen siendo papel mojado. En 2008 la Comisión precisó, en su Recomendación de 3 de octubre de 2008 relativa a la inclusión activa⁽³⁰⁾, que la recomendación de 1992 «sigue siendo un instrumento de referencia de las políticas comunitarias en lo que respecta a la pobreza y la exclusión social y no ha perdido su pertinencia, aunque es necesario hacer un mayor esfuerzo para poder aplicarla plenamente.» Más recientemente, en el marco de la Resolución de 6 de mayo de 2009 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo⁽³¹⁾, el Parlamento «pide a los Estados miembros que implementen un apoyo a la renta adecuado, a fin de luchar contra la pobreza y la exclusión social» y «señala la necesidad de un nivel adecuado de apoyo a los ingresos sobre la base de las Recomendaciones 92/441/CEE y 2008/867/CE, que debe ser adecuado, transparente, accesible para todos y sostenible en el tiempo».

4.2 De acuerdo con la Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992, el CESE considera que esta garantía de recursos debe fijarse teniendo en cuenta el nivel de vida existente en cada Estado miembro. Esto implica una referencia a indicadores apropiados como, por ejemplo, la renta media o mediana disponible en el Estado miembro, las estadísticas del consumo familiar, el salario mínimo legal si existe o el nivel de los precios. Esta renta mínima puede además adaptarse o completarse para responder a necesidades específicas. Se trata principalmente de las ayudas para la vivienda y de las políticas que garantizan el acceso a una asistencia sanitaria de calidad o una cobertura de la gran dependencia, medidas ya aplicadas por varios Estados miembros.

⁽²⁸⁾ Dictámenes del CESE, DO C 221 de 28.8.1989 y DO C 128/10 de 18.5.2010.

⁽²⁹⁾ Ídem 10.

⁽³⁰⁾ Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008, 2008/867/CE, DO L 307 de 18.11.2008.

⁽³¹⁾ Ídem 8.

El Comité respalda la iniciativa del Parlamento ⁽³²⁾ en la medida en que tiene por objeto mejorar la recomendación del Consejo de 1992, y precisa que *«la asistencia social debería proporcionar una renta mínima adecuada para una vida digna, como mínimo a un nivel que esté por encima del riesgo de caer en la pobreza»*. Sin embargo, será necesario vigilar las eventuales interacciones que podrían tener lugar entre esta garantía de renta, asociada o no a intervenciones conexas como las ayudas para la vivienda, y otras prestaciones de seguridad social. Es necesario evitar que los beneficiarios de subsidios de seguridad social se encuentren en situaciones menos favorables, lo que tendría efectos perversos evidentes.

4.3 El CESE recuerda que la instauración de una renta mínima debe preverse en el marco de políticas de inclusión social activa y de acceso a servicios sociales de calidad. Desde este punto de vista, apoya la posición del Parlamento Europeo ⁽³³⁾, que *«sugiere que los Estados miembros consideren activamente una política de salario mínimo para hacer frente al creciente número de “trabajadores pobres” y hacer del trabajo una perspectiva*

viable para aquellos alejados del mercado laboral». El Comité desea además precisar que no hay que descuidar la situación de las personas con incapacidad para trabajar debido a su edad, estado de salud o discapacidad. Comparte la opinión del Parlamento Europeo ⁽³⁴⁾ cuando éste precisa que *«la inclusión activa no debe sustituir a la inclusión social»* y que, por consiguiente, se debe poder *«disponer de unos ingresos mínimos y unos servicios sociales de calidad accesibles y asequibles, independientemente de la capacidad de una persona para participar en el mercado laboral»*.

4.3.1 El CESE considera que la instauración progresiva de una garantía de recursos es necesaria para la consecución del objetivo de reducción de la pobreza contemplado en la Estrategia Europa 2020 y que debería realizarse a través de un nuevo instrumento con el fin de apoyar más eficazmente las políticas de lucha contra la pobreza aplicadas en los distintos Estados miembros.

Bruselas, 14 de julio de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽³²⁾ Ídem 8.

⁽³³⁾ Ídem 8.

⁽³⁴⁾ Ídem 8.