

**UNA ESTRATEGIA CONCERTADA PARA MODERNIZAR
LA PROTECCIÓN SOCIAL**

SÍNTESIS.....	3
1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL NUEVO CONTEXTO	7
2.1. Profundización de la integración económica: el mercado interior y la moneda única	7
2.2. El proceso de Luxemburgo y las Directrices para el Empleo	9
2.3. El reto de la ampliación	11
3. HACIA UNA ESTRATEGIA CONCERTADA DE MODERNIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.....	12

SÍNTESIS

Los sistemas de protección social de los Estados miembros tienen ante sí diversos retos comunes y de indudable importancia, por ejemplo, la necesidad de adaptarse a la evolución del mundo del trabajo, las nuevas estructuras familiares y los espectaculares cambios demográficos que se prevén para los próximos decenios. Y al mismo tiempo, deben hallar un equilibrio entre los deseos claramente expresados de los ciudadanos de mantener un alto nivel de protección social y la necesidad de que los servicios públicos sean más eficientes y respeten la disciplina presupuestaria.

El decenio de los noventa ha vivido un proceso conjunto de reflexión en toda la UE en respuesta a estos retos. Producto de ello fue la Recomendación del Consejo de 1992 sobre convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social, que volvía a confirmar que la responsabilidad de organizar y financiar los regímenes de protección social compete a los Estados miembros. En la misma línea, la Comisión emprendió en 1995 un debate sobre el futuro de la protección social y presentó en 1997 su Comunicación sobre modernización y mejora de la protección social en la UE. Este debate permitió alcanzar un consenso entre los Estados miembros y las instituciones de la UE sobre la necesidad de modernizar los sistemas de protección social, dada la evolución de la sociedad europea, para que conserven su tradicional función, muy positivamente valorada.

En el umbral del siglo XXI, los acontecimientos económicos y políticos hacen que esta modernización sea más perentoria que nunca. Nos referimos a la disciplina macroeconómica que la estabilidad y el crecimiento en la Unión Económica y Monetaria exigen; del compromiso de que los regímenes de protección social resulten más propicios para la creación de empleo, según se prevé en la Estrategia Europea de Empleo; y de la necesidad de confirmar qué lugar debe ocupar la protección social entre los valores comunes de la Unión Europea a la vista de su ampliación. Estos factores no vienen sino a reforzar el valor del proceso de reflexión conjunta entre los Estados miembros y las instituciones de la UE.

Con esta Comunicación, la Comisión se propone abrir una nueva fase en este proceso de reflexión en curso.

- La Comunicación tiene por objeto establecer las premisas para profundizar en esta cooperación en función de cuatro objetivos cruciales que se inscriben en el reto global de la modernización:
 - hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros;
 - conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables ;
 - promover la inclusión social y
 - garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

- La estrategia se apoyará en mecanismos perfeccionados de intercambio de información y supervisión de los acontecimientos en la política correspondiente para que este proceso se difunda ampliamente y adquiriera mayor relevancia política. A tal fin, se invitará a los Estados miembros a designar a funcionarios de alto nivel para desempeñar labores de contacto en este proceso.
- La Comisión publicará un informe anual renovado en materia de protección social, basado en las contribuciones de los Estados miembros.
- Este informe se presentará anualmente al Consejo.

Por lo tanto, la Comisión invita al Consejo a que apoye una estrategia concertada para los regímenes de protección social, basándose en los objetivos comunes y en los mecanismos para intercambiar información y supervisar la evolución en este ámbito. La Comisión solicita también, en especial, la contribución del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones y reclama la participación de los interlocutores sociales, las instituciones de seguridad social y las organizaciones no gubernamentales.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de protección social desempeñan una función vital en la Unión Europea, en las vidas de los ciudadanos y sus familias y en la consolidación del desarrollo de la sociedad y la economía. Ofrecen a las personas ingresos en momentos de necesidad y les ayudan a asumir el cambio económico y social e integrarse en él. De esta forma, fomentan la cohesión social y el dinamismo económico. Dentro de la infraestructura socioeconómica de la UE, su peso no es desdeñable: el gasto en protección social representa el 28,5% del PIB comunitario y se destina, en su mayor parte, a pensiones y atención sanitaria (63%). Su papel en la redistribución de la riqueza es crucial: a falta de transferencias sociales, casi el 40% de los hogares viviría en una pobreza relativa, cifra que se reduce, merced al régimen fiscal y de prestaciones, hasta un 17%.¹

Esta Comunicación se propone persistir y profundizar en el proceso de reflexión colectivo sobre el estado de la protección social en la Unión Europea, sus objetivos y los retos a que se enfrentará en el futuro. El punto de partida son los tres grandes documentos adoptados estos últimos años por el Consejo y la Comisión.

En 1992, el Consejo hizo pública una Recomendación sobre la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social². En ella se establecía lo que dio en denominarse una "estrategia de convergencia" consistente en determinar objetivos comunes. Este texto preveía que tales objetivos serían los principios rectores de la evolución de los regímenes sociales, subrayando a la vez que los Estados miembros seguían siendo libres de determinar la financiación y organización de estos últimos. Los sistemas de los Estados miembros se basan en valores y objetivos comunes, establecidos en esta Recomendación. En ella se hablaba de la protección social como parte integrante del modelo social europeo y del acervo comunitario político. A raíz de dicho texto, la Comisión ha publicado hasta la fecha tres informes sobre la protección social en Europa en los que se analiza la evolución de los sistemas de los Estados miembros en relación con los principios señalados en la Recomendación³.

El citado texto preparaba el camino para la siguiente iniciativa de la Comisión que, con el título de "El futuro de la protección social: marco para un debate europeo"⁴ proponía toda

¹ Fuente : La protección social en Europa, (Informe de 1997). En él se define el umbral relativo de pobreza como el 50% de la renta media nacional equivalente (European Community Household Panel Data).

² Recomendación del Consejo, de 27 de julio de 1992, sobre la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (92/442/CEE).

³ La más reciente es la de 1997: La protección social en Europa (COM(1998)243 final).

⁴ Comunicación de la Comisión: el futuro de la protección social: marco para un debate europeo (COM(95) 466 final).

una serie de temas de debate, incluidos el mercado laboral, la demografía y los problemas de igualdad entre géneros y movilidad. Se hacía hincapié en que los Estados miembros lograban los objetivos comunes, fijados en la Recomendación, de diversas formas, pero que debían hacer frente a retos similares. Este texto desencadenó un vivo debate que se desarrolló durante 1996; su planteamiento inspirador, que ofrecía un foro de reflexión conjunta, fue muy alabado, y todos los Estados miembros, las demás instituciones europeas⁵, otras organizaciones internacionales, las entidades europeas de seguridad social, los interlocutores sociales y numerosas ONG contribuyeron al debate.

En marzo de 1997, un documento de seguimiento titulado "Modernización y mejora de la protección social en la UE"⁶ pasaba revista al creciente consenso surgido en torno a los regímenes de protección social y admitía que éstos, lejos de ser una carga económica, pueden actuar también como factor productivo que contribuye a la estabilidad económica y política e insufla mayor eficiencia y flexibilidad a las economías europeas, contribuye a la estabilidad política y económica, y, en definitiva les permite obtener mejores resultados. Se puso también claramente de manifiesto que existía una necesidad urgente de modernización de las estructuras operativas de estos regímenes que, en su mayor parte, se crearon decenios atrás y en circunstancias económicas y sociales muy diferentes. Concretamente, los sistemas de protección social tienen que adaptarse a las nuevas condiciones socioeconómicas en que están inmersos: los nuevos tipos de trabajo, el envejecimiento de la población, la nueva igualdad entre los sexos y la evolución en materia de libertad de circulación de trabajadores. El título de esta segunda Comunicación ("Modernización y mejora de la protección social en la UE") subrayaba la necesidad de que el proceso de reforma prevé la adaptación de los sistemas a las nuevas realidades *utilizando mejor los recursos disponibles*, no reduciendo el nivel de protección. Un grado importante de protección social constituye, precisamente, un factor crucial de la cohesión social y el desarrollo económico.

Este análisis ha gozado de un amplio consenso. Las presidencias neerlandesa, luxemburguesa, británica y austríaca organizaron conferencias de gran trascendencia centradas en los distintos aspectos de la cuestión. Se mantuvieron también debates muy constructivos acerca de la Comunicación de la Comisión en el Parlamento, en el Comité Económico y Social⁷ y con los interlocutores sociales.

⁵ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el futuro de la protección social: marco para un debate europeo, de 28 de noviembre de 1996 (1400/96).

⁶ Comunicación de la Comisión: Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea (COM(97)102).

⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea (A4-0291/97) y Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea, de 10-11 de diciembre de 1997 (1397/97).

Las organizaciones de la sociedad civil apoyaron también la necesidad de una reforma que viniera a conservar e intensificar la protección social: así ocurrió en el Foro Europeo de Política Social, organizado en Bruselas en junio de 1998.

En términos generales, se ha reconocido que unos sistemas sólidos de protección social constituyen parte integrante del modelo social europeo, que está basado en la convicción y la evidencia de que el progreso social y el económico van acompasados y constituyen factores que se refuerzan recíprocamente. La protección social no sólo ofrece redes de seguridad para los desfavorecidos, sino que contribuye también a garantizar la cohesión amparando a las personas frente a toda una serie de riesgos sociales. Por consiguiente, puede facilitar la capacidad de adaptación en el mercado de trabajo y ayudar a conseguir mejores resultados económicos. La protección social es un factor productivo: su "modernización" significa aprovechar hasta donde sea posible su potencial en este sentido.

Además de los cambios en la población, el mercado laboral y las estructuras familiares, de los que hablaba la Comunicación de 1997, asistimos a diversas transformaciones importantes de las instituciones de la UE que afectan, especialmente, a lo siguiente:

- (a) la realización del mercado interior y el establecimiento de una moneda única a partir del 1 de enero de 1999,
- (b) la ratificación del Tratado de Amsterdam, sobre todo el nuevo Título sobre el Empleo y un nuevo fundamento jurídico para la lucha contra la exclusión social, y
- (c) los preparativos para la ampliación y la decisión de iniciar negociaciones con cinco países de Europa Central y Oriental y con Chipre.

Los nexos entre la protección social y estos cambios institucionales son complejos. Esta Comunicación pasa revista a estas relaciones mutuas y propone métodos para que los Estados miembros y la Comisión avancen conjuntamente en un nuevo proceso que profundice la cooperación para modernizar los sistemas de protección social.

2. EL NUEVO CONTEXTO

2.1. Profundización de la integración económica: el mercado interior y la moneda única

La integración económica europea ha entrado en una nueva etapa con la creación de la moneda única a partir del 1 de enero de 1999. La UEM ha generado un entorno propicio para la estabilidad monetaria y el crecimiento económico: la inflación está por debajo del 2%, la situación de la hacienda pública ha mejorado enormemente y se han fijado unos tipos de cambio irreversibles para las monedas de once Estados miembros.

Es evidente que la transformación del entorno económico que ha provocado la UEM tendrá consecuencias para las estrategias de actuación en materia de crecimiento, aumento del empleo y estabilidad de precios. En concreto, se hace un nuevo hincapié en la necesidad de contar con una hacienda pública saneada y en la reforma del mercado laboral. Estas prioridades, que se centran en una hacienda pública saneada y en la

reestructuración de gastos, impuestos y cargas sociales para fomentar la creación de empleo, tendrán una notable repercusión en las políticas de protección social.

En la Recomendación de la Comisión sobre las orientaciones generales de la política económica para 1999⁸ se invita a los Estados miembros, entre otras cosas, a: i) reformar los regímenes sanitario y de pensiones para hacer frente a la carga económica derivada de los gastos sociales debidos al envejecimiento de la población y a la necesidad de influir en la oferta futura de mano de obra; ii) reformar y adaptar los regímenes fiscal y de prestaciones para garantizar su apoyo activo a la empleabilidad y la creación de puestos de trabajo; iii) ofrecer la financiación precisa de la inversión en capital humano y otras políticas activas del mercado de trabajo, teniendo siempre en cuenta la situación presupuestaria nacional; iv) reducir en términos generales la presión fiscal, especialmente la que soporta la mano de obra con menor nivel de ingresos, mediante la contención del gasto o con mayor uso de los impuestos medioambientales, energéticos o sobre el consumo.

El clima de estabilidad monetaria creado por la UEM ha sentado unas bases sólidas para que los Estados miembros puedan abordar el gran problema de la viabilidad y fiabilidad de los sistemas de protección social. Ello ha pasado, en primer lugar, por un gran aumento de la capacidad de la UE para generar el crecimiento económico y de puestos de trabajo que garantice dicha viabilidad. Además, será preciso adoptar un planteamiento más racional y transparente para evaluar las necesidades futuras de protección social, cuestión de particular trascendencia a la vista del envejecimiento de la población.

La profundización de la integración económica a través de la UEM acelerará el ya bien aparente proceso de transformación económica estructural de la UE y reforzará su situación competitiva. Es probable que tenga lugar una reasignación de recursos entre sectores económicos, lo que exigirá un alto grado de flexibilidad y adaptabilidad a todos los agentes económicos. Es cierto que los beneficios y sacrificios de la reestructuración económica se reparten de forma desigual entre dichos agentes: muchas personas tendrán que aprender a convivir con un mayor nivel de incertidumbre y riesgo social y tal vez carezcan de las cualificaciones necesarias para conseguir una posición sólida o volver a entrar en el mercado de trabajo del futuro. Por ello, quizá experimenten la tensión propia de la adaptación a nuevas condiciones o circunstancias. La combinación de políticas sociales y de empleo que procure establecer el pertinente equilibrio entre flexibilidad y seguridad facilitará este proceso de reestructuración económica. Los sistemas de protección social pueden ayudar a los trabajadores a asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral, así como a adquirir esas nuevas cualificaciones, lo que aumentará su capacidad de adaptación al nuevo mercado de trabajo.

Dado el mayor grado de interdependencia entre las economías de los Estados miembros que se deriva de la UEM, la protección social está pasando a ser cada vez más un tema de interés común para los Estados miembros. Las reformas de los sistemas de protección social de un Estado miembro son de interés para otros y pueden afectar a todos. La UEM

⁸ Proyecto de informe del Consejo (ECOFIN) sobre las orientaciones generales de la política económica para los Estados miembros y la Comunidad, anexo a las conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999.

en sí misma no pone en entredicho el principio, ya consagrado, según el cual cada Estado miembro tiene la responsabilidad de organizar y financiar su propio sistema. Sin embargo, junto a la concepción de políticas económicas coherentes que se sustenten mutuamente, la UEM corrobora la necesidad de un planteamiento concertado de modernización de la protección social. Interesa a todos los Estados miembros hallar cuál debe ser semejante planteamiento.

2.2. El proceso de Luxemburgo y las Directrices para el Empleo

La decisión del Consejo Europeo de Amsterdam y del Consejo extraordinario de Luxemburgo de elaborar y aplicar una Estrategia Europea de Empleo han consolidado la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE en este campo. Las consecuencias en materia de protección social son enormes. La mejora de la situación del empleo -lograr que más personas encuentren trabajo y tengan mejores perspectivas laborales- constituye un medio vital para aumentar el bienestar y combatir la exclusión social para cumplir así algunos de los objetivos esenciales de la política social. El aumento del número de personas con trabajo es también crucial para garantizar la viabilidad futura de los regímenes de protección social, sobre todo ante las exigencias que va a plantearles el envejecimiento de la población. Por último, el hincapié que la Estrategia Europea de Empleo hace en las políticas activas de empleo supone también un reto específico para el entramado de protección social y hace que resulte imperativa la coherencia entre las dos prioridades de actuación.

La citada Estrategia tiene como uno de sus ejes centrales el reconocimiento de que las políticas de empleo y protección social están estrechamente relacionadas. En su Comunicación de 28 de abril de 1999 titulada "Políticas comunitarias de fomento del empleo"⁹, la Comisión hacía hincapié en la necesidad de combinar ambas políticas de forma coherente.

Le Estrategia Europea de Empleo: contribución de los regímenes de protección social

Diversas Directrices para el Empleo correspondientes a 1999 se centran, directa o indirectamente, en los sistemas de protección social y en sus posibilidades de que redunden en beneficio del empleo.

Conforme a la Directriz nº 3, los Estados miembros se comprometen a que aumente el número de personas acogidas a las medidas activas que mejoran sus posibilidades de empleo. Las **medidas de activación** deben centrarse en las necesidades de los individuos y, por tanto, exigirán que se forje un vínculo sólido entre los órganos que gestionan las prestaciones y las oficinas públicas de empleo. Ello puede exigir también la reforma de las condiciones de acceso a las prestaciones para garantizar el equilibrio entre los derechos individuales a las prestaciones y su disponibilidad para actividades de formación u otras medidas.

La Directriz nº 4 reclama una reorientación de los regímenes fiscal y de prestaciones que ofrezca **incentivos** a los desempleados para que busquen trabajo y a los empresarios para

⁹ Comunicación sobre políticas comunitarias de fomento del empleo; (COM(1999)167).

que creen más empleo. Se insta también a que las políticas centradas en el mercado laboral, incluida la protección social, animen a los trabajadores de más edad a continuar en activo.

La necesidad de que los sistemas de protección social sean más favorables para el empleo exige también analizar los incentivos que se ofrecen a los empresarios. En la Directriz nº 10, se invita a los Estados miembros a reducir de forma apreciable los gastos y trámites administrativos que han de afrontar las empresas para contratar trabajadores. La Directriz nº 11 insta a reducir los obstáculos que, sobre todo en los regímenes fiscal y de seguridad social, dificultan la creación de empleo autónomo;¹⁰ y la nº 14 invita a establecer objetivos para reducir gradualmente la presión fiscal sobre los costes de la mano de obra y los no salariales, sobre todo en el caso de los trabajadores relativamente menos cualificados y con menor nivel de ingresos, teniendo naturalmente en cuenta el "equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social".

Es obvio que el acento que ha de ponerse en los mecanismos de incentivo de estos sistemas -los que se ofrecen a los beneficiarios de prestaciones para que accedan al mercado de trabajo, a los trabajadores de más edad cuando prevén una jubilación anticipada y a los empresarios para la creación de empleo- debe constituir una de las principales consideraciones dentro del proceso de modernización de los sistemas de protección social para que los Estados miembros puedan hacer frente a los compromisos asumidos.

Con objeto de **conciliar el trabajo y la familia**, y para que hombres y mujeres puedan integrarse sin problemas en el mercado laboral, las Directrices señalan también la importancia de que existan suficientes posibilidades de atención a los hijos, lo que incluiría una política de permisos parentales y posibilidades de interrupción de la actividad profesional, de trabajo a tiempo parcial y de jornada flexible. La Directriz nº 21 compromete a los Estados miembros a promover políticas favorables al entorno familiar, lo que exigiría servicios de atención asequibles, accesibles y de muy buena calidad, tanto para los hijos como para otras personas dependientes. La Directriz nº 22 exige a los Estados miembros que examinen y erradiquen los obstáculos que impiden a hombres y mujeres volver a un puesto de trabajo remunerado después de un período de ausencia. Uno de los grandes objetivos de la Estrategia Europea de Empleo es aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, a la vista de la inminente evolución demográfica. Desde esta óptica, estas políticas podrían apuntalar vigorosamente la capacidad productiva de la economía.

El Informe conjunto sobre el empleo de 1999 analizará los progresos realizados en el ámbito de la Estrategia para el Empleo en relación con las Directrices antes mencionadas, que tienen consecuencias para los sistemas de protección social .

¹⁰ El Grupo Operativo para la simplificación del entorno empresarial (BEST, en sus siglas inglesas) examinó esta cuestión en su informe final, pidiendo a los Estados miembros que simplificasen la gestión de sus sistemas de seguridad social (Fomento del espíritu empresarial y de la competitividad. Respuesta de la Comisión al Informe del Grupo Operativo BEST y sus recomendaciones (COM(1998)550).

Aumento del nivel de empleo para garantizar la viabilidad de la protección social

Al mismo tiempo, está claro que la Estrategia Europea de Empleo aborda una de las inquietudes de los Estados miembros en cuanto al futuro de la protección social: el futuro de su financiación. La tasa media de participación en el mercado de trabajo, muy reducida en toda la UE, y que es uno de los puntos principales de la Estrategia, está socavando la base de financiación de los sistemas de protección social, lo que resulta muy preocupante si se tiene en cuenta el envejecimiento de la población. Se produce una relación muy característica entre la baja tasa de participación laboral y la presión ejercida sobre los mecanismos de protección social en el caso de los trabajadores de más edad: menos de la mitad de los hombres entre los 55-64 años tiene trabajo en la UE. Ello redundará en una pérdida de contribuciones fiscales y sociales que son necesarias para financiar estos sistemas y, al mismo tiempo, resulta muy gravoso porque aumentan los costes debido a los pagos por jubilación anticipada.

Es preciso que exista una alta tasa de empleo para garantizar la viabilidad en el futuro de los regímenes de protección social, sobre todo los de pensiones. Será, pues, imperativo invertir la tendencia, bien visible en muchos Estados miembros, a utilizar la jubilación anticipada y otros mecanismos análogos que inducen a abandonar el mercado de trabajo como instrumentos para reducir la oferta de mano de obra. Las recientes reformas de las pensiones tienen por objeto limitar el crecimiento de los gastos, por ejemplo, elevando la edad de jubilación legalmente establecida, introduciendo elementos actuarialmente equitativos en los planes de jubilación anticipada e incrementando las posibilidades de flexibilidad en el tiempo de trabajo y las medidas de jubilación. Los sistemas de protección social deben eliminar los factores que incentivan a los trabajadores de más edad a abandonar el mercado de trabajo, y no sólo por el coste que ello implica, sino porque la jubilación anticipada va en detrimento de los objetivos de crear una sociedad participativa y de estimular el envejecimiento activo.¹¹

En definitiva, puede afirmarse que llevar a buen puerto la Estrategia Europea de Empleo exige, a nivel nacional y europeo, un proceso paralelo y complementario de modernización de la protección social. La Comisión velará por que exista un alto grado de interacción entre ambos procesos.

2.3. El reto de la ampliación

Una ocasión histórica y un desafío

La adhesión de los países de Europa Central y Oriental representa una oportunidad y un desafío para la UE en el campo de la política de protección social. La futura ampliación difiere esencialmente de las anteriores por tres razones: porque la UE nunca ha tenido que negociar con tantos países a la vez, por la estructura de población de estos países y por su nivel de ingresos en relación con la UE y su estructura económica:

- La población global de los diez países en cuestión asciende a 105 millones de habitantes, es decir, alrededor del 28% de la población actual de la UE.

¹¹ Comunicación de la Comisión: "Hacia una Europa para todas las edades" (COM(1999) 221).

- El PIB combinado, expresado en euros, de los 10 PECO se sitúa por debajo del 4% del PIB de la UE.
- La distribución del empleo entre los sectores económicos también difiere notablemente entre los PECO y los Estados miembros.

Los sistemas modernos de protección social facilitarán la integración de los nuevos Estados miembros

Los sistemas de protección social desempeñan ya una función trascendental en los PECO, amortiguando el proceso de transición económica y manteniendo la estabilidad política. Aunque hoy día la renta de la zona central y oriental de Europa está aumentando en general tras un período inicial de declive, en la mayoría de estos países continúa muy por debajo del nivel de los Estados miembros menos prósperos de la UE, por no compararla con la media comunitaria. Se sufre pobreza y privaciones debido al aumento del desempleo. Más aún, el ingreso en el mercado interior expondrá a los PECO a una presión competitiva extremadamente intensa que acelerará si cabe el proceso de transformación económica y cambio estructural. Por consiguiente, el éxito de la integración económica de los Estados miembros actuales y del futuro constituirá un reto para ambas partes: la modernización de los sistemas de protección social en los países candidatos a la adhesión será una herramienta importante para facilitar el proceso de integración.

En su camino hacia la adhesión, estos países tendrán que trabajar en la creación de sistemas de protección social eficaces y viables y asumir el acervo comunitario en este terreno por lo que respecta a la coordinación de los sistemas de seguridad social y la igualdad de trato.

3. HACIA UNA ESTRATEGIA CONCERTADA DE MODERNIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La evolución que se ha esbozado anteriormente ha hecho que la protección social pase a constituir un tema de interés común para los Estados miembros. Se ha redoblado el interés, ya palpable desde la Recomendación de 1992, por analizar conjuntamente las posibilidades de modernización de la protección social en el futuro.

En marzo de 1999, el Parlamento Europeo reclamaba de la Comisión que pusiera en marcha "un proceso de conciliación voluntaria de los objetivos y políticas en materia de protección social a semejanza de la estrategia europea de empleo"¹².

La Comisión estima llegada la hora de profundizar en la cooperación a escala europea para ayudar a los Estados miembros a emprender la adecuada modernización de la

¹² Resolución sobre el informe de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las regiones sobre la protección social en Europa en 1997 (A4-0099/99).

protección social y a formular una *visión política común* de esta realidad en la Unión Europea.

Una estrategia concertada para modernizar la protección social

Por consiguiente, la Comisión propone una estrategia concertada para modernizar la protección social. Esta iniciativa tiene presente la evolución acaecida desde 1992 impulsada por la Recomendación del Consejo y seguida de las dos Comunicaciones subsiguientes de la Comisión. La Recomendación de 1992 define los principios fundamentales de cooperación y los objetivos perseguidos. La primera Comunicación inició un debate amplio sobre el futuro de la protección social y suscitó un proceso de reflexión conjunta. El texto de 1997 redujo el alcance del debate a una serie de temas prioritarios. El Plan propuesto se basa directamente en los frutos de este debate.

La estrategia propuesta aspira a profundizar la cooperación entre los Estados miembros y la Unión Europea en función de un intercambio de experiencias, un debate sobre las políticas pertinentes y la supervisión de la evolución política para determinar los modelos idóneos.

Cuatro objetivos generales

Habida cuenta del proceso de reflexión emprendido hasta la fecha, y basándose en los aspectos más relevantes de la anterior Comunicación sobre modernización y mejora de la protección social, así como de los debates desarrollados en el marco del proceso de Luxemburgo, la Comisión propone al Consejo una serie de objetivos que deben regir la actuación en el futuro. De momento, este proceso ha puesto de relieve que los temas que más preocupan a los Estados miembros son cómo conseguir que los sistemas de protección social sean más favorables a la creación de empleo; cómo afrontar el inminente envejecimiento de la población; la lucha contra la exclusión social y el reto consistente en ofrecer una atención sanitaria de buena calidad sin que se desborden los gastos generales. Comunes a todos ellos son las consideraciones sobre igualdad de géneros.

La Comisión invita pues al Consejo a que apruebe formalmente estos objetivos como punto de partida de futuras deliberaciones:

- Hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros

Las características del mercado de trabajo actual son muy distintas de las existentes cuando los Estados miembros crearon sus sistemas de protección social. Hay una tasa muy alta de desempleo; una parte importante de los parados son jóvenes, mujeres y personas que llevan largo tiempo en tal situación; la tasa de participación laboral de las generaciones "mayores" es exigua; hay permisos e interrupciones voluntarias de la actividad laboral; cambian las relaciones familiares en el hogar; se generalizan nuevas formas de trabajo, como el trabajo a tiempo parcial o los contratos por plazo fijo; y hay un ritmo intenso de progreso tecnológico que exige la actualización constante de las cualificaciones. Todo ello exige mucho más que limitarse a las meras formas tradicionales de "protección", como la garantía de ingresos de sustitución. La adaptación a estos cambios exige alcanzar un nuevo equilibrio entre seguridad y flexibilidad, entre derechos y obligaciones. Hoy día los sistemas tienen que ayudar activamente a los

trabajadores y a quienes buscan empleo mediante el fomento de la capacidad de empleo y la adaptabilidad, y deben ofrecer incentivos serios para trabajar y para que trabajar resulte rentable.

- Los regímenes fiscal y de prestaciones deben organizarse de forma que trabajar resulte rentable. Además, hay que animar a los empresarios a crear empleo y oportunidades de trabajo. La protección social y el bienestar de la sociedad dependen de los resultados económicos y de una elevada tasa de participación en el mercado laboral. Por ello, la protección social no debe obstaculizar la vida económica desincentivando el trabajo, la educación, la formación, la movilidad y la creación de empleo o el espíritu empresarial.
- Los sistemas de protección social han de reflejar la aparición de nuevas formas de actividad laboral, como el trabajo temporal o los contratos a tiempo parcial, y responder a las nuevas necesidades, sin olvidar la importancia creciente del trabajo por cuenta propia.
- Las personas tienen que tener la tranquilidad de que pueden confiar en algún tipo de apoyo económico para hacer frente a los retos que plantean los cambios en el mundo del trabajo. Los regímenes de protección social pueden ofrecer unos ingresos y unas ayudas activas que, provisionalmente, permitan cubrir los períodos comprendidos entre dos trabajos y evitar que se caiga en el desempleo de larga duración.
- La protección social debe contribuir a conciliar el trabajo con la vida familiar: el apoyo a la familia y la posibilidad de aunar trabajo y familia no es tan sólo una cuestión de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, sino una necesidad económica a la luz de la evolución demográfica.
- La financiación de la protección social conforme a las normas y prácticas nacionales debe tener en cuenta la necesidad de dotar a los sistemas con los recursos suficientes para cumplir sus objetivos, evitar toda repercusión negativa sobre el empleo que puede derivar de unas cargas y unos gravámenes excesivos sobre la mano de obra, y respetar la ineludible disciplina presupuestaria.

- Conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables

El objetivo fundamental es asegurar a los ciudadanos una pensión suficiente y con un sólido fundamento económico, lo que significa que los regímenes de pensiones deben ser viables y garantizar unos ingresos aceptables a los pensionistas. Ello tal vez exija hallar el equilibrio adecuado entre los sistemas contributivos y los de retención. Además del bienestar material de los mayores, es importante que éstos continúen participando en la vida social y no vayan acumulando *años sin vida*. Este objetivo sólo podrá cumplirse si se sientan las bases en los primeros años de vida laboral y se disponen los incentivos necesarios en los regímenes de pensiones y prestaciones para favorecer la participación en el mundo del trabajo durante más tiempo, fomentándose el aprendizaje durante toda la vida combinado con un régimen de atención sanitaria preventiva.

- La necesidad de anticiparse a la repercusión del envejecimiento de la población sobre los sistemas de protección social exige una combinación coherente de medidas centradas en el mercado de trabajo y en las pensiones, así como en las demás parcelas

de la protección social (sobre todo, la atención sanitaria y la prestada a las personas dependientes) y la política de igualdad de oportunidades.

- La organización y reforma de los regímenes de pensiones no debe incentivar un abandono temprano del mercado de trabajo, sino, por el contrario, la flexibilidad en los mecanismos de jubilación; es preciso promover la participación activa de las personas mayores en la vida de la comunidad.
- El objetivo del envejecimiento activo no se circunscribe a las políticas centradas en las personas mayores, sino que afecta a todos los trabajadores.
- Hay que prestar particular atención al problema de la pobreza entre las mujeres de más edad, que se deriva de su escasa participación en el mercado de trabajo, agravada por la transformación de las estructuras familiares.

– **Promover la inclusión social**

La protección social, combinada con otros instrumentos de actuación, debe desempeñar una función crucial en la lucha contra la exclusión social y el fomento de la inclusión. En concreto, los sistemas de protección social deben ofrecer prestaciones de ingresos mínimos y la posibilidad de acceder a una vivienda y a los servicios de salud, así como facilitar la mayor participación posible en la sociedad. Hay que adoptar medidas que apoyen la integración en el mercado de trabajo de aquellos que puedan hacerlo.

- Crear unas redes de seguridad eficaces y consistentes en unos ingresos mínimos y otras medidas complementarias, con objeto de luchar eficazmente contra la pobreza y la exclusión de las personas y sus familias.
- Centrarse en la prevención, adoptando medidas activas y no pasivas, y proponiendo incentivos y vías para la (re)integración en el mercado de trabajo y la sociedad.
- Contribuir a la adopción de un planteamiento global e integrado de lucha contra la exclusión social que abarque todas las políticas y agentes sociales pertinentes.

– **Garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad**

Es necesario que todos puedan beneficiarse de los regímenes de atención sanitaria, que éstos se extiendan a todos aquellos que necesitan tratamiento, cuidados y rehabilitación. La contribución de los sistemas sanitarios europeos ha sido enorme, como se desprende del hecho de que la salud de la población comunitaria es mejor que nunca. Sin embargo, cada vez hay más presión sobre los sistemas de salud, tendencia que no hará sino acrecentarse en la medida en que siga aumentando la proporción de personas mayores en Europa. Los constantes avances en el campo de la medicina traerán grandes ventajas, pero empujarán los costes al alza. Esta tensión podría aliviarse mediante la prevención de los problemas de salud antes de su aparición, en particular fomentando una vida más sana.

- Contribuir a la mejora de la eficiencia y eficacia de los sistemas sanitarios para que puedan cumplir sus objetivos con los recursos disponibles; para ello, cerciorarse de que los avances y la tecnología médica se utilizan con la mayor eficacia posible y

reforzar la cooperación entre Estados miembros en materia de evaluación de políticas y técnicas.

- Garantizar el acceso generalizado a servicios sanitarios de buena calidad y reducir las desigualdades en este ámbito.
- Reforzar los servicios de atención a las personas mayores dependientes, entre otras cosas, ofreciendo instalaciones idóneas y revisando los criterios de protección social para quienes la prestas y para sus destinatarios.
- Centrarse en la prevención de enfermedades y la protección de la salud como mejor forma de abordar los problemas sanitarios, reducir costes y promover una vida sana.

El nuevo proceso de intercambio de experiencias y supervisión

Para hacer más fluido el intenso debate que debe abrirse en relación con estos objetivos, la Comisión prevé las siguientes fases:

Se invitará a los Estados miembros a designar a un funcionario de alto nivel para que coordine las actividades de intercambio y recogida de información. La Comisión organizará regularmente reuniones con estos funcionarios de contacto para analizar y evaluar los progresos realizados.

Es preciso un nuevo instrumento que sirva mejor a los intereses comunes de los Estados miembros, para profundizar en el intercambio de experiencias y para que les ayude en el proceso de modernización de sus sistemas mediante el seguimiento de las medidas adoptadas. A tal fin, la Comisión tiene intención de reformar su "Informe sobre la Protección Social en Europa". En el futuro, el nuevo informe se publicará anualmente, y no cada dos años, con objeto de seguir más de cerca la evolución de los acontecimientos en este terreno.

Se elaborará en estrecha consulta con los Estados miembros, poniendo de relieve cuáles han sido los hechos más relevantes en materia de política de protección social.

La Comisión invitará al Consejo a examinar este texto junto con el Informe conjunto sobre el empleo.

Se adaptarán las medidas necesarias para facilitar que los países candidatos a la adhesión vayan integrándose paulatinamente en este proceso¹³.

La necesidad de ampliar el debate

La sociedad civil ha manifestado un vivo interés en este tema y la Comisión se propone desarrollar un diálogo al respecto con todos los afectados. Se invitará a los interlocutores

¹³ El Informe de 1999 sobre la protección social en Europa ofrecerá información sobre la situación en este ámbito dentro de los PECO.

sociales a contribuir al proceso dentro del Comité de Diálogo Social y se buscará una mayor participación de las ONG, al igual que de las entidades de seguridad social.

Se invita también a las instituciones comunitarias a aportar su grano de arena: en concreto, se espera que el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones ofrezcan su opinión sobre el enfoque adoptado.

Por consiguiente, la Comisión propone las siguientes acciones principales con objeto de crear una estrategia concertada para modernizar la protección social:

1. Aprobación por parte del Consejo de los cuatro grandes objetivos delineados en la Comunicación:

- hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros,
- conseguir pensiones seguras y sistemas de pensiones viables,
- promover la inclusión social y
- garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

2. Aprobación por parte del Consejo de un marco para una cooperación más estrecha en el campo de la protección social, basada en el intercambio de experiencias, el consenso y la evaluación mutua de la evolución de la política de protección social para determinar los modelos que deben seguirse.

3. Designación por parte de los Estados miembros de un funcionario de alto nivel para ejercer funciones de contacto y coordinación en este proceso. La Comisión organizará reuniones con ellos para analizar y evaluar los progresos realizados.

Para ayudar a Estados miembros en este proceso y supervisar la evolución de los acontecimientos, la Comisión modificará el Informe sobre la protección social en Europa, que en adelante se presentará al Consejo y publicará anualmente.

4. Invitación a otras instituciones comunitarias, en especial el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, a que colaboren en este proceso

5. Invitación a los interlocutores sociales, ONG e instituciones de seguridad social a que contribuyan al desarrollo de este proyecto.