



CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA

Bruselas, 13 de marzo de 2006 (17.03)  
(OR. en )

7294/06

SOC 126  
ECOFIN 95  
FSTR 10  
EDUC 55  
SAN 60

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

de: Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores

a: Consejo Europeo

---

n.º doc. prec.: 6800/06 SOC 95 ECOFIN 66 FSTR 4 EDUC 41 SAN 44 + COR 1 +  
ADD 1 REV 1 + ADD 1 REV 1 COR 1 (hu)

---

n.º prop. Ción.: 6399/06 SOC 74

---

Asunto: **Informe conjunto sobre protección social e inclusión social**

---

Se adjunta a la atención de las Delegaciones el texto del Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, adoptado por el Consejo y la Comisión el 10 de marzo de 2006, que será remitido al Consejo Europeo con miras a su sesión de los días 23 y 24 de marzo de 2006.

Se advierte que este informe debe leerse conjuntamente con los perfiles de los países, que figuran en la adenda 1.

## INFORME CONJUNTO SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL DE 2006

### 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas europeas en materia de protección social e inclusión social se enfrentan a grandes retos. La competencia global, el impacto de las nuevas tecnologías y el envejecimiento de la población conforman el contexto político a largo plazo; el débil crecimiento, el elevado desempleo y las desigualdades persistentes deben abordarse a corto plazo. En la reunión celebrada en Hampton Court en octubre, los Jefes de Estado y de Gobierno reflexionaron sobre cómo pueden sostenerse los sistemas sociales europeos frente a tales retos y, al mismo tiempo, sobre cómo dichos sistemas pueden contribuir a superarlos. La aportación de la Comisión, firmemente respaldada en las conclusiones de la Presidencia, pidió «el refuerzo de instrumentos como las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo de la Unión Europea y la intensificación de su interacción con una coordinación a nivel europeo más eficaz en el ámbito de la protección social.».

Anteriormente, la revisión de la estrategia de Lisboa en la primavera de 2005 había planteado un reto con dos vertientes para los trabajos en el marco del método abierto de coordinación (MAC) para la protección social y la inclusión social. Dicha revisión detectó un vacío entre los objetivos europeos comunes y las políticas establecidas para abordarlos, lo cual significa, en el contexto del MAC, que el proceso debe ir más allá de la identificación de los principios generales para centrarse en la eficacia de las políticas. En segundo lugar, al mismo tiempo que reafirmó la importancia de la dimensión social de la estrategia, intentó centrar los esfuerzos políticos en alcanzar un mayor crecimiento y crear más y mejores empleos. Por tanto, es necesario garantizar una estrecha interacción entre el MAC en los ámbitos de la protección social y la inclusión social, centrado en proporcionar un alto nivel de protección social y de cohesión social, y las políticas para el empleo y el crecimiento. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo invitó a la Unión Europea y a los Estados miembros a dar prioridad, en el marco de la estrategia de inclusión social, a mejorar la situación de los jóvenes más vulnerables y a las iniciativas destinadas a evitar el fracaso escolar como contribución al «Pacto Europeo para la Juventud».

Este segundo Informe conjunto sobre protección social e inclusión social responde directamente al reto de la cumbre de Hampton Court y la estrategia de Lisboa, y se fundamenta en la Comunicación de 2003 «Refuerzo de la dimensión social de la estrategia de Lisboa»: Racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social»<sup>1</sup>. Se basa, asimismo, en los planes y las declaraciones políticas realizados por los Estados miembros durante 2005 en el marco de los tres capítulos políticos de «inclusión social», «pensiones» y «asistencia sanitaria y cuidados de larga duración». Se guía por las opiniones sobre el valor del MAC expresadas por los Estados miembros y las partes interesadas. Además, prevé la estructura de los intercambios en el marco del MAC con arreglo al futuro proceso racionalizado<sup>2</sup>.

## **2. CUESTIONES GLOBALES RELATIVAS A LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL**

En la Comunicación de la Comisión sobre un nuevo marco para el MAC se esbozan tres retos globales para las políticas en los ámbitos de la protección social y la inclusión social. En la presente sección se utiliza dicho marco para revisar las políticas actuales y las estrategias de reforma.

### **a) Promover la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes**

Los Estados miembros deben alcanzar los objetivos sociales fundamentales de forma eficaz y rentable, al mismo tiempo que se adaptan a nuevos retos y circunstancias. A tal fin, en 2003, los Estados miembros en su conjunto gastaron en protección social aproximadamente el 28 % del PIB en términos brutos<sup>3</sup>, una cifra que se ha orientado al alza tras haber permanecido estable en líneas generales durante los últimos años, también en el contexto del envejecimiento de la población<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> COM(2003) 261

<sup>2</sup> Véase COM(2005) 706.

<sup>3</sup> Datos del Sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (SEEPROS).

<sup>4</sup> Véase también el documento del Comité de política económica: *Restructuring public expenditure: challenges and achievements*, enero de 2006.

Los sistemas de transferencias monetarias (distintas de las pensiones) ascienden al 5 % del PIB. La labor de reforma en este ámbito se centró principalmente en reforzar los incentivos para la aceptación de un empleo. La utilización de prestaciones vinculadas al trabajo para incrementar los ingresos de las personas que pasan a ocupar un puesto de trabajo (mal remunerado) va en aumento, aunque lentamente. La asistencia social está relacionada cada vez más estrechamente con los servicios sociales y de empleo que se prestan a nivel local, con objeto de aumentar la sinergia y la eficacia. Se ha constatado una notable labor de reforma por lo que se refiere a los regímenes de enfermedad de larga duración/invalidez, en los que numerosos Estados miembros están tomando medidas para velar por que no se conviertan en una forma disfrazada de jubilación anticipada, sino que promuevan el mantenimiento del empleo y la vuelta al mercado de trabajo.

El gasto en pensiones en la UE, cuyo promedio ascendió al 13 % del PIB en 2003, ha garantizado que tener una edad avanzada ya no se asocie con ser pobre o depender de los hijos. Esto se ha logrado principalmente gracias a las pensiones públicas, y las autoridades públicas seguirán siendo responsables de que los ingresos por jubilación sean adecuados. En los sucesivos Consejos Europeos se ha destacado que el aumento de la edad efectiva de jubilación tendría un efecto absolutamente decisivo tanto en la adecuación como en la viabilidad de los sistemas de pensiones, especialmente a la luz de las consecuencias a largo plazo que el aumento de la esperanza de vida tendrá respecto a los gastos en pensiones.

En la mayoría de los Estados miembros se llevan a cabo reformas para invertir la tendencia de los decenios anteriores de reducir dicha edad y abordar los futuros aumentos de la esperanza de vida. Se espera que los regímenes de pensiones por reparto sigan siendo la principal fuente de ingresos de los pensionistas durante los próximos decenios, al mismo tiempo que se espera que la contribución de los fondos de pensiones aumente en muchos Estados miembros, si bien no en todos. El principio de solidaridad sigue siendo importante para nuestros sistemas de pensiones, al asegurar el acceso de todos los trabajadores a las pensiones, un tipo de mínimo garantizado para las personas mayores, unos ingresos sustitutivos y, por último, el reconocimiento, a efectos de las pensiones, del tiempo en que se ha estado al margen del mercado de trabajo (sobre todo cuidando hijos o personas mayores y los períodos de desempleo).

En el ámbito de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, en el que se gastó una media del 8 % del PIB en 2003, los Estados miembros siguen intentando garantizar el acceso de todas las personas a una asistencia de alta calidad, al mismo tiempo que ajustan sus sistemas a una demanda creciente relacionada con el envejecimiento, las expectativas de los pacientes y el desarrollo tecnológico. Intentan alcanzar una mayor eficacia, así como una contención global de los costes a través de la reorganización, la fijación de prioridades y el desarrollo de estructuras de incentivos para los usuarios y los proveedores. Se espera que las políticas de promoción de la salud y de prevención de enfermedades desempeñen un papel cada vez más importante. Para garantizar que las desigualdades en materia de salud no se acentúen por falta de acceso a la asistencia, el uso cada vez mayor de honorarios y cofinanciación va acompañado de una amplia serie de reducciones de honorarios dirigidas a los grupos desfavorecidos.

En 2050, la población de Europa será ligeramente inferior, pero considerablemente más vieja. Habrá dos trabajadores por cada persona mayor, mientras que actualmente la proporción es de cuatro a una. Las últimas previsiones a largo plazo señalan que, hacia 2050, los costes en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración relacionados con el envejecimiento de la población traerán consigo un notable aumento del gasto público en la mayoría de los Estados miembros. Sobre la base de las políticas actuales, se prevé que el gasto público total relacionado con el envejecimiento aumente en 3,4 puntos porcentuales del PIB, mientras que las previsiones indican que el gasto en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración aumentará en 4,4 puntos porcentuales para EU-25 y hasta 10 puntos porcentuales en algunos Estados miembros<sup>5</sup>.

Para Europa, la forma de satisfacer estas necesidades no consiste en renunciar a sus ambiciosas políticas sociales, sino en hacer que éstas contribuyan a los resultados económicos. La viabilidad financiera sólo podrá garantizarse mediante la modernización de las instituciones y de los mecanismos de aplicación, respetando la diversidad de la organización social de los Estados miembros.

---

<sup>5</sup> Véase el documento del Comité de política económica y la Comisión Europea: *The impact of ageing populations on public spending on pensions, health and long-term care, education and unemployment benefits for the elderly*, febrero de 2006, disponible en: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/epc\\_sustainability\\_ageing\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_sustainability_ageing_en.htm). Estas previsiones tienen un enfoque prospectivo y no pueden compararse directamente con las cifras del SEEPROS, ya que no incluyen el gasto privado en el marco de regímenes profesionales ni la asistencia sanitaria privada.

Las reformas en materia de protección social han avanzado a un ritmo sostenido. Como muestra la presente revisión, las reformas no son sinónimo de recortes, y debería realizarse un seguimiento muy cuidadoso de su impacto en la cohesión social. De los países que tienen más experiencia se desprende que una buena activación que incluya intervenciones integradas y adaptadas resulta cara, y no puede ser una estrategia apresurada.

Por ejemplo, una mayor utilización de las pensiones mínimas de jubilación en función de la renta no debería debilitar los incentivos para colocar ahorros en planes de pensiones. En muchos Estados miembros, los niveles mínimos de asistencia social son inferiores al umbral de riesgo de pobreza y, desde el punto de vista de la inclusión social, debe vigilarse cuidadosamente el margen para someter dichos niveles a condiciones. Hasta la fecha, la insistencia cada vez mayor en la condicionalidad de las prestaciones no se ve acompañada del seguimiento sistemático de su impacto en los grupos más desfavorecidos. La tendencia a descentralizar la responsabilidad en el nivel regional y/o local abre grandes posibilidades para una prestación integrada de servicios de protección social y otros servicios sociales. Sin embargo, una vez más, debe realizarse un seguimiento de su impacto. También se deberá «fusionar» la evaluación en los distintos ámbitos políticos. En el ámbito sanitario ya se ha notado el recurso, cada vez más frecuente, a los pagos conjuntos, acompañado de medidas destinadas a aliviar su coste para los grupos de ingresos más bajos; en los informes sobre inclusión más recientes, se considera que el impacto del aumento de los costes sanitarios y de los seguros de salud ejerce cada vez más presión sobre los grupos de personas que tienen ingresos más bajos.

**b) Interactuar estrechamente con los objetivos de Lisboa para alcanzar un mayor crecimiento económico y crear más y mejores puestos de trabajo, y con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE**

La interacción entre el MAC y el proceso revisado de Lisboa debería ser doble: las políticas de protección e inclusión sociales deben apoyar los objetivos de crecimiento y empleo, y las políticas de crecimiento y empleo deben apoyar los objetivos sociales. Entre los Estados miembros, Bélgica, Hungría y Finlandia ofrecen claros ejemplos de dicha interacción dinámica en sus programas nacionales de reforma (PNR), al situar los objetivos sociales en el centro de su programación de Lisboa y al afirmar que su programación a medio plazo en materia de economía y empleo debe apoyar la viabilidad y el desarrollo futuros de sus políticas sociales.

Al revisar los trabajos en los tres capítulos políticos del MAC junto con los programas nacionales de reforma, se pone claramente de manifiesto el papel que puede desempeñar la protección social para mejorar los resultados en materia de empleo. Sin embargo, los vínculos entre el MAC y los PNR no siempre están claros.

En la lucha contra la exclusión social, «facilitar el acceso al empleo» constituye un elemento fundamental de las estrategias de los Estados miembros, sobre todo teniendo en cuenta que las últimas reformas insisten más en la transición a la vida laboral. En la mayoría de los Estados miembros se llevan a cabo o se planifican políticas activas del mercado de trabajo, así como una revisión de los sistemas fiscales y de prestaciones. En los países donde los resultados en materia de economía y empleo han sido buenos, y los sueldos y las prestaciones son comparativamente bajos, como en los países bálticos, se han integrado las políticas de empleo y de inclusión vinculando el aumento de los niveles de prestaciones con el aumento de los salarios mínimos, a fin de repartir los beneficios del crecimiento registrado recientemente y de aumentar los incentivos al trabajo.

Algunos Estados miembros mencionan en sus PNR que esperan que la inmigración desempeñe en el futuro un papel importante en la viabilidad de sus mercados laborales. Sin embargo, el reconocimiento del reto de integrar inmigrantes, una cuestión importante en los últimos planes nacionales de acción (PNA) para la inclusión, no queda patente en los PNR.

Las reformas de las pensiones afectan directamente al empleo, al reforzar los incentivos para prolongar la vida activa y al limitar el abandono prematuro del mercado laboral. Al reforzar el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones, también fomentan la actividad y el trabajo declarado durante todo el ciclo de vida activa. Sin embargo, el éxito de este planteamiento no depende sólo de las estructuras de incentivos de los sistemas de pensiones. Una cuestión fundamental para la reforma del mercado laboral y los futuros PNR es abrir los mercados de trabajo a los trabajadores mayores y ayudarlos a prolongar su vida activa, entre otras cosas, mediante una utilización eficaz de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Una buena asistencia sanitaria aumenta la cantidad y mejora la calidad de la mano de obra y, en particular, la empleabilidad de las personas mayores. Además, los sectores de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración dan empleo a muchas personas y, en el futuro aumentará esta tendencia. En sus declaraciones políticas preliminares, los Estados miembros hicieron gran hincapié en el reto de garantizar unos recursos humanos adecuados para satisfacer la futura demanda del sector. La forma en que los sistemas gestionen la futura oferta de cuidados, entre otras cosas, usando eficazmente las nuevas tecnologías, tendrá importantes repercusiones en el empleo. El equilibrio entre los cuidados informales (en el ámbito familiar, al margen del mercado de trabajo) y los cuidados formales (a través de los servicios sociales y los mecanismos del mercado) tendrá un gran impacto en la oferta de mano de obra, en particular la mano de obra femenina. Algunos nuevos Estados miembros, en especial Hungría, mencionan la importancia que las cuestiones sanitarias tendrán en las estrategias futuras.

#### *Protección social y crecimiento*

En el ámbito de las pensiones, existen vínculos evidentes entre la protección social y las cuestiones relativas al crecimiento. Unos regímenes públicos de pensiones sólidos desde el punto de vista financiero y unas finanzas públicas viables se refuerzan entre sí, lo que, a su vez, apoya los resultados económicos a largo plazo. En general, se reconoce que, para el crecimiento económico, es importante que la población —tanto la población en general como las personas mayores en particular— goce de buena salud. Respecto a la política de inclusión social, la exclusión de personas y grupos, como los inmigrantes y las minorías étnicas, de la participación en el trabajo y la sociedad representa una pérdida de recursos que deberá abordarse por razones económicas y de justicia social. Al mismo tiempo, la viabilidad de los regímenes de protección social depende de las perspectivas de crecimiento y, por tanto, del éxito de las estrategias nacionales de reforma para promover la competitividad y la productividad.

En la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible<sup>6</sup> se recogen las aspiraciones de la sociedad europea a largo plazo, así como las amenazas y retos que deberán abordarse si queremos satisfacer dichas aspiraciones. Las cuestiones de política social forman parte tanto de las aspiraciones (por ejemplo, de una sociedad cohesiva) como

---

<sup>6</sup> COM(2001) 264 y COM(2005) 37.

de los retos (por ejemplo, las diferencias entre ricos y pobres, y una sociedad que envejece). La perspectiva de la viabilidad arraiga las dimensiones a largo plazo de la protección social y la inclusión social en el marco político, centrándose aún más en la pobreza infantil, por la cual la pobreza y la exclusión se transmiten de generación en generación y los futuros recursos humanos de Europa disminuyen. De forma más general, señala la necesidad de centrarse en la viabilidad en el MAC.

**c) Consolidar la gobernanza, la transparencia y la implicación de las partes interesadas en el diseño, la ejecución y la supervisión de la política**

Uno de los mensajes políticos clave que se desprenden de los trabajos en el marco del MAC es que la elaboración de políticas, y su realización, dan resultado si cooperan todos los agentes, las ramas y los niveles del gobierno. El MAC ha tenido un cierto impacto en el refuerzo de este mensaje, en particular en el ámbito de la inclusión social. Todos los Estados miembros de EU-10 han establecido nuevas estructuras para hacer participar a la sociedad civil en la planificación de sus políticas sociales. Los PNA adoptados por los países de EU-15 ponen de manifiesto una amplia gama de medidas para mejorar la cooperación entre las autoridades centrales, regionales y locales. Es evidente que los Estados miembros han aprendido los unos de los otros. La buena gobernanza también incluye el objetivo de integrar las cuestiones relativas a la inclusión social en la elaboración de las políticas (incluida la elaboración del presupuesto), así como una evaluación y un control más estrictos. Se han producido avances en estos dos ámbitos, pero han sido limitados. Los gobiernos deberían invertir más en seguimiento y evaluación para disponer de un intercambio de las mejores prácticas basado en un análisis sólido.

En cuanto a las pensiones, es esencial que las reformas, habida cuenta de su impacto a largo plazo, se basen en el consenso. Es necesario que la toma de decisiones sea transparente para que, en la tarea de planificar la jubilación, que a menudo es compleja, los ciudadanos tengan seguridad y entiendan lo que está en juego. Los compromisos sobre mecanismos de revisión automática o periódica ayudan a los ciudadanos a planificar. Tanto una mayor descentralización de los fondos como una mayor variedad de opciones en relación con los instrumentos de inversión o las edades de jubilación aumentan la complejidad y deben ir acompañadas de medios para proporcionar información y orientación a los ciudadanos.

En los sistemas sanitarios, se constata la gran complejidad de los papeles que desempeñan los aseguradores y los prestadores de servicios, así como las autoridades centrales, regionales y locales. La interfaz entre los prestadores de asistencia sanitaria y los cuidadores será cada vez más importante para una coordinación eficaz. Es fundamental que estén claros los papeles de las distintas instituciones y que exista una buena coordinación entre ellas. Asimismo, las relaciones entre los elaboradores de las políticas y los ciudadanos tienen una importancia similar, habida cuenta de las grandes expectativas que los ciudadanos tienen depositadas en los sistemas sanitarios y del énfasis que hacen los Estados miembros en el fomento de la prevención, de estilos de vida saludables y de un envejecimiento saludable.

### **3. RETOS FUNDAMENTALES DE LOS DISTINTOS CAPÍTULOS DE LOS TRABAJOS EN EL MARCO DEL MAC**

#### **3.1. Combatir la pobreza y la exclusión: un esfuerzo sostenido, pero con diferencias de aplicación**

Los planes nacionales de acción (PNA) de aplicación presentados por los países de EU-15 y las actualizaciones de los PNA (presentadas por cuatro de los Estados de EU-10) muestran los avances registrados en varios ámbitos, pero, en el contexto de unos resultados económicos desiguales en el mejor de los casos, no se ha producido una mejora significativa de la situación. Muestran claramente que la revisión de la estrategia de Lisboa ha puesto de manifiesto diferencias entre los compromisos de los Estados miembros en los objetivos comunes, por una parte, y el esfuerzo político para cumplirlos, por otra.

El análisis de los informes de 2005 confirma las siete prioridades políticas clave identificadas en el informe conjunto del año pasado, a saber, aumentar la participación en el mercado laboral, modernizar los sistemas de protección social, abordar las desventajas en materia de educación y formación, eliminar la pobreza infantil y reforzar la asistencia a las familias, garantizar una vivienda digna, mejorar el acceso a unos servicios de calidad, así como superar la discriminación y aumentar la integración de las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes. En los informes también se resalta la concentración de numerosas desventajas en algunas comunidades urbanas y rurales y entre algunos grupos. Los Estados miembros deben elaborar estrategias integradas y coordinadas para responder a las necesidades y luchar contra las numerosas desventajas de los grupos que presentan un riesgo particular, como las personas con discapacidad, los migrantes y las minorías étnicas (incluidos los gitanos), las personas sin hogar, los antiguos reclusos, las personas que sufren adicción y las personas mayores aisladas. Debe mejorarse el acceso al sistema general de prestaciones y, en caso necesario, deberá haber medidas específicas.

Se manifiestan tres tendencias con una intensidad especial, a saber, los retos relacionados con el aumento de la inmigración; el aumento de los costes sanitarios y de seguros; y la necesidad de servicios asequibles de cuidado de niños, personas con discapacidad y personas mayores dependientes a la luz del cambio demográfico y del aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Entre los retos de cara al futuro se encuentran la necesidad de una *mayor integración*, es decir, incorporar mejor los PNA en la elaboración de las políticas nacionales, incluidos los procesos presupuestarios, así como en el proceso revisado de Lisboa; una *mejor gobernanza*, es decir, una mejor movilización de los agentes y los vínculos entre los distintos niveles (nacional, regional y local) de la administración, así como una responsabilidad más clara sobre su aplicación, control y evaluación; y unos vínculos más fuertes entre los PNA para la inclusión y los *Fondos Estructurales*, en particular, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

### **3.2 Pensiones adecuadas y viables: continúa la labor de reforma**

La segunda ronda de Informes sobre las estrategias nacionales en materia de pensiones presentados en julio de 2005 pone de manifiesto que las reformas<sup>7</sup> han avanzado notablemente desde el Informe conjunto de 2003. En dichos informes se resalta la interrelación entre los tres objetivos generales de la adecuación, la viabilidad y la modernización. Para que las estrategias de reforma tengan éxito, los tres elementos deberán estar presentes y considerarse en su conjunto.

Para garantizar unos sistemas de pensiones adecuados y viables, los Estados miembros están aplicando la estrategia sobre tres frentes de reducir la deuda pública, reformar las pensiones y aumentar el empleo. Si bien algunos Estados miembros tienen el objetivo de reducir la deuda pública y así tener margen para abordar la viabilidad de los sistemas de pensiones, en los últimos años sólo unos pocos países han logrado hacerlo. Los Estados miembros también pretenden aumentar el empleo y muchos de ellos han iniciado reformas que han empezado a traducirse en mayores tasas de empleo entre las personas mayores: se han reducido los factores que puedan disuadir de prolongar la vida activa y se han reforzado los incentivos para

---

<sup>7</sup> Para más información acerca de los Informes sobre las estrategias nacionales de 2005, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones.

seguir en la misma, se han reforzado los vínculos entre las cotizaciones y las prestaciones y la esperanza de vida se ha tenido más en cuenta en el cálculo de las pensiones. Las últimas reformas suelen traducirse en un descenso de las tasas de sustitución a una edad determinada, que, no obstante, puede compensarse prolongando la vida laboral y ahorrando más, manteniendo así el objetivo de percibir unos ingresos por jubilación adecuados, evitando que los pensionistas se vean reducidos a la pobreza y manteniendo un nivel razonable de ingresos durante la jubilación. Algunos Estados miembros están aumentando el nivel de las pensiones mínimas garantizadas; muchos reconocen períodos de cuidados prestados a personas dependientes para el cálculo de los derechos a pensión. Se han desarrollado las pensiones suplementarias, de las que algunos Estados miembros esperan que contribuyan notablemente a mantener el nivel de vida durante la jubilación, y se ha reforzado el marco legislativo correspondiente. Si bien se prevé que las cotizaciones a las pensiones gestionadas por una entidad privada aumenten en los próximos decenios, en casi todos los Estados miembros, los regímenes públicos de pensiones por reparto seguirán siendo la principal fuente de pensiones. La desigualdad de acceso a las pensiones privadas es motivo de preocupación y algunos Estados miembros están revisando las respuestas políticas, incluidos unos notables incentivos fiscales para los trabajadores con pocos ingresos. En relación con el mayor uso de los regímenes privados de pensiones, los Estados miembros intentan regular y controlar sistemas para fomentar que los rendimientos sean transparentes, razonables y previsibles.

Una nueva característica de las últimas reformas es la introducción de mecanismos de revisión automáticos o semiautomáticos que garanticen un seguimiento periódico de los factores de presión sobre los regímenes de pensiones, en especial las tendencias demográficas, y que produzcan un debate sobre las posibles respuestas políticas. Tales mecanismos fomentan la transparencia de los regímenes de pensiones y, junto con información a los ciudadanos sobre sus derechos de pensión, aumentan la confianza de la población.

### 3.3. Asistencia sanitaria y cuidados de larga duración: los primeros pasos subrayan la importancia de estas cuestiones

Tras la decisión del Consejo en 2004 de ampliar el MAC a los ámbitos de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, los Estados miembros presentaron declaraciones preliminares políticas en la primavera de 2005. Estos informes señalaron cuestiones sobre las que se debía seguir trabajando y contribuyeron a la propuesta de la Comisión para cumplir los objetivos comunes<sup>8</sup>.

El objetivo de garantizar el acceso sigue siendo un reto fundamental, junto con las presiones sobre el gasto público. Sigue habiendo grandes desigualdades respecto a la insuficiencia de la oferta, las barreras geográficas y el género, así como disparidades en la forma en que los distintos grupos socioeconómicos recurren a los sistemas sanitarios, y en los resultados en materia de salud que experimentan. Respecto a los cuidados de larga duración, la oferta actual ya se considera insuficiente y lo será aún más, habida cuenta de la evolución demográfica. Sin embargo, sólo unos pocos Estados miembros han incorporado el futuro reto de los cuidados en sus sistemas de protección social o han ampliado sus servicios sociales para abordarlo. La situación sanitaria de los ciudadanos mayores puede tener un gran impacto en el gasto sanitario. Se insiste en el reto que supone el desarrollo de los recursos humanos para sostener unos servicios de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración frente al aumento de la demanda y a la escasez de recursos humanos. Una respuesta común es la importancia que se da al fomento de la prevención, de unos estilos de vida saludables y de un envejecimiento saludable. Respecto a la calidad de la oferta, las reformas promueven el desarrollo de indicadores y el establecimiento de normas de calidad, orientaciones prácticas y sistemas de acreditación. Tales planteamientos también facilitarán el ahorro. Se considera que hacer que los pacientes participen y aumentar las opciones es una forma de aumentar la calidad. La tecnología tiene un gran potencial para mejorar la calidad, pero es necesario vigilar su incidencia en los costes, por lo que una gestión eficaz de la tecnología revestirá la máxima importancia.

---

<sup>8</sup> Véase el memorándum del Comité de protección social, *Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-Term Care*, 2005.

La labor de los Estados miembros por garantizar la viabilidad financiera se centra en gran medida en aumentar la eficacia. Las reformas insisten en la necesidad de coherencia y de una mayor coordinación entre los distintos niveles de la administración (nacional, regional y local) y entre los distintos tipos de cuidados para evitar intervenciones innecesarias. Los médicos de familia desempeñan un papel fundamental en sus funciones curativas, de orientación y de intermediarios. Se espera que las acciones en este ámbito también influyan positivamente en el acceso a la asistencia y en su calidad. Las políticas de viabilidad también están destinadas a animar a los prestadores de servicios y a los usuarios a utilizar los recursos de forma racional promoviendo la sensibilización sobre los costes (costes compartidos) y el recurso a la atención primaria. Se considera que la competencia entre los prestadores de servicios (y, en algunos países, entre los aseguradores) es una forma de reducir los costes de los cuidados y de reforzar su calidad; sin embargo, debe estar regulada de tal manera que se alcance el mayor equilibrio posible entre la accesibilidad para todos, una alta calidad y la viabilidad financiera. Las medidas políticas, que pueden prevenir la discapacidad, apoyar los cuidados informales para las personas mayores con discapacidad o favorecer los cuidados formales en casa en lugar de en instituciones, también pueden tener un gran impacto en el gasto público.

### **Seguir adelante con el MAC en un contexto simplificado: mensajes clave**

El análisis anterior puede resumirse en los siguientes mensajes clave:

La formulación de los PNA para la inclusión precisa un planteamiento más estratégico para facilitar una exposición de políticas más precisa, sistemática y transparente. El MAC debe centrarse claramente en la pobreza de los niños y de sus familias. También se debe prestar más atención a la exclusión múltiple a que se enfrentan los jóvenes de minorías étnicas residentes en barrios pobres. En este contexto, también cabe destacar el papel fundamental que desempeñan la educación y la formación para evitar que la pobreza se transmita de generación en generación.

Como muestran las previsiones, los cambios demográficos tendrán un gran impacto, pero las reformas en materia de protección social pueden mejorar el panorama. En los informes relativos a las estrategias nacionales en materia de pensiones se resalta la interrelación entre los tres objetivos generales de la adecuación, la viabilidad y la modernización, y las sinergias y sus efectos compensatorios. Para que las estrategias de reforma tengan éxito, en especial por lo que se refiere al

aumento de la esperanza de vida, los tres elementos deberán estar presentes y considerarse en su conjunto. Las reformas deben seguir eliminando los factores desincentivadores y reforzando los incentivos para prolongar la vida activa, y deben ir acompañadas de avances en la forma en que los empresarios y los mercados laborales tratan a los trabajadores mayores, lo cual contribuirá de forma decisiva a mantener la adecuación y el nivel de vida y a combatir la pobreza de los pensionistas. Conviene vigilar de cerca la tendencia hacia un descenso de las tasas de sustitución mediante las pensiones, así como el diseño de los incentivos para prolongar la vida activa, incluidos los destinados a los posibles beneficiarios de las prestaciones mínimas para los pensionistas.

Para modernizar las pensiones, es necesario tener mejor en cuenta nuevas formas de trabajar y las interrupciones de la carrera profesional, en especial para cuidar a otras personas, y garantizar que las mujeres puedan adquirir derechos de pensión propios. El desarrollo de pensiones privadas puede complementar los regímenes públicos, pero su asequibilidad y su seguridad deben estar garantizadas. Las revisiones periódicas permiten adaptar los sistemas y la información sobre los derechos de pensión de las personas ayudan a adquirir confianza.

Sobre la base de los primeros pasos positivos, los futuros intercambios sobre asistencia sanitaria y cuidados de larga duración deben centrarse en cómo garantizar el acceso y reducir desigualdades; en adaptarse a las necesidades cambiantes y aumentar las opciones y la participación de los pacientes; en promover la calidad; en garantizar una financiación sólida de unos sistemas eficaces y una contención global de los costes adecuada; en mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la administración; en reforzar los incentivos para que los usuarios y los prestadores de servicios utilicen racionalmente los recursos; en promover la prevención, unos estilos de vida activos y un envejecimiento saludable; y en desarrollar unas estrategias de recursos humanos destinadas a evitar escasez de personal en el futuro. Existen retos notables por lo que se refiere a los cuidados de larga duración: es necesario calcular las necesidades futuras y desarrollar los mecanismos necesarios de prestación y financiación.

Es esencial garantizar que el MAC y el proceso revisado de Lisboa se refuercen mutuamente. La Comisión y los Estados miembros deben elaborar el marco adecuado para garantizar la mejor interacción y mejorar los indicadores para medirla. Deberían reforzarse el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales, lo cual significa, por ejemplo, evaluar la medida en que las

oportunidades de empleo llegan a los grupos con el mayor riesgo de pobreza y exclusión social (por ejemplo, hogares donde ninguno de sus miembros trabaja, los desempleados de muy larga duración, las familias monoparentales, las familias numerosas, los jóvenes con riesgo de pobreza, las minorías étnicas y las personas con discapacidad) y la forma en que les afectan las reformas para promover el empleo.

Los sistemas de protección social en su conjunto requieren un planteamiento a largo plazo y holístico que se centre en la viabilidad como reto (no sólo para las pensiones y la sanidad), en los indicadores para controlar la eficacia de los sistemas, las políticas y los mecanismos de financiación, en la distribución del gasto entre las distintas ramas y en el equilibrio que debe alcanzarse entre las prestaciones públicas y la autonomía de los ciudadanos.

---