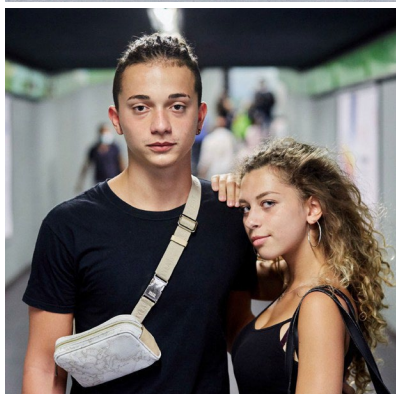
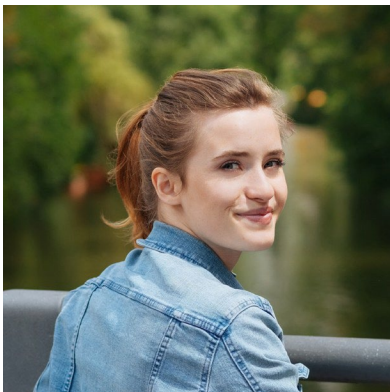


# EL FUTURO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



Y DEL  
ESTADO  
DE  
BIENESTAR  
EN LA UE

# Notas

1) El presente documento es una traducción de las secciones Resumen y Recomendaciones del informe del Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado de Bienestar, redactado inicialmente en inglés y publicado en esta [página web](#) el 6 de febrero de 2023.

2) El informe ha sido elaborado colegiadamente por el Grupo, por invitación de la Comisión Europea. Los miembros del Grupo de Alto Nivel realizaron su contribución al informe a título personal y con total independencia. Las opiniones expresadas no deben atribuirse a la Comisión Europea ni a sus servicios. Algunas partes del informe pueden no reflejar la posición de cada uno de los miembros del grupo. La Comisión Europea no es responsable de las consecuencias que pudieran derivarse de la reutilización de esta publicación.

3) El Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado de Bienestar en la UE se reunió entre noviembre de 2021 y diciembre de 2022. Estuvo presidido por **Anna Diamantopoulou**, antigua comisaria europea de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, ex ministra de Grecia y actualmente presidenta del grupo de reflexión DIKTIO, con sede en Atenas.

El Grupo estaba compuesto por once miembros:

- **Agnieszka Chłoń-Domińczak**
- **Bernhard Ebbinghaus**
- **Elena Granaglia**
- **Anton Hemerijck**
- **Hans-Peter Klös**
- **Catherine Mathieu**
- **Pasi Moisió**
- **Jozef Pacolet**
- **Yves Stevens**
- **Dorottya Szikra**
- **Anu Toots**

El trabajo contó con el apoyo de la secretaría del Grupo (Unidad de Protección Social de la DG EMPL de la Comisión Europea).

# Resumen

En su informe, el **Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado de Bienestar en la UE** analiza las **repercusiones previstas de mega tendencias clave** en la protección social y en el estado de bienestar. Describe sus implicaciones para el **diseño y el alcance de los sistemas de protección social y la financiación de la protección social**. Asimismo, **elabora recomendaciones estratégicas clave** tanto para los Estados miembros como para la UE. Además de las tendencias a largo plazo, el informe refleja todo lo aprendido de la pandemia de COVID-19 y de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones, por ejemplo, el creciente desafío de la pobreza energética.

El estado de bienestar se ve afectado por una serie de mega tendencias mundiales que conforman nuestras sociedades, nuestras economías y nuestros mercados laborales. Entre los **cambios demográficos** se encuentran el aumento de la longevidad y la disminución de la fertilidad, lo que da lugar al envejecimiento de la población, así como cambios en las estructuras familiares, la movilidad dentro de la UE y la migración. El envejecimiento de la población repercute en la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social, exigiendo un mayor empleo y reevaluando las «fronteras» tradicionales de las vidas económicamente activas.

El **mundo laboral está cambiando**. Un mayor empleo en puestos de trabajo de calidad es fundamental para proporcionar ingresos a todos los hogares y garantizar una financiación sostenible del gasto público. Aunque la tasa de empleo ha aumentado en las últimas décadas, sigue habiendo problemas de subempleo para los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de más edad, las personas con discapacidad y las personas de origen migrante. Los empleos de baja calidad, la pobreza de los ocupados y la elevada proporción de formas de empleo atípicas asociadas a la inseguridad y a salarios más bajos son los principales riesgos que requieren nuevas formas de protección.

**La digitalización y el cambio tecnológico** entrañan tanto riesgos como oportunidades para los mercados laborales y la protección social. Aunque pueden generar pérdidas de puestos de trabajo y polarización al menos a medio plazo, también pueden propiciar un crecimiento neto del empleo en general a largo plazo. La economía de plataformas se caracteriza por una elevada proporción de trabajo precario, mientras que las carencias en materia de capacidades y de acceso a las tecnologías de la información conllevan el riesgo de que aumenten las desigualdades. Al mismo tiempo, los avances tecnológicos crean oportunidades para la organización y la eficiencia de la protección social, por ejemplo en los servicios de asistencia sanitaria.

El **cambio climático** y la **transición ecológica** ya están afectando a los mercados laborales y a la protección social, pero hasta ahora no han dado lugar a una respuesta integral en materia de política social. Aunque todo el mundo se ve afectado por el cambio climático, los nuevos retos corren el riesgo de agravar las desigualdades ya existentes. Es necesario abordar las implicaciones sociales y en materia de empleo de la transición ecológica. Esto conlleva, entre otras cosas, reducir la escasez de mano de obra en ocupaciones esenciales, apoyar las transiciones de los trabajadores empleados en sectores de riesgo y minimizar la pobreza energética.

El informe analiza el impacto de estas mega tendencias en las políticas sociales y de bienestar desde un **enfoque de ciclo de vida**, y distingue tres funciones del estado de bienestar: **regulación del mercado laboral, protección social e inversión social**.

Las **políticas familiares** tienen varios objetivos, entre ellos la lucha contra la pobreza infantil, la promoción del desarrollo infantil y un sólido comienzo de la vida, la garantía de un nivel de vida satisfactorio para las familias y el aumento del empleo femenino. La política del bienestar debe ir más allá de la protección de los ingresos y hacer hincapié en la prestación de servicios para permitir la participación en la vida social y económica e impulsar el empleo.

La **juventud** se está convirtiendo en un período más largo de la vida en el que los adolescentes y los jóvenes adultos se van moviendo entre la educación y el empleo, la dependencia económica y la independencia, y tienen también la posibilidad de formar una familia. El empleo atípico, incluidos los períodos de prácticas y la formación de aprendices, los salarios bajos y la fragmentación de los historiales laborales dificultan a menudo el acceso de los jóvenes a una protección social adecuada. El éxito de la transición de la escuela al trabajo sigue siendo fundamental tanto para las perspectivas salariales como para la cobertura de la seguridad social, así como para evitar el efecto cicatriz del subempleo juvenil. Entre las posibles respuestas políticas se incluyen una combinación de prestaciones de protección social universales y específicas, becas y prestaciones de inserción en el mercado laboral.

Durante la **vida laboral**, la negociación colectiva desempeña un papel crucial para lograr una protección adecuada del salario mínimo y garantizar una distribución justa de los beneficios del aumento de la productividad. Sin embargo, su capacidad de protección se ha visto mermada. Además, los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia siguen enfrentándose a dificultades para beneficiarse de una cobertura mediante prestaciones de protección social adecuadas, transparentes y transferibles. Con el fin de conciliar la flexibilidad necesaria en la economía actual con unas garantías sociales adecuadas, se barajan opciones como la protección social subvencionada mediante impuestos o el fomento de la inclusión en los regímenes contributivos. A fin de garantizar unos ingresos dignos para todos, uno de los principales retos para los responsables políticos es combinar la protección de la renta mínima con incentivos para trabajar y con salarios justos, habida cuenta de los elevados niveles de bajos salarios y de pobreza de los ocupados. Las medidas de reciclaje y perfeccionamiento profesional a lo largo de toda la vida, como las políticas activas del mercado de trabajo, la educación y la formación permanente, también son cruciales para apoyar a los trabajadores durante los períodos de transición. Los programas de mantenimiento del empleo desempeñan un papel clave en la limitación del desempleo durante las crisis económicas. Los períodos de suspensión del contrato de trabajo deben utilizarse como una oportunidad de formación.

A medida que la población va **envejeciendo**, la transición del empleo a la jubilación también evoluciona, con el aumento de la edad de jubilación y la existencia de regímenes más flexibles para combinar el trabajo y la pensión. Satisfacer las crecientes necesidades de una población que envejece podría requerir contribuciones adicionales o la prolongación de la vida laboral, lo que supone elaborar políticas matizadas para los trabajadores de más edad, como medidas de prevención, la adaptación del lugar de trabajo y edades de jubilación diferenciadas.

El envejecimiento de la población aumenta la necesidad de cuidados de larga duración, que pueden resultar costosos para las familias, lo que confirma la importancia de una protección social para los cuidados de larga duración que asuma los costes a través de una prestación pública contributiva o financiada mediante impuestos. El reconocimiento de las labores de cuidado también es importante para garantizar unas pensiones adecuadas, en particular para las mujeres.

La respuesta a las crecientes necesidades determinadas en el informe requiere una **financiación adecuada, justa y sostenible de la protección social**. El Grupo sostiene que **las medidas de inversión social pueden dar lugar a un doble dividendo**, reduciendo el gasto futuro en protección de los ingresos gracias a las mejoras en el empleo y la salud, al tiempo que se amplía la base imponible. Entre las restricciones a los intentos de aumentar los impuestos se incluyen la carga fiscal existente y los objetivos de deuda y déficit, la globalización y el cambio tecnológico. Las cotizaciones a la seguridad social y la fiscalidad son las dos fuentes principales de financiación de la protección social; sin embargo, tienen un impacto diferente en la progresividad del régimen fiscal y de prestaciones sociales, los incentivos al empleo y la voluntad de contribuir. La carga fiscal general se ha mantenido estable en los últimos veinticinco años y el trabajo sigue siendo la principal fuente de financiación de la protección social, a pesar del creciente papel de la financiación a través de impuestos.

El Grupo analiza los actuales debates políticos sobre **la mejora de la progresividad y la equidad del sistema general de fiscalidad y prestaciones sociales, así como sobre fuentes alternativas de financiación**, como la fiscalidad indirecta (consumo), la fiscalidad de las empresas, la tributación del patrimonio, el cambio a nuevas formas de fiscalidad para la economía inmaterial, la tributación ecológica, etc.; y sobre la lucha contra la elusión, la evasión y el fraude fiscales. El informe sostiene que las normas de gobernanza económica de la UE afectan al margen de maniobra de los Estados miembros para financiar la inversión social y la protección social.

Las conclusiones del informe subrayan la importancia de un estado de bienestar **inclusivo y justo para minimizar los riesgos sociales y mitigar las dificultades económicas, apoyando al mismo tiempo la producción económica y el bienestar individual**. Un estado de bienestar moderno debe proporcionar fuertes amortiguadores contra las perturbaciones económicas e invertir en «trampolines» que ayuden a las personas durante las transiciones críticas del ciclo de la vida. Reconociendo que no existen soluciones que puedan servir a todos los distintos estados de bienestar europeos, el informe presenta una lista de veintiuna recomendaciones para modernizar y reforzar el estado de bienestar. Entre dichas recomendaciones, figuran las siguientes:

- **Protección y apoyo a las familias con niños:** por ejemplo, el cuidado de todos los niños menores de 3 años debe ser gratuito o asequible. Asimismo, las personas deben tener acceso a un apoyo financiero adecuado y a servicios de educación infantil y atención a la infancia para facilitarles la formación de una familia. Para las familias vulnerables, estos servicios deben ser gratuitos.
- **Igualdad de oportunidades en la educación y la formación:** los estados de bienestar deben velar por la igualdad de oportunidades para los jóvenes de familias con bajos ingresos, de modo que puedan continuar su educación y formación después de la escolarización obligatoria, por ejemplo, mediante becas.

- **Acceso a la protección social para todos:** con independencia del contrato o de la forma de trabajo, todo el mundo debe tener acceso a la protección social y contribuir a ella. Asimismo, la protección social debe ser adecuada y accesible a lo largo de toda la vida de las personas.
- **Calidad del trabajo:** los Estados miembros y los interlocutores sociales deben apoyar la calidad del empleo, en particular, ofreciendo ingresos dignos y seguros, autonomía, salud física y mental, oportunidades de desarrollo profesional y un equilibrio entre la vida profesional y la vida privada.
- **Aprendizaje permanente:** todas las personas deben tener oportunidades para mejorar sus capacidades o aprender otras nuevas. Esto aumentará sus posibilidades de encontrar un empleo o de cambiar de puesto de trabajo en el contexto de las transiciones ecológica y digital. También les ayudará a desempeñar empleos completamente nuevos, como puede ser en nuevos sectores.
- **Protección de los ingresos y del empleo:** como lección aprendida de la Gran Recesión y de la crisis de la COVID-19, los programas de mantenimiento del empleo deben ser accesibles para todos.
- **Carreras profesionales más largas, pensiones adecuadas y cuidados de larga duración:** los interlocutores sociales y los Estados miembros deben tratar de promover carreras profesionales más largas con buena salud, en particular a través de una organización flexible del tiempo de trabajo, la adaptación de los lugares de trabajo y la formación.
- **Mejor financiación del estado de bienestar:** para responder a las crecientes necesidades y retos, los Estados miembros deben encontrar nuevas fuentes para financiar de forma sostenible la protección social y el bienestar, por ejemplo, ampliando la base imponible y readaptando la combinación de ingresos (aumentando la imposición progresiva de la renta, el consumo, el capital y el patrimonio, así como del carbono y la energía).
- **Una regla de oro de las finanzas públicas:** la futura gobernanza presupuestaria de la UE debe garantizar la protección social y, en particular, las necesidades de inversión social, y permitir los préstamos para invertir en infraestructuras sociales.
- **Aumento de la capacidad de la UE para garantizar la protección social:** la UE debe contemplar iniciativas legislativas para cumplir todos los principios del pilar europeo de derechos sociales, garantizar una aplicación coherente en toda la Unión y limitar la competencia desleal en materia de normas de protección social.

El informe concluye señalando la **contribución decisiva del estado de bienestar** a la superación de la Gran Recesión y los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19. Acoge con satisfacción **el avance de la UE hacia una mayor flexibilidad presupuestaria** que facilite la inversión social.

# Recomendaciones

## A. Punto de partida sólido: fomentar el desarrollo infantil para todos

1. Todos los niños menores de tres años deben tener acceso a servicios de educación infantil y atención a la infancia de alta calidad y de jornada completa, fomentando así el desarrollo de la primera infancia, al tiempo que se facilita la conciliación de la vida laboral y familiar y el empleo de las mujeres. Estos servicios deben ser asequibles para todas las familias y gratuitos para todas las personas necesitadas con hijos.
2. Los Estados miembros deben proporcionar servicios específicos de protección de la renta mínima y asistencia para las familias vulnerables con niños a fin de prevenir la pobreza infantil (que es más común en los hogares de familias monoparentales y familias numerosas).

## B. Crear un trampolín para la generación joven

3. Los Estados miembros deben disponer de apoyo financiero, servicios y prestaciones en especie adecuados para que las personas, cuando así lo deseen, puedan fundar una familia y tener hijos.
4. Los Estados miembros deben proseguir la aplicación de la Garantía Juvenil reforzada, potenciar la oferta de educación y formación de alta calidad y proporcionar un entorno que favorezca la creación de puestos de trabajo de alta calidad y oportunidades de emprendimiento para los jóvenes. Los Estados miembros deben proporcionar un subsidio adecuado a los jóvenes de familias con bajos ingresos que les permita cursar una educación y seguir una formación de alta calidad después de la escolarización obligatoria.

## C. Garantizar una protección social inclusiva y un aprendizaje permanente

5. Todas las personas con empleo, independientemente de su situación laboral, deben poder acceder a una protección social adecuada y contribuir a ella, y las cotizaciones deben tener en cuenta todas las fuentes de ingresos. Esta protección social debe ser accesible a lo largo de toda la vida, ser capaz de mantener un nivel de vida digno, proporcionar una sustitución adecuada de los ingresos y reducir la necesidad de una renta mínima sujeta a condiciones de recursos, además de evitar la competencia desleal en las cotizaciones a la seguridad social.
6. Los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales a todos los niveles, deben desarrollar un enfoque de la calidad del trabajo sensible a las cuestiones relacionadas con el ciclo de vida, que abarque unos ingresos dignos y seguros, la autonomía en las tareas de trabajo, una buena salud física y mental, oportunidades de desarrollo profesional y un equilibrio adecuado entre la vida profesional y la vida privada.
7. Los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, deben contar con sistemas eficaces de aprendizaje permanente que ofrezcan oportunidades de mejora de reciclaje y perfeccionamiento profesional. Estos sistemas deben mejorar la empleabilidad de todas las personas en edad laboral y mejorar la base de capacidades para las profesiones asistenciales, la digitalización del trabajo y la transición ecológica. También deben apoyar

la reestructuración económica en favor de nuevos sectores y ocupaciones, al mismo tiempo que promueven el equilibrio de género. El acceso al reciclaje y perfeccionamiento profesional puede potenciarse mediante la negociación colectiva, los impuestos de formación sobre la masa salarial de los empleadores y el desarrollo de cuentas de aprendizaje individuales.

8. Los Estados miembros deben perseguir la inclusión de los migrantes a través de sus políticas sociales y del mercado laboral, garantizando un acceso temprano e igualitario al mercado laboral, con el apoyo de la formación, el reconocimiento de capacidades y cualificaciones, el aprendizaje de idiomas y la orientación cívica. La lucha contra la discriminación y la explotación es esencial para fomentar la inclusión de los migrantes en la sociedad y permitirles contribuir plenamente a la economía.
9. Sobre la base de lo aprendido de la Gran Recesión y de la crisis de la COVID-19, los Estados miembros deben disponer de programas de mantenimiento del empleo (como la reducción del tiempo de trabajo) a los que puedan acceder las personas con cualquier situación laboral, a fin de mantener los ingresos y evitar la pérdida de capacidades durante las crisis en el futuro. En lo que respecta a los empleados, este tipo de programas minimiza los despidos, preservando al mismo tiempo los vínculos entre el empleador y el empleado. Los períodos de suspensión del contrato de trabajo podrían utilizarse para recibir formación complementaria.

#### **D. Apoyar carreras más largas con buena salud para garantizar unos ingresos por jubilación adecuados**

10. Los interlocutores sociales o los Estados miembros deben apoyar la prolongación de la vida laboral mediante el fomento de la flexibilidad del tiempo de trabajo, la adaptación adecuada de los lugares de trabajo y la oferta de formación continua para satisfacer las necesidades de los trabajadores de más edad y aprovechar su potencial. Los Estados miembros deben considerar incentivos específicos que faciliten a las personas la transición gradual hacia la jubilación, y a una edad posterior.
11. Ante el envejecimiento de la población, los Estados miembros deben abordar de forma proactiva la pobreza y mantener unos ingresos adecuados en la vejez. Las consideraciones de sostenibilidad financiera deben tener en cuenta tanto el lado de los ingresos como de los gastos de las cuentas públicas y los efectos del aumento y la prolongación del empleo. Las prestaciones mínimas en la vejez deben ser lo suficientemente elevadas como para contribuir eficazmente a la prevención de la pobreza. Los Estados miembros (y cuando los regímenes se negocian colectivamente también los interlocutores sociales) deben garantizar que todas las personas en edad de trabajar estén incluidas en regímenes de pensiones contributivas que sustituyan adecuadamente a los ingresos procedentes del trabajo.
12. Los períodos de prestación de cuidados, como el cuidado de los hijos y las personas de edad avanzada, que implican que las personas tengan que abandonar su empleo o trabajar a tiempo parcial, deben computarse a efectos de pensiones, también mediante subvenciones en el caso de regímenes no públicos.



### **E. Garantizar cuidados de larga duración equitativos y de alta calidad**

13. Dado el aumento de las necesidades de cuidados de larga duración en unas sociedades que envejecen, los Estados miembros deben reforzar la disponibilidad de servicios de cuidados de alta calidad, como la atención ambulatoria, a domicilio y residencial, y garantizar la libertad de elección. Los Estados miembros deben velar por que los servicios sean accesibles para todos y estén cubiertos por la protección social (contributiva o financiada mediante impuestos), con un límite razonable en los copagos que deben efectuar las familias.

### **F. Promover una vivienda y un transporte inclusivos y respetuosos con el medio ambiente**

14. Los Estados miembros deben fomentar una vivienda asequible, eficiente desde el punto de vista energético y basada en principios de «diseño universal», garantizando que sea accesible para todos. Debe prestarse apoyo a los hogares con bajos ingresos o ahorros (en particular, a los jóvenes y a las familias con niños), a las personas con discapacidad o a las personas mayores con necesidades especiales. Los Estados miembros deben apoyar a las autoridades locales, las asociaciones de vivienda y las organizaciones de la economía social en este proceso, y los fondos de la UE deben apoyar proyectos piloto de innovación social.
15. Para fomentar la cohesión social y una transición ecológica justa, los Estados miembros deben garantizar un transporte público asequible y eficiente desde el punto de vista energético, con redes fiables y alternativas ecológicas. La inclusión social y la igualdad de acceso al transporte público deben formar parte de la planificación urbana y rural, y contar con el apoyo de subvenciones públicas, prestando especial atención a las zonas desfavorecidas.

### **G. Garantizar la prestación de servicios inclusivos que mejoren el bienestar y las capacidades**

16. Para prestar servicios sociales eficaces, de alta calidad e integrales, los Estados miembros deben mejorar la prestación de servicios a nivel local, fomentar la coproducción y la profesionalización y aprovechar al máximo las oportunidades de digitalización. Los Estados miembros deben contar con normas de calidad y mecanismos de garantía de calidad para los servicios sociales y aplicarlos tanto a los proveedores públicos como a los privados. Los Estados miembros deben aumentar la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro y de la economía social en el diseño y la prestación de los servicios sociales. La UE debe fomentar una mayor investigación e intercambio de información sobre buenas prácticas para apoyar las innovaciones en la gobernanza y la prestación de servicios sociales.

### **H. Garantizar una financiación sostenible para un estado de bienestar resiliente**

17. Para hacer frente a las crecientes necesidades financieras del estado de bienestar, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de ampliar la base imponible y reajustar la combinación de ingresos más allá de las cotizaciones a la seguridad social que se añaden a los costes laborales y ampliar los ingresos procedentes de la imposición progresiva de la renta, el consumo, el capital y el patrimonio, así como de los impuestos sobre el carbono y la energía. Para evitar la competencia fiscal perniciosa y el

dumping social, la UE debe coordinar los esfuerzos de los Estados miembros para aplicar una política común en materia de fiscalidad del capital y luchar contra la evasión y la elusión fiscales.

18. La UE y los Estados miembros deben contemplar un acuerdo europeo sobre tipos impositivos mínimos sobre el capital y unas normas armonizadas de la UE sobre la fiscalidad del capital con el fin de reforzar la base potencial para financiar la protección social y ayudar a evitar la competencia en materia de normas de protección social.
19. En el contexto de la futura gobernanza presupuestaria de la UE, es necesario asegurar la protección social y, en particular, las inversiones sociales. Una «regla de oro para las finanzas públicas» debe consistir en permitir el endeudamiento para inversión social, al menos en una fase inicial, para invertir en infraestructuras sociales.

### **I. Intensificar la capacidad de la UE para garantizar la protección social en el futuro**

20. La UE debe considerar la adopción de iniciativas legislativas adicionales en materia de empleo y política social con el fin de cumplir todos los principios del pilar europeo de derechos sociales, garantizar una aplicación coherente en toda la UE y limitar la competencia desleal en materia de normas de protección social.
21. Los Estados miembros deben garantizar a todos sus residentes un paquete mínimo de derechos sociales, basado en los principios del pilar europeo de derechos sociales, que deben respetarse en todo momento, incluso después de haberse producido perturbaciones externas.

