

Herramientas europeas para sistemas de renta mínima, piedra angular de una estrategia europea de lucha contra la pobreza y la inclusión social

(Documento de discusión)

Aprobado en el Comité Ejecutivo de la CES el 2 de julio de 2020

Este documento tiene por objeto proporcionar una base de debate para una acción de la CES sobre la renta mínima y otras medidas integradas para responder a la crisis de la pobreza y la exclusión social. Basándose en el acervo de la UE, las referencias a la renta mínima en este documento significan:

- Un **derecho fundamental**, tal y como se establece en el Principio 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) sobre la renta mínima **(RM)**;
- **Sistemas** de apoyo a los ingresos, basados en una combinación de prestaciones en efectivo, bienes y servicios habilitantes e incentivos para la reintegración en el mercado laboral (para quienes pueden trabajar), cuyo derecho está sujeto a condiciones, incluida la comprobación de los medios de vida, que tienen que ser adecuados, accesibles y habilitantes;
- Una parte integrante de sistemas de protección social universales, completos y basados en los derechos;
- Un instrumento contra la pobreza y la exclusión social, instrumento que se activará en toda la UE estableciendo normas mínimas europeas vinculantes para el apoyo a los ingresos;
- Una elemento fundamental para la convergencia social ascendente en torno a la cual construir una estrategia multidimensional de lucha contra la pobreza, destinada a garantizar el derecho a unos recursos que permita a todos los ciudadanos vivir con dignidad en todas las etapas de la vida.

La pobreza y la exclusión social en la UE, una situación alarmante

Los datos pre-COVID19¹ indicaban que hay 112 millones de personas en Europa que están [en riesgo de pobreza o exclusión social](#). Las desigualdades de ingresos han aumentado en general. La [Pobreza de ingresos](#) representa un gran desafío ya que está profundamente arraigada en nuestra sociedad, independientemente del género, edad u ocupación remunerada. El desafío más difícil es su persistencia.

Las personas que no pueden trabajar, o están poco o nada integrados en el mercado laboral están definitivamente más expuestas al riesgo de pobreza o exclusión social que otros - en particular niños, jóvenes, nacidos fuera de la UE, personas con discapacidades, parados de larga duración, mujeres y familias monoparentales. La pobreza también es muy evidente entre pensionistas y jubilados.

En muchos Estados miembros el nivel general de pobreza sigue siendo preocupante, incluso entre muchas personas que trabajan, especialmente cuando los salarios mínimos legales se

¹ Informe conjunto sobre el empleo 2020, informe de Eurostat sobre la implementación de los ODS en la UE, PE febrero de 2019.

fijan en niveles que son demasiado bajos para ser justos o incluso bajo el umbral de la pobreza. El fenómeno de la pobreza de los trabajadores es significativamente más alto en los hogares de baja intensidad de trabajo, con personas involuntariamente a tiempo parcial o en contratos temporales, trabajadores por cuenta propia, trabajadores precarios (como los trabajadores ocasionales y estacionales, trabajadores de guardia, y aquellos con contratos de agencia temporal, contratos de derecho civil o contratos de cero horas). Los "trabajadores pobres" sufren a causa de contratos de trabajo inestables y mal pagados y con un acceso limitado a una protección social ineficaz e inadecuada. Los países con bajas tasas de cobertura de la negociación colectiva, normalmente están por encima de la media de la UE². Antes de la crisis de la COVID, el 9,6% de los trabajadores estaban en riesgo de pobreza en la UE - casi 20 millones de personas.

La pandemia va a aumentar estas cifras de una manera sin precedentes; se estima que 60 millones de trabajadores se verán afectados por la crisis. La pérdida de empleo y de ingresos afectará especialmente a los trabajadores no declarados, más precarios y de bajos ingresos; por no mencionar a los trabajadores temporales cuyos contratos corren el riesgo de no ser renovados, que no han podido acceder a prestaciones de protección social efectivas y adecuadas, y no necesariamente se incluyen en los sistemas extraordinarios de protección de los ingresos. La correlación entre el riesgo de mortalidad por COVID y la situación socioeconómica se considera un factor de riesgo adicional en la estrategia de salida del confinamiento económico³.

Por un lado, esta realidad depende claramente del deterioro del mercado laboral y de las condiciones de empleo de la UE, así como de las medidas de protección de los trabajadores contra la pobreza y la exclusión social, mediante salarios decentes y sistemas eficaces y adecuados de protección social basados en un seguro.

Al mismo tiempo, la capacidad de los sistemas nacionales de protección y asistencia social para reducir la pobreza, las desigualdades y la exclusión social, ha disminuido constantemente en el último decenio. Los gastos de los gobiernos no han evolucionado en función de las necesidades de la población de la Unión Europea, por ejemplo, no han tenido en cuenta la evolución real del coste de la vida. También se sacrificaron las transferencias sociales en aras de la consolidación fiscal⁴. Aunque en la Encuesta Anual sobre el Crecimiento de 2017 y 2018 ya se hacía referencia explícita a la asistencia social destinada a apoyar los ingresos en beneficio tanto de la economía como de la sociedad⁵, el Semestre Europeo hasta 2019 seguía careciendo de coherencia en este ámbito, con recomendaciones centradas en la austeridad para la reducción del déficit y la deuda y el acento en la viabilidad presupuestaria de los sistemas sociales, lo que en la práctica se tradujo en recortes presupuestarios, aumento de la no utilización, bancos de alimentos y un alto nivel de endeudamiento. Esto dio lugar a una disminución de la eficacia (adecuación y cobertura) en la reducción de la pobreza en la mayoría de los Estados Miembros, que no muestran ningún signo de convergencia ascendente entre sí⁶. Esto se suma al creciente problema de las denominadas trampas de la

² A pesar de los esfuerzos de los sindicatos por garantizar salarios justos, y como resultado de los ataques sistemáticos a la negociación colectiva en los últimos años.

³ Vulnerabilidad socioeconómica y riesgo epidémico por edad, NATALE, GHIO, TARCHI, GOJJON, CONTE, COVID-19 Casos y Tasa de fatalidad por edad - DG Salud. Disponible en la web de la Comisión Europea.

⁴ Desde 2016, el gasto público en protección social en general y las transferencias sociales en particular aumentaron en términos reales menos que el PIB en la mayoría de los Estados Miembros; en todos ellos se registran grandes diferencias, tanto en el gasto per cápita como en el porcentaje del PIB. En términos reales, sólo se produjo un cambio estructural en el gasto de protección social a favor de pensiones de vejez y la asistencia sanitaria para los mayores, lo que refleja en parte el cambio demográfico.

⁵ En el Semestre de 2019 se registraron mejoras en la adecuación de la RM en algunos países (CY, EE, IE, LV, LT, ES, PT), pero siguen siendo insuficientes respecto al aumento del costo de la vida. Recomendaciones Específicas por País 2019: 16 REP sobre la pobreza, de ellas 4 en países nuevos (CY, IR, IT, PT), 3 ya no están incluidos (AT, BE, FR aunque no está claro por qué). En cuanto a los ingresos mínimos, 7 EM recibieron REP (BG, HR, HU, LV, PT, RO, ES) en comparación con 6 en 2018 (BG, EE, HU, LV, RO, ES): 4 sobre adecuación (EE, HU, LV, PT) y 1 sobre cobertura (ES), 1 sobre aplicación (RO) y 2 sobre eficacia (BG, HR)

⁶ El [Informe Conjunto sobre el Empleo \(ICE\) 2020](#) es muy claro en este punto, en particular la figura 70

pobreza (también conocidas como trampas de los ingresos o trampas de la promoción). Los sistemas de protección social y, más en general, las políticas sociales están sometidos a una fuerte presión tanto por las restricciones presupuestarias como por las consideraciones ideológicas sobre la eficacia de la protección social⁷.

Un momentum para un ingreso mínimo y una estrategia sindical global de la UE contra la pobreza

Hasta ahora, la UE ha logrado muy pocos avances en su lucha contra la pobreza. La exclusión social y las divisiones sociales así como las consiguientes perturbaciones del mercado de trabajo y de la economía siguen presentes y empeorarán en el período posterior a la pandemia. La Agenda 2030 y los ODS tienen como objetivo reducir a la mitad el número de personas en riesgo de pobreza en Europa para el año 2030 (cf. ODS 1) - con un objetivo actual de 37 millones⁸. En la próxima década, se deberán hacer enormes esfuerzos para cumplir el objetivo y no volver a fracasar. Ha llegado el momento de una acción estratégica global para una Europa social más inclusiva, destinada a dar una respuesta rápida y sustancial a la elevada tasa de pobreza de la población de la UE.

Una iniciativa común para concretar el derecho a la renta mínima (RM) debería estar en el centro de tal estrategia. Este derecho, consagrado como uno de los valores fundamentales de la UE, hoy solemnemente proclamado en el PEDS y en línea con los ODS tiene como objetivo proporcionar un apoyo a los ingresos para sacar a los ciudadanos y residentes de la UE de la pobreza, permitiéndoles vivir con dignidad, permanecer activos dentro de la sociedad y reconectarse al mundo del trabajo siempre que sea posible.

La renta mínima se reconoce en toda la UE como un instrumento clave para reducir las desigualdades y prevenir la pobreza y la exclusión social. Puede dar a las personas vulnerables la seguridad que necesitan para emprender caminos hacia el empleo, una mayor participación social u otras vías de inclusión. Garantiza la inclusión social de las personas para las que el empleo no es una opción. En tiempos de crisis, la RM permite a los que carecen un trabajo decente, hacer frente a las dificultades.

Entre todas las formas posibles de transferencias sociales (o más genéricamente intervenciones de asistencia social), muchas instituciones y partes interesadas a nivel nacional y de la UE consideran que **los sistemas de renta mínima (SRM)** son un nivel de protección mínimo necesario, integrado en sistemas de protección social más amplios. Antes de la crisis de la pandemia, el Gobierno alemán ya había anunciado una iniciativa de su Presidencia de la UE en el segundo semestre de 2020, que tiene por objeto poner en marcha una iniciativa marco de la UE para garantizar normas mínimas para los sistemas de renta mínima en toda Europa⁹. Muchas partes interesadas, incluidos los sindicatos, piden una directiva marco europea. A la luz de la pandemia y sus consecuencias, más actores¹⁰ reconocen la importancia de los SRM, y la tendencia política parece estar cambiando. El paquete de primavera del Semestre de 2020 suspende los límites del gasto público para hacer frente a la crisis de COVID, y las recomendaciones son menos reticentes a abordar la necesidad de fortalecer la adecuación y la accesibilidad de la asistencia y los SRM¹¹. El

⁷ Una de las ideas impulsoras es la de una mayor selectividad, o por medio de la prueba o la selección hacia los ingresos más bajos o los salarios más bajos, negando la necesidad de sistemas universales de protección social. El efecto es que se desalienta el esfuerzo individual o colectivo por aumentar los ingresos y los salarios debido a la pérdida automática de las prestaciones sociales u otros subsidios selectivos

⁸ El ODS 1: " Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones según las definiciones nacionales".

⁹ La Presidencia alemana presentará las conclusiones del Consejo sobre los SRM en el Consejo EPSCO de octubre 2020

¹⁰ <https://elpais.com/economia/2020-03-23/luis-de-guindos-defiende-una-renta-minima-de-emergencia.html>

¹¹ REP 2020:

Comisario Schmit habló abiertamente a favor de una iniciativa de la UE sobre renta mínima¹². En muchos países, los niveles de prestaciones se han elevado, se ha ampliado su alcance y se han eliminado las condicionalidades¹³. En España un SRM nacional ha entrado en funcionamiento a principios de mayo. Varios gobiernos señalaron la necesidad de un SRM adecuado y de alta cobertura y el establecimiento de una herramienta similar a nivel de la UE, incluyendo los instrumentos de financiación, inspirados en el [SURE](#), como se preveía también en el EPSCO de abril 2020.

La adopción a nivel europeo de una serie de reformas progresivas para la convergencia social es importante para evitar el dumping social y para asegurar una mejor cohesión social. Intervenir ahora en favor de un derecho a una renta mínima y a planes adecuados, accesibles y habilitantes, no sólo es necesario por la urgencia que representa la pobreza y la crisis pos pandemia, es oportuno también porque intervenir en los niveles mínimos/normas de protección de los ingresos hace que el modelo de desarrollo de la UE sea sostenible para *todos* y no sólo para *algunos*. También significa la creación de una base común para mejorar aún más la inclusión activa y la prevención de la pobreza. Los SRM pueden contribuir a establecer niveles mínimos de ingresos y servicios que garanticen la dignidad para todos, por debajo de los cuales no debería ser posible descender en ninguna circunstancia. A ese nivel sería posible definir nuevas normas en materia de renta ya sea de ayuda social, seguridad social, salario o pensiones. Si se aplica a todos los Estados Miembros, el SRM puede representar un instrumento para la convergencia ascendente per se.

Tiene sentido centrarse ahora en los SRM, especialmente a nivel de la UE, porque por primera vez en décadas la UE parece estar emprendiendo acciones conjuntas para abordar los desafíos sociales, que hasta ahora los Estados miembros no han podido abordar eficazmente por sí solos. El PEDS, apoyado por los mecanismos de referencia anexos al Cuadro de Indicadores Sociales, hace que el nivel de la UE sea el más apropiado para finalmente crear condiciones equilibradas y concretar una convergencia al alza en toda la UE. Las medidas sin precedente de gobernanza económica europea y enfoques e instrumentos innovadores de financiación pública, desarrollados durante la crisis de la pandemia, proporcionan un valor añadido adicional. El instrumento de emergencia SURE podría inspirar un mecanismo de estabilización que incluya un conjunto más amplio de redes de seguridad, incluyendo los SRM.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de renta mínima?

La "renta de último recurso" es una piedra angular del estado de bienestar y una base esencial para garantizar el derecho a una vida digna para todos¹⁴. En los últimos 30 años, con las Recomendaciones del Consejo de 1992 y luego de 2008, la UE reconoce el derecho humano *fundamental* a "*recursos y prestaciones suficientes y fiables para llevar una vida compatible con la dignidad humana*"¹⁵.

Aunque contienen principios que siguen siendo válidos hoy en día, estas recomendaciones y otros instrumentos internacionales y de la UE son bastante genéricos en cuanto al derecho y la aplicación característicos de los esquemas destinados a garantizar una RM¹⁶. Esto es

¹² <https://www.irishtimes.com/business/economy/europe-needs-a-minimum-income-says-eu-jobs-chief-1.4253788#.XsKPm9kgFFI.mailto>

¹³ Irlanda, Alemania y Reino Unido, por ejemplo

¹⁴ Carta Social Europea, la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, TFEU art. 151, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea art. 1 y 34.3

¹⁵ Recomendación del Consejo 92/441/CEE sobre criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, Recomendación del Consejo 2008/867/CE sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral; Pilar Europeo de Derechos Sociales, Principio 14

¹⁶ El sitio web de la Comisión Europea, de hecho, se refiere a los planes de ingresos mínimos, entre otras "medidas de apoyo a los ingresos adoptadas por las autoridades nacionales para proporcionar un ingreso adecuado a sus ciudadanos a través de diferentes planes de prestaciones (como prestaciones de desempleo, prestaciones familiares y por hijos, pensiones, prestaciones por discapacidad y otras)". Instrumentos internacionales y europeos

ilustrativo de la diversidad de sistemas y políticas nacionales de protección social y refleja la dificultad, pero también la necesidad de construir un enfoque compartido a nivel de la UE.

Sin embargo, la adopción del PEDS, en su Principio 14, aclara el **derecho** a una renta mínima: **“Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.”** Definiendo estos derechos, el PEDS incluye igualmente algunas indicaciones sobre algunas características cualitativas y aplicativas de los **sistemas**.

Dos estudios de la UE¹⁷ proporcionan una definición de los SRM, basada en las características comunes de los planes nacionales existentes: se entiende que los sistemas de renta mínima son *“esencialmente planes de apoyo a los ingresos de las personas en edad de trabajar (estén trabajando o no) que después proporcionan una red de seguridad basada en los medios de vida para quienes no tienen derecho a recibir pagos de la seguridad social o aquellos cuyo derecho a estos pagos ha expirado. Son en realidad sistemas de último recurso que tienen por objeto prevenir la indigencia y garantizar un mínimo decente nivel de vida de las personas y sus dependientes cuando no tienen otros medios de apoyo financiero o son insuficientes”*.

Esa definición abarca una serie de características generales más o menos comunes a una multitud de sistemas nacionales que, sin embargo, difieren ampliamente de un país a otro. Habitualmente los SRM suelen implicar pagos periódicos en efectivo, basados en los impuestos (que en algunos casos pueden complementarse con otras prestaciones y/o servicios). Los elementos de condicionalidad los diferencian de los *ingresos básicos universales* que son (teóricamente) universales e incondicionalmente distribuidos¹⁸.

¿Cómo diseñar sistemas de renta mínima que garanticen este derecho?

Esta definición sin embargo, sigue siendo sólo descriptiva y no prescriptiva. Si bien en todos los Estados miembros existe ya algún tipo de SRM, como resultado del método abierto de coordinación, en el que se basaron las recomendaciones de la Unión Europea, su diseño y su eficacia en toda la Unión Europea varían enormemente. Tampoco hay indicios de convergencia ascendente ni de progresos apreciables en su capacidad para hacer frente a la pobreza y la exclusión social¹⁹.

Es urgente definir las características cualitativas y cuantitativas de los SRM y establecer normas mínimas aplicables en toda Europa. Desde una perspectiva sindical, para ser una medida eficaz contra la pobreza, garantizar la dignidad y apoyar la inclusión, el derecho a unos ingresos mínimos debe ser implementado a través de SRM diseñados siguiendo las indicaciones del PEDS:

- Para todas las personas que lo necesiten, deben proporcionar prestaciones y garantizar un *acceso efectivo* a bienes y servicios /útiles;
- Para aquellos que pueden trabajar, las garantías anteriores también deben ir acompañadas de incentivos para (re)integrarse en el mercado laboral;
- La combinación de prestaciones, bienes y servicios debe ser *adecuada, accesible y habilitante*.

también se refieren a los principios generales y utilizan una redacción diferente (planes de apoyo a los ingresos, planes de recursos y beneficios, redes de seguridad o planes de último recurso) sin proporcionar una definición clara.

¹⁷ Red de Expertos Independientes en Inclusión Social de la UE (2009); Red Europea de Política Social, Informe sobre los SRM en Europa (2015)

¹⁸ Las teorías de la "renta básica universal" se refieren generalmente a una renta basada en los impuestos, concedida incondicionalmente a todos sobre una base individual, independientemente de la composición del hogar, de cualquier ingreso de otras fuentes, de los bienes, de cualquier requisito de trabajo o de la capacidad de trabajar.

¹⁹ ICE 2020

Así pues, los SRM deben cumplir las características cualitativas fundamentales para cumplir su objetivo²⁰.

- Las prestaciones tienen que ser *adecuadas*, asegurando así un nivel de ingresos indispensable para vivir una vida digna y participar plenamente en la sociedad, proporcionando al menos el 60% de la renta nacional media equivalente disponible después de las transferencias sociales. Las prestaciones fijadas a ese nivel deben ser referenciadas y evaluadas en su adecuación con respecto al coste de una cesta de bienes y servicios, comparable entre países, considerada como esencial, (el umbral de pobreza del AROPE 60% + presupuestos de referencia).
- Los sistemas deben ser *accesibles*, de modo que se ofrezca una cobertura completa a todas las personas que lo necesiten durante todo el tiempo necesario.
- Los sistemas también deben ser *habilitantes*: deben promover el empoderamiento de las personas y su participación en la sociedad y facilitar su acceso a servicios de calidad y mercados laborales inclusivos.

Muchos de estos aspectos esenciales siguen sin definirse desde la perspectiva de la UE y hay que clarificarlos. Además, deben integrarse con otros elementos: además del nivel de prestaciones, es fundamental definir el conjunto de bienes y servicios garantizados a todas las personas que lo necesitan, y el tipo de incentivos para reintegrar al mercado laboral a quienes pueden trabajar.

Otros aspectos cuya definición es crucial para los sindicatos también se refieren al derecho individual de todas las personas que los necesitan, especialmente en relación con la adaptación al tamaño de los hogares; las características no discriminatorias; la posibilidad de recurso; la presencia de mecanismos para el ajuste de las prestaciones; la cláusula de no regresión; otras posibles transferencias sociales; las vías de recurso; la duración; las condiciones para la comprobación de los medios de vida, la elegibilidad y el vínculo con otros servicios y con los derechos sociales fundamentales para los beneficiarios de los ingresos mínimos. Se debe garantizar, por ejemplo, una vivienda digna, educación, salud asequible, en consonancia con el PEDS, y no debe entenderse únicamente como una "condición" o un "instrumento" para que las personas se reinserten en el mercado laboral.

Poner en peligro estas importantes características de los SRM existentes afecta en gran medida a sus resultados generales, especialmente en lo que respecta a la gravedad de la pobreza de ingresos en los hogares que no trabajan o que trabajan poco, y los desafíos magnificados por la crisis de la COVID (la violencia de género, la exacerbación de las desigualdades de género...).

La importancia de los marcos de referencia de la UE para luchar contra la pobreza y la exclusión social

²⁰La CES forma parte de la Red Europea de Ingresos Mínimos (EMIN, por sus siglas en inglés). Es una red informal de organizaciones y personas comprometidas con el establecimiento progresivo del derecho a sistemas de ingresos mínimos adecuados, accesibles y habilitantes. La EMIN fue desarrollada y está coordinada por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN, por sus siglas en inglés), con la CES como socio del proyecto, con el apoyo del fondo EASI. Sus principales actividades abarcan la creación de redes, el intercambio de prácticas entre sus miembros (exámenes por homólogos), una campaña de sensibilización (gira en autobús por Europa) y el establecimiento de una cooperación entre las autoridades públicas. El trabajo de la EMIN contribuyó al Principio 14 PEDS, con su elaboración durante diez años de las principales características cualitativas de los sistemas de ingresos mínimos. Esa colaboración, destinada a dar concreción al derecho ya presente en el acervo de la UE, es el resultado de una década de trabajo con organizaciones de la sociedad civil tanto europea como nacional, sindicatos, académicos e instituciones, y con el apoyo financiero de la UE. Las acciones en curso y los [informes finales](#) de los proyectos EMIN 1 y EMIN 2 han sido presentados y discutidos con el Comité de protección social de la CES en 2017 y a finales de 2019

En el escenario descrito anteriormente, una iniciativa de la UE sobre una renta mínima debería incluir una estrategia multidimensional capaz de hacer frente a las necesidades de los más vulnerables entre los ciudadanos y residentes de la UE. [La iniciativa debería poner en práctica el PEDS, los ODS](#), estar vinculada al Consejo Europeo de Relaciones Internacionales (CERI) y moverse dentro de los marcos de referencia europeos en los que la acción de la UE es más eficaz que la de los Estados miembros individuales.

Si bien en los últimos 30 años se ha insistido en la importancia de un apoyo adecuado a los ingresos mínimos, combinado con políticas activas de inclusión para garantizar una vida digna para todos, la falta de normas comunes vinculantes no permitió que se alcanzaran los objetivos de la UE2020 y ha dado lugar a una situación de grave desigualdad entre los Estados miembros. El Congreso de la CES ha hecho de la necesidad de establecer normas comunes contra las políticas que provocan la exclusión social una de sus prioridades desde, al menos, los últimos 3 ciclos de su Congreso.

Así pues, un primer paso en la estrategia de lucha contra la pobreza debe ser el establecimiento de una directiva marco europea que fije normas mínimas para los SRM²¹. Una directiva de la UE no sólo es el único instrumento capaz de favorecer una convergencia ascendente en los casos en que los Estados miembros por sí solos han fracasado, sino que este proceso legislativo de la UE ofrece a los interlocutores sociales la oportunidad de hacer sus aportaciones. Se debe incluir en la directiva una cláusula de no regresión.

Se debe establecer un marco de diálogo social adecuado que permita hacer un balance de las discusiones a nivel de la UE hasta el momento y la evaluación de los contextos nacionales para desarrollarlos mejor. Una directiva permitiría garantizar las redes de seguridad mediante una renta mínima de protección para todas las personas que lo necesiten, al mismo tiempo que se fomentan las medidas relativas a la inclusión activa para aquellos que pueden trabajar. Una Directiva que establece normas mínimas para los SRM debería entonces implantarse donde aporte un valor añadido europeo, fijando los principales objetivos, dejando a los Estados miembros el margen de maniobra para establecer medidas de acuerdo con sus prácticas locales.

Los sindicatos deben considerar atentamente el campo de aplicación de una directiva marco europea sobre la RM. Por una parte el principio 14 del PEDS cuando define el *derecho* a una renta mínima, hace claramente referencia *a toda persona que carece de recursos suficientes (...) a lo largo de todas las etapas de la vida.*

Por otra parte, merece la pena evaluar estratégicamente qué instrumento(s) y qué concepto legislativo son los más adecuados para contribuir a la realización de este objetivo. Las definiciones actuales de la UE relativas a los SRM sugieren que la RM debe abarcar *a todas las personas, que trabajen o no* Ciertamente, deben garantizarse prestaciones monetarias *a las personas sin trabajo*, como las que han sido rechazadas por el mercado laboral, los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad, y los nacidos fuera de la UE y que estas prestaciones se completen con servicios de habilitación para fomentar la reintegración en el mercado laboral de quienes pueden trabajar. En algunos Estados miembros, los SRM proporcionan actualmente redes de seguridad también a los trabajadores cuyos ingresos no permiten un nivel de vida decente, sin planes de protección social basados en seguros o con seguros insuficientes, como los trabajadores atípicos y los trabajadores por cuenta propia²². No obstante, es a través del diálogo social y la negociación colectiva cuando

²¹ Una serie de estudios apoyan la idea de que la competencia legal de la UE sobre esta cuestión se basa en el art. 153.3 del TFUE

²² Aunque la pobreza de los trabajadores puede atribuirse a diversos factores, como la insuficiencia de horas de trabajo o el número de miembros del hogar que hay que mantener, el bajo nivel de los salarios es el factor más importante que contribuye a que muchas personas de toda Europa no puedan tener un nivel de vida decente con lo que ganan.

se puede asegurar a todos los trabajadores salarios reales y mínimos que garanticen un nivel de vida decente, una participación activa en la sociedad y cierto margen para hacer frente a crisis imprevistas. Debe quedar clara una jerarquía entre los salarios y las prestaciones de la RM a favor de los salarios (véase también el párrafo 32 infra). En los países en los que la RM se aplica a las personas que trabajan, es necesario incluir a los sindicatos a nivel nacional en el diseño de las condiciones específicas de los SRM - principalmente para evitar desincentivos no deseados para la reintegración en el mercado laboral, el fraude laboral y ventajas fiscales indebidas para los salarios bajos - y que los sindicatos consideren hasta qué punto tales circunstancias deben ser tenidas en cuenta por una Directiva a nivel europeo²³.

Una reflexión más profunda sobre el ámbito de aplicación de una directiva debe incluir la(s) mejor (es) opción (es) estratégica(s) para garantizar el derecho a la RM tanto a las personas en edad de trabajar, como a las que no están en edad de trabajar o ya no lo están como los estudiantes y especialmente los jubilados que no pueden vivir de sus pensiones. Esta reflexión también debe realizarse a la luz del principio 15 del PEDS²⁴. Las actuales definiciones de la UE sobre los SRM se refieren a las personas en edad de trabajar (véase el párrafo 16 supra). Varios argumentos apoyan la inclusión de personas que no están o ya no están en edad de trabajar dentro del ámbito de la Directiva sobre SRM. Sin embargo, los estudios europeos y nacionales existentes sobre las posibles bases jurídicas no son unánimes y las discusiones siguen su curso²⁵.

Un segundo aspecto principal de la estrategia consiste en considerar el derecho a la RM como parte integrante de una protección social completa, basada en los derechos y universal. El **derecho** a una renta mínima se considera un complemento esencial del seguro social, que es la base de los sistemas de bienestar. La RM debe proporcionar una red de seguridad adecuada *en todas las edades* a las personas necesitadas por no tener acceso a ingresos suficientes de otras fuentes. Se pretende que se aplique como último recurso, y no debe sustituir a la protección social basada en los seguros, cuyo funcionamiento depende de empleos de calidad y salarios justos. En este sentido, es fundamental aplicar los derechos del capítulo III del PEDS con un enfoque integrado, especialmente mediante una aplicación ambiciosa de los principios 12 y 15, y derechos de acceso a una protección social adecuada tanto para los trabajadores como para los autónomos, conectado con trabajos de calidad, salarios y remuneración justos.

En general, teniendo en cuenta la interdependencia de los derechos en cada uno de sus tres capítulos fundamentales (igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas, protección e inclusión social), el enfoque integrado de la aplicación del PEDS, es necesario para restablecer la capacidad del trabajo en todas sus formas a fin de garantizar los medios para vivir con dignidad a todas las edades, especialmente para estar protegido en caso de pérdida de ingresos y en la edad de la jubilación. Una estrategia de lucha contra la pobreza no puede separarse del aumento de la calidad del trabajo, las condiciones de empleo y los derechos de protección social. Debe combinarse con medidas contra los empleos precarios, el subempleo, el trabajo a tiempo

²³ La CES está definiendo actualmente su respuesta a la segunda fase de consulta de los interlocutores sociales sobre una posible acción para abordar los desafíos relacionados con los salarios mínimos justos. El proyecto de enfoque de la CES consiste en pedir una directiva marco para establecer un umbral por debajo del cual no deberían descender los salarios mínimos legales, y no fijar la cantidad en la que los Estados miembros deberían fijar sus salarios mínimos legales. El proyecto de respuesta aún está en discusión.

²⁴ Los trabajadores asalariados o independientes jubilados tienen derecho a una pensión de jubilación proporcional a sus cotizaciones y que les garantice un ingreso adecuado. Las mujeres y los hombres deben tener las mismas posibilidades de adquirir derechos de pensión. Toda persona de edad tiene derecho a recursos que le permitan vivir con dignidad.

²⁵ La cuestión de la base jurídica de esa directiva y los respectivos grupos que incluiría es objeto de debates en curso. Algunos académicos llegan a la conclusión de que las personas que no están en edad de trabajar entran en el ámbito de aplicación de una directiva marco sobre los SRM, según sus prácticas nacionales. Para más información: <https://www.dqb.de/themen/++co++9f51eb24-ac93-11ea-9535-52540088>, pág. 22-24. El EMIN sugiere usar el arte. 153(1) h del TFUE sobre la "integración de las personas excluidas del mercado laboral" como base jurídica para una Directiva Marco sobre la renta mínima

parcial involuntario, la falta de representación de los intereses sindicales y la negociación colectiva, y los desafíos relacionados con la remuneración mínima justa incluido hacer que los empresarios asuman sus responsabilidades sociales en este sentido. Debe basarse en la aplicación de la Estrategia de igualdad de género y en la lucha contra la brecha salarial de remuneración y de pensiones entre hombres y mujeres que determinan la elevada tasa de mujeres, de todas las edades, que viven en la pobreza. Para la CES, los SRM deben incentivar la (re)integración en el mercado de trabajo y combinar las prestaciones en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo y la inversión en las personas, como parte de una política de empleo más general, para crear oportunidades de empleo reales ofreciendo trabajos de calidad, educación, formación y asesoramiento personalizados con programas específicos para personas en situación de pobreza.

Es fundamental restablecer el vínculo entre el trabajo, un nivel de vida digno y una protección social adecuada y eficaz para todos los trabajadores en una perspectiva presupuestaria más justa y redistributiva. En algunos países, las prestaciones de ingresos mínimos también se aplican a quienes tienen ingresos relacionados con los salarios que no permiten un nivel de vida digno. La CES hace hincapié en que los empleos de calidad, los salarios decentes y una negociación colectiva de calidad son los instrumentos apropiados y sostenibles para hacer frente a la pobreza de los trabajadores. Los sistemas de ingresos mínimos deben ser un instrumento de último recurso y no deben representar una subvención fiscal para los empleos precarios, a tiempo parcial involuntario y atípicos, que deben evitarse en la medida en que no permitan a los trabajadores unos ingresos decentes para vivir con dignidad. Se debe garantizar a todos los trabajadores suficientes horas de trabajo semanales/mensuales/diarias (para categorías específicas) para que puedan lograr un verdadero salario decente²⁶. Se debe permitir a los Estados Miembros liberar recursos para ayudar a quienes necesiten prestaciones de ingresos mínimos, bienes, servicios y medidas de reactivación, creando al mismo tiempo nuevas oportunidades para ellos en el mercado laboral. Al aplicar los planes extraordinarios de recuperación diseñados a nivel de la UE, los sindicatos deben vigilar que los fondos de la UE se empleen de manera que beneficien concretamente y de manera sostenible a toda la sociedad -y no sólo a las empresas. Asimismo, un enfoque renovado de las políticas fiscales, especialmente para las empresas de toda la UE, debería apoyar aún más las medidas redistributivas y de fomento de la igualdad.

En coherencia con las circunstancias actuales y anteriores a la crisis, debe hacerse un **firme llamamiento a la revisión de la Gobernanza Económica Europea (GEE)** para romper, por una parte, el dualismo entre los objetivos fiscales y los objetivos sociales basados en los derechos y, por otra parte, garantizar que su instrumento de aplicación, el Semestre Europeo, se ajuste plenamente y en conformidad con el PEDS. La GEE debería tener como objetivo la prevención de la pobreza y permitir a los Estados miembros hacer frente a las necesidades sociales de su población. En particular, las normas financieras deben permitir la evolución de las inversiones y fomentar la inclusión activa, garantizando al mismo tiempo un margen en los gastos públicos para una ayuda social adecuada cuando sea necesario. En este contexto, es fundamental detener la continua presión sobre los Estados Miembros para que liberen recursos para la inversión y sobre todo recortando los llamados gastos "pasivos", es decir en lenguaje de códigos para recortar en las prestaciones sociales.

Un paso más de la estrategia debería centrarse en los marcos de vigilancia de las tendencias nacionales (el Cuadro de indicadores sociales) y en un ejercicio de evaluación política comparativa. Los indicadores de referencia de la EMIN y de la Comisión son parciales y se basan en informaciones de contexto que deben ser valoradas y evaluadas.

²⁶ El proyecto de respuesta de la CES a la segunda fase de consulta de los interlocutores sociales sobre una posible acción para hacer frente a los desafíos relacionada con los salarios mínimos justos exige una directiva marco que establezca un umbral por debajo del cual no deben descender los salarios mínimos legales (sin fijar la cantidad a la que los Estados Miembros deben fijar sus salarios mínimos legales) y que promueva la negociación colectiva para establecer salarios justos.

La CES puede desarrollar de forma autónoma instrumentos sindicales de evaluación comparativa como contribución a los instrumentos institucionales, para seguir fomentando una evaluación más estricta de los progresos en el proceso del Semestre Europeo y las Recomendaciones por País y por lo tanto la convergencia social ascendente. La implicación de los sindicatos en el Semestre Europeo ya ha demostrado que proporciona una valiosa contribución a la alineación de las herramientas de la GEE con los objetivos sociales del PEDS.

El Cuadro de indicadores sociales y la evaluación comparativa deben servir para impulsar las palancas políticas y, en última instancia, influir en el rendimiento y los resultados de las decisiones de los Estados miembros. También debería fomentarse un cierto nivel de coherencia. La elaboración de normas mínimas dignas a nivel europeo también debería ser un catalizador para que las prestaciones y pensiones de cualquier otro tipo sean más justas, si se vinculan en una jerarquía positiva a niveles decentes de ingresos mínimos, y para la adecuación de otro tipo de prestaciones en todos los Estados miembros que no pueden ser cubiertas por la directiva sobre la RM.

Los sindicatos deberían entablar un debate temprano sobre un instrumento financiero a nivel europeo para hacer frente a la pobreza y la exclusión social, que permita a los Estados miembros hacer frente a las necesidades de su población (y relanzar el consumo y la inflación). Sin embargo, la necesidad de hacer frente a las consecuencias de esta crisis sin precedentes ya ha llevado al Consejo Europeo a considerar un instrumento financiero, SURE, para hacer frente a la pérdida de ingresos prevista, que es más genuinamente "europeo" que cualquier otro hasta ahora. Otro instrumento financiero podría actuar en complementariedad con una directiva marco y, por lo tanto, reforzando su eficacia. Las vías estratégicas que se proponen a continuación tienen por objeto preparar a los sindicatos para que hagan aportaciones en caso de que se materialice una apertura a tal medida financiera.

Caminos para una estrategia sindical europea de lucha contra la pobreza basada en la renta mínima

Una estrategia europea multidimensional de lucha contra la pobreza debe tener como objetivo la consecución de la Agenda 2030 y el PEDS, y el Semestre Europeo debe proporcionar respuestas coherentes y adaptadas ([aportación sindical a un Plan de Acción para aplicar el PEDS](#)). Las siguientes propuestas se desarrollan en la misma línea con el objetivo particular de construir en torno a lo previsto para el Principio 14 del PEDS.

Una directiva marco europea debería establecer principios, definiciones, normas mínimas y métodos comunes para aplicar el principio 14 del PEDS y los objetivos del ODS1 en toda la UE.

Dicha directiva debería basarse en los principios y demandas sindicales prioritarios en términos de adecuación, accesibilidad y capacidad de habilitación de los planes de renta mínima diseñados en función de las necesidades de las personas. Esas demandas deben estar respaldadas por una evaluación por país del funcionamiento y las deficiencias de los sistemas existentes, contribuyendo a un sólido análisis para seguir adelante.

Esa evaluación debe desarrollarse en coherencia con las modalidades esenciales del derecho a una renta mínima definido por el PEDS. Es particularmente importante, evaluar:

- Las medidas de inclusión, para quienes pueden trabajar, que presenten servicios e incentivos para reintegrarse al mercado de trabajo (activación negativa, sanciones en materia de prestaciones, condicionalidad, prácticas de "workfare"²⁷ que ligan las prestaciones a aceptar un trabajo, etc) requisitos poco realistas de búsqueda de

²⁷ El workfare se refiere a un sistema de bienestar social de los Estados Unidos introducido en los años 70 que exige que los beneficiarios aptos para el trabajo, trabajen a cambio de sus prestaciones

empleo,...); en particular, es importante vincular esto con la evaluación de las oportunidades reales en términos de calidad de los empleos (campos en los que la CES ya está activa - un empleo por sí solo no es una solución a la pobreza), negociación colectiva, medidas de activación eficaces como la educación y la formación, servicios de asesoramiento y programas específicos para las personas en situación de pobreza;

- la aplicación efectiva de la Estrategia de Igualdad de Género y los vínculos con las tasas de pobreza e iniciativas concretas para eliminar las discriminaciones;
- el reconocimiento del derecho a un ingreso, a servicios e instrumentos de participación social adecuados para quienes no pueden trabajar, en otras palabras, el acceso efectivo y el carácter habilitante de los bienes y servicios para todos los que los necesiten.

Paralelamente, la CES promoverá la elaboración de evaluaciones comparativas sindicales sobre las principales características del Principio 14, con respecto a las ya adoptadas en 2019 por el Comité de Protección Social y el Comité de Empleo, y los ODS 1, 8 y 10, como ya es el caso en otras áreas del cuadro de indicadores sociales (pensiones, empleos de calidad, etc.)

Además, es necesario establecer un marco de diálogo social para los interlocutores sociales y los gobiernos, a fin de evaluar la cobertura, la adecuación y la eficacia de los Sistemas de Renta Mínima, tanto a nivel europeo como nacional. Debe fomentarse la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil con miras a la aplicación de medidas legislativas, teniendo en cuenta la especificidad de su función y la colaboración a largo plazo con los sindicatos en la lucha por erradicar la pobreza y lograr la inclusión social.

La aportación de los sindicatos a la aplicación de la Recomendación sobre el acceso a la protección social para todos los trabajadores y los autónomos debería contribuir a los resultados de las acciones dirigidas a los SRM, considerándolos como un nivel básico de protección social y adaptando coherentemente los otros esquemas de ayuda y protección.

La CES también apoyará y promoverá la supervisión y evaluación de las políticas del Semestre que permitan un mayor gasto público y socialmente más equilibrado para las transferencias sociales y la ayuda social, así como inversiones en servicios públicos de empleo, el desarrollo y la actualización de las competencias, especialmente para los desempleados de larga duración, la oferta de servicios de alta calidad, especialmente servicios públicos de habilitación. Los resultados alimentarán las contribuciones anuales de la CES al ciclo del Semestre.