

# El riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo

## Resumen ejecutivo



Colección Estudios e Informes. Número 31

# EL RIESGO DE POBREZA RELACIONADO CON EL MERCADO DE TRABAJO

## INFORME

aprobado por el Pleno del Consejo de Trabajo, Económico y  
Social en la sesión extraordinaria del día 11 de marzo de  
2013.



Consell de Treball,  
Econòmic i Social  
de Catalunya

**Ponente**

Raquel Gil

**Director**

Xavier Riudor

**Gestora**

Virgínia Villar

**Autores**Diego Herrera  
Eva Mas  
Xavier Riudor  
Virgínia Villar**Miembros del grupo de trabajo:**Xavier Becerra, Moisès Bonal, Jana Callís, Víctor Climent, Assumpta Franquesa,  
Lourdes Esteban, Javier Ibars, Josep Llabina i Eva Pino**Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya**

Barcelona, 2012

Consultar el documento completo en la dirección:  
<http://www.ctesc.cat/noticies/89413661.html>



Los contenidos de esta obra están sujetos a una licencia Creative Commons del tipo reconocimiento de autoría, usos no comerciales y sin obra derivada. Se permite la reproducción, distribución y comunicación pública siempre que se cite el autor o autores y el editor y no se haga un uso comercial de la obra original ni se creen obras derivadas. Pueden consultar un resumen de los términos de la licencia en:

© Generalitat de Catalunya  
Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya  
Diputació, 284  
08009 Barcelona  
Tel. 93 270 17 80  
Dirección en Internet: [ctesc.gencat.cat](http://ctesc.gencat.cat)

C/e: [ctesc@gencat.cat](mailto:ctesc@gencat.cat)

Imagen: Imágenes con licencia de dominio público obtenidas de Pixabay.

Barcelona, diciembre de 2012

## 1. Resumen ejecutivo

### 1.1. Introducción y metodología

El contexto de crisis económica y financiera internacional ha tenido como consecuencia el aumento importante del desempleo y ha abocado al riesgo de pobreza a personas que nunca habían pensado que se encontrarían en esa situación debido a la pérdida del puesto de trabajo. Por otra parte, si bien el hecho de tener un empleo remunerado es un factor clave para evitar el riesgo de pobreza, en determinadas circunstancias es insuficiente para mantener un hogar, lo que también puede derivar en situaciones de riesgo de pobreza en el trabajo. Así, a los perfiles tradicionales de riesgo de pobreza asociados a la vejez, la viudedad o la inactividad se han añadido nuevos perfiles relacionados con el mercado de trabajo, por ejemplo: hogares encabezados por una persona parada u hogares con presencia de un único empleo y que éste sea insuficiente para mantener el hogar familiar.

El objetivo de este estudio consiste en analizar y valorar la dinámica del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo y, concretamente, los procesos a través de los cuales las personas y las familias caen en esta situación, se adaptan a las nuevas circunstancias y, finalmente, logran mejorar su posición y distanciarse de los problemas que los afectan. El conocimiento que se espera obtener debería proporcionar elementos de interés para la elaboración de propuestas que orienten las políticas públicas en el ámbito de la lucha y la prevención contra el riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo.

La aproximación metodológica de este estudio se basa en técnicas de investigación social y se estructura en dos partes:

Por una parte, la gestión documental: consta del análisis bibliográfico y documental a fin de concretar las hipótesis de partida y profundizar en ellas, elaborar el marco teórico y describir las estrategias públicas relacionadas con la pobreza y el mercado de trabajo. También se incluye el análisis de los datos secundarios disponibles, en concreto, los datos de la Encuesta de condiciones de vida (ECV) del INE.

Por otra, la investigación cualitativa: consta de la realización y el análisis de entrevistas en profundidad y de entrevistas biográficas orientadas a conocer la dinámica del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo desde la experiencia de los profesionales que trabajan en este ámbito de la acción social, por una parte, y desde la experiencia de las personas y las familias que viven o han vivido recientemente esta situación, por otra.

El procedimiento de análisis ha consistido en la construcción de un sistema de variables y categorías basado, respectivamente, en las preguntas y las respuestas de las entrevistas. Una vez construido este sistema, se ha hecho el vaciado de las entrevistas transcritas de acuerdo con la relación de variables y categorías de análisis. Finalmente, se ha llevado a cabo la interpretación cualitativa de los discursos de las personas entrevistadas, así como la redacción del Informe.

## 1.2. Marco teórico

### 1.2.1. Marco conceptual

En primer lugar, se hace un repaso del concepto de pobreza y de los métodos para su cuantificación en base a los enfoques metodológicos y las perspectivas de análisis que existen en la literatura especializada en este ámbito. Seguidamente, se presenta el concepto de pobreza utilizado en este estudio.

#### El concepto de pobreza en el contexto de este estudio

En el presente estudio se considera que una persona es pobre cuando su nivel de renta está por debajo de un determinado umbral considerado en una sociedad concreta. Dicho umbral se establece a partir del análisis de la distribución de la renta entre todos los hogares y población objeto de estudio. Actualmente, Eurostat fija el umbral de pobreza en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos por unidad de consumo. Hay autores (Toharia, 2007) que consideran que este enfoque de la mediana es arbitrario y que no existen razones empíricas ni teóricas que justifiquen su elección, aunque ha sido aceptado en el marco de la comunidad internacional.

En el análisis de la pobreza se han ido incorporando otros umbrales (de pobreza extrema, de pobreza severa, etc.), pero en todos los casos el hecho de tener unos ingresos inferiores a estos niveles de referencia en un momento del tiempo tiende a considerarse como una situación de riesgo de pobreza, más que una situación de pobreza. Los análisis longitudinales permiten distinguir entre las situaciones en que las personas y los hogares pasan transitoriamente por períodos de bajos ingresos y las situaciones en que esta circunstancia se repite y persiste a lo largo del tiempo.

El indicador utilizado convencionalmente para medir la pobreza relativa es la tasa de pobreza o tasa de riesgo de pobreza. Se define como el porcentaje de personas pobres en relación con la población total y compara el nivel de ingresos de una persona o un hogar con el valor del umbral que se ha establecido en la sociedad a la que pertenece.

#### El riesgo de pobreza y el mercado de trabajo

La pobreza puede analizarse atendiendo a diferentes variables demográficas o socioeconómicas, una de las cuales es la relación de las personas con el mercado de trabajo. En primer lugar, el hecho de estar al margen del empleo, es decir, en situación de inactividad o de paro, supone un riesgo de pobreza importante. Sin embargo, la integración en el mercado de trabajo no garantiza a determinadas personas la salida de la pobreza. La pobreza en el trabajo o la situación de persona trabajadora pobre es una traducción de la expresión inglesa *working poor*, que pone en relación trabajo y pobreza.

En el año 2003 se incluyó un nuevo indicador en la lista europea de indicadores sociales: el riesgo de pobreza en el trabajo (*in-work poverty risk*), que se define como la tasa de riesgo de pobreza de las personas que están trabajando, es decir, el porcentaje de personas que trabajan y que tienen unos ingresos disponibles

equivalentes por debajo del 60 por ciento de la mediana de los ingresos de la sociedad de referencia.

Eurostat señala que el indicador "riesgo de pobreza en el trabajo" está construido en base a la combinación de las características de una actividad, que son individuales, y la medida de unos ingresos que se computan a escala del hogar (ver Ponthieux, 2010). En este sentido, se pone de manifiesto que las estadísticas sobre la pobreza en el trabajo son difíciles de analizar porque la línea entre el trabajo y la pobreza queda desdibujada por las características del hogar.

Un hecho importante para la consolidación del fenómeno de la pobreza en el trabajo en el ámbito europeo ha sido su aparición en las orientaciones europeas para el empleo, aprobadas por la Comisión Europea en el año 2003, en las que se utiliza como concepto operativo, y se plantea como objetivo de la Comisión la reducción en Europa del número de personas trabajadoras pobres. Las últimas orientaciones para el empleo (2010) establecen, entre otras cuestiones, que los estados miembros deberán combatir la pobreza entre los trabajadores y las trabajadoras.

## 1.2.2. Contexto socioeconómico

A pesar de que la actual coyuntura económica tiene un papel importante en el análisis de la pobreza relacionada con el mercado de trabajo, no se puede obviar que los cambios sociales estructurales de las últimas décadas contribuyen a explicar el aumento del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo.

### Los cambios en el mercado de trabajo

Los nuevos procesos productivos, los cambios tecnológicos y los procesos de flexibilización de las relaciones laborales han producido un impacto muy importante en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales. Las consecuencias han sido la aparición de nuevos ejes de desigualdad relacionados con el mercado de trabajo que no se limitan al ámbito del trabajo como medio de subsistencia, dado que el trabajo también constituye un mecanismo de articulación de las relaciones sociales.

Desde un enfoque crítico, se afirma que los mercados de trabajo están cada vez más segmentados por las cualificaciones, la seguridad y el salario. Esta situación genera el riesgo de que los grupos sociales más vulnerables queden atrapados en la alternancia entre trabajos poco cualificados y desempleo, lo que puede conducir a la pobreza ya la exclusión social (Gallie, 2002; Marx y Verbist, 1998; Nolan y Marx, 2000, citados en Caprile y Potrony, 2008: 119). El resultado es una dualización de las oportunidades y las condiciones de trabajo entre un segmento de trabajadores que "está dentro" (*insiders*) y otro que mantiene un vínculo más débil con el mundo laboral (*outsiders*). Esta situación puede repercutir en los derechos presentes y futuros de las personas (por ejemplo, en las pensiones de jubilación).

### Los cambios en la familia

El impacto de la crisis en el mercado de trabajo "ha generado importantes desajustes económicos en el sostenimiento y el mantenimiento del capital de los hogares, y ha dado lugar a un aumento de las dificultades para conservar el nivel de vida disfrutado hasta el momento [...] "(Martínez, 2011: 162). Tal como se expresa en la *Memoria socioeconómica y Laboral de Catalunya, 2010*: "desde el inicio de la crisis del sector

de la vivienda ha tenido lugar un destacado incremento en el número de ejecuciones hipotecarias" (CTESC 2011: 466).

Sin embargo, "no puede hablarse de un reparto uniforme de los costes sociales" (Ayala, Cantó y Martínez 2010: 23). La evidencia empírica pone de manifiesto una distribución muy desigual de los efectos de la crisis, así como un incremento de la desigualdad social durante los últimos años debido, sobre todo, "al incremento de las distancias entre las rentas bajas [que han sufrido las mayores pérdidas de renta en términos relativos] y la media más que a los cambios en la otra parte de la distribución" (Ayala, Cantó y Martínez 2010: 49 y 55).

El conocimiento de las estrategias de adaptación familiar (en el terreno de los hábitos, el consumo y la convivencia cotidiana) permite hacerse una idea de la dimensión de los cambios que afectan al nivel de bienestar de los hogares. Es más, frente a las representaciones de la pobreza basadas en el acomodo, la inactividad, la cronicidad e incluso el "aprovechamiento" del sistema de protección social, la evidencia empírica constata una realidad mucho más compleja caracterizada por la actualización de "estrategias de supervivencia y salida" por parte de las personas y las familias que se encuentran en esta situación (Martínez, 2011).

### Los cambios en el Estado del bienestar

Las pensiones y las prestaciones por desempleo y exclusión social se han podido desarrollar en gran medida tanto en España como en Catalunya desde mediados de los años 80, pero hay que tener presente que la extensión de la cobertura se ha hecho a costa de unos "niveles notablemente reducidos" (Laparra 2010b: 355, parafraseando a Arriba y Guinea 2008), a menudo situados por debajo del umbral de riesgo de pobreza.

Además, en un momento en que la base económica que aporta el mercado para el sostenimiento de la sociedad se debilita debido al incremento del paro, la acción amortiguadora de las prestaciones de paro y los servicios sociales se muestran claramente insuficientes para evitar el incremento de las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social en las familias que han sufrido procesos de desmercantilización.

El régimen tradicional del Estado del bienestar suponía que las personas plenamente integradas en el mercado de trabajo no podían caer en situación de riesgo de pobreza (Tejero y Suárez 2009: 1). En este sentido, la emergencia de la figura del "trabajador pobre" en el contexto de la globalización económica y su reconocimiento posterior dentro del ámbito académico e institucional, representa un reto para las políticas sociales y, en un sentido más amplio, para los estados del bienestar europeos.

En este sentido, la bibliografía especializada evoca de manera recurrente dos situaciones de riesgo de pobreza que tienen que ver con déficits de cobertura e intensidad, respectivamente, del sistema de protección social. Una es la falta de medidas específicas dirigidas a los hogares familiares en situación de riesgo de pobreza con alguno de sus miembros ocupados (déficit de cobertura que, en ocasiones, contribuye a cronificar situaciones potencialmente mejorables), y la otra consiste en la existencia de hogares que, a pesar de haber recibido transferencias socioeconómicas, continúan en situación de riesgo de pobreza (déficit de intensidad que se concentra de manera particularmente revelador en los hogares con niños).



Estos hechos denotan la existencia de "fisuras estructurales" relacionadas con el agotamiento de un régimen de bienestar parcialmente establecido, aún actualmente, sobre la base de un modelo de convivencia familiar en retroceso ("*male bread winner*"), en el que las funciones de "reproducción social" quedaban circunscritas al espacio de la privacidad y la femineidad, al contrario de lo que sucedía en relación con las funciones de "producción social", atendidas por el Estado y el mercado, de acuerdo con la dicotomía tradicional.

### **1.2.3. Riesgo de pobreza y mercado de trabajo**

La centralidad del trabajo en nuestra sociedad se pone de manifiesto en la medida en que la mayor parte de las instituciones del Estado del bienestar se han construido en relación con la trayectoria laboral de las personas: el trabajo es fuente de derechos presentes, pero también de derechos futuros. Por tanto, la relación de las personas con el mercado de trabajo es un factor que puede condicionar la exposición al riesgo de pobreza y a las desigualdades sociales.

La Encuesta de condiciones de vida (ECV) muestra un aumento de la tasa de riesgo de pobreza en Catalunya durante el período de crisis económica. También se observa un incremento de la intensidad de la pobreza y un incremento de la desigualdad en la distribución de la renta en Catalunya, sobre todo entre las partes más altas y las más bajas de la distribución.

Asimismo, la Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población (ECVHP) muestra los resultados de la tasa agregada AROPE: el 29,5% de la población de Catalunya se encuentra en situación de riesgo de pobreza y/o exclusión social, es decir, se encuentra al menos en una de las tres situaciones siguientes: en riesgo de pobreza, en situación de privación material severa y viviendo en un hogar con una intensidad del trabajo muy baja.

Las consecuencias que está teniendo la crisis en términos sociales se hacen más patentes cuando se analiza el impacto del paro en los hogares. En primer lugar, los hogares donde todos sus miembros están en paro se han multiplicado por cuatro entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2011. En segundo lugar, se observa que se han multiplicado por tres los hogares en los que la persona sustentadora principal se encuentra en el paro. En tercer lugar, se constata un incremento del número de hogares que no reciben ni ingresos del trabajo ni del sistema de pensiones o prestaciones por desempleo (pasan de 57.000 en el tercer trimestre de 2007 a 91.100 en el tercer trimestre de 2011).

El incremento de los hogares sin ningún tipo de ingreso se ha traducido en el aumento de la demanda de la Renta mínima de inserción (RMI) en Catalunya (los beneficiarios de la RMI fueron 79.341 en el año 2010, el 44,4% más que el año anterior y el 150,5% más respecto al año 2008). Asimismo, las entidades sociales han puesto de manifiesto el impacto social de la crisis a partir del aumento de las demandas de ayuda social.

### **Riesgo de pobreza y relación con la actividad económica**

A partir de la información proporcionada por la ECV para el año 2010 se puede extraer que, según la relación con la actividad económica, las personas desempleadas son las que tienen una tasa de riesgo de pobreza más elevada en Catalunya (del 30,3%),

mientras que esta tasa es del 13,7% para las personas ocupadas. En los estados sociales más avanzados del paro difícilmente supone pobreza y exclusión, dado que las políticas públicas ofrecen redes de asistencia de base individual (no familiar) y palancas de reinserción que lo evitan.

La relación entre desempleo y pobreza está condicionada por la presencia de otras personas en el hogar, sea porque aportan ingresos o porque son económicamente dependientes: los datos del año 2010 muestran que en los hogares con hijos dependientes en que ninguna de las personas adultas en edad de trabajar está ocupada, el riesgo de pobreza es del 59%, frente al 6,9% de los hogares sin hijos dependientes en las que todas las personas adultas en edad de trabajar están ocupadas. Tanto la intensidad laboral del hogar como la existencia de personas económicamente dependientes están asociadas con la probabilidad de estar en la pobreza

### **Riesgo de pobreza y trabajo: las personas trabajadoras pobres**

El mercado de trabajo todavía sigue cumpliendo la función integradora que le corresponde, pero cada vez con menos efectividad como consecuencia de la desaparición gradual del empleo de carácter estable, bien remunerado, protegido jurídicamente y base de la ciudadanía social (Rifkin y Helbroner 1995, Beck 2000, citados en Observatorio de la inclusión social, 2008). Tanto es así, que la lucha contra la pobreza en el trabajo ha pasado a convertirse en una prioridad de la Unión Europea en el marco de la Estrategia europea para el empleo.

De acuerdo con Eurostat, el 8,5% de las personas trabajadoras están en riesgo de pobreza el año 2010 en la UE-27; sin embargo, se aprecian diferencias significativas entre los Estados miembros, y España está entre los que tienen una tasa de pobreza en el trabajo más elevada (el 12,7%), sólo superada por Grecia y Rumanía.

Para Allègre (2008) la pobreza en el trabajo es el resultado de la interacción entre tres tipos de instituciones: el mercado de trabajo, la estructura del hogar y el sistema de protección social. En lo que respecta al caso español, Rodríguez Cabrero (2010) considera que la existencia de una tasa de riesgo de pobreza en el trabajo tan elevada en España es la consecuencia no sólo del modelo de ingresos prevaleciente en el mercado de trabajo, sino también del modelo existente de protección social.

Rodríguez-Piñero (2009) considera que las causas de la pobreza en el trabajo son la reducción de los niveles de protección de las personas trabajadoras como consecuencia de la evolución del derecho del trabajo, así como la falta de eficacia y efectividad de la su normativa, la situación individual y relacional de las personas, y el papel de las transferencias sociales, los servicios sociales y los servicios de cuidado de niños y de personas mayores con dependencia.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) también se ha manifestado en relación con la pobreza en el trabajo y ha puesto de manifiesto que uno de los factores contribuyentes es la precariedad del estatus de la persona trabajadora; las organizaciones empresariales destacan la complejidad de la cuestión de la "pobreza activa"<sup>1</sup> y ponen de manifiesto el vínculo entre el riesgo de pobreza y el nivel de educación. El CESE también pone de manifiesto que la "pobreza activa" tiene su

---

<sup>1</sup> Concepto equivalente al de pobreza en el trabajo (para más información véase el apartado 3.1, «Marco conceptual», del Informe).

origen en el escaso nivel de la remuneración del trabajo y en las transformaciones del modelo familiar y destaca en qué medida la "pobreza activa" es un factor determinante de la pobreza de la infancia. La "pobreza activa" puede ser consecuencia también del nivel bajo de competencias o de instrucción de una persona, de su falta de competencias necesarias para un trabajo con un salario adecuado o de condiciones de trabajo no adaptadas. De manera más profunda y muy frecuentemente, la "pobreza activa" es un resultado del subempleo.

### **Riesgo de pobreza de la población ocupada**

Los datos de la ECV para Catalunya muestran que la tasa de riesgo de pobreza de las personas ocupadas en el año 2010 se sitúa en el 13,7%, 1,7 puntos porcentuales más que en el año 2009, alcanzando el porcentaje más elevado desde el año 2004, primer año de elaboración de la ECV.

La situación de las personas empleadas en relación con el riesgo de pobreza está igualmente condicionada por la intensidad laboral en el hogar. En 2010 destaca la tasa de riesgo de pobreza que presentan los hogares catalanes con hijos dependientes en los que alguna de las personas activas está ocupada (el 34,2%). De hecho la pobreza infantil se ha incrementado progresivamente, hasta el punto de que casi uno de cada cuatro niños y niñas está en riesgo de pobreza en Catalunya el año 2010.

De acuerdo con los datos de la ECV para el año 2009, el trabajo autónomo, tener un contrato temporal o trabajar en jornada parcial, tener un empleo no cualificado o uno cualificado en la agricultura y la pesca, trabajar en una empresa pequeña y trabajar en determinados sectores (como el inmobiliario, el de la agricultura o el de la construcción) supone un riesgo más elevado de pobreza en Catalunya. Esta situación, junto con el aumento del peso en la globalidad del empleo de alguna de estas características, podría agravar el riesgo de pobreza de las personas ocupadas.

Finalmente, en cuanto a las situaciones de privación (*i.e.* dificultades para llegar a fin de mes), cabe resaltar que son las personas que trabajan en la ayuda familiar las que tienen más dificultades para llegar a fin de mes, seguidas de las personas asalariadas, mientras que el trabajo autónomo y los empleadores/as muestran valores más bajos de este indicador. Estos resultados contrastan con los comentados anteriormente respecto del riesgo de pobreza según la situación profesional, cuyo valor es elevado en el caso del trabajo autónomo, mientras que las personas trabajadoras asalariadas muestran el valor más bajo de este indicador. Esto se podría explicar en base a la hipótesis según la cual la economía informal tendría una incidencia más elevada en el trabajo autónomo. La Unión Europea señala en un estudio elaborado en 2007 que las dos categorías más detectadas en la economía informal son las personas desempleadas y las personas trabajadoras autónomas (Moyano Jurado, 2010:175).

## 1.3. Estrategias públicas relacionadas con la pobreza y el mercado de trabajo

### 1.3.1. Principales iniciativas de la UE

La pobreza y la exclusión social son cuestiones que se han abordado en el debate público y social europeo de forma reiterada y constante, tal como atestiguan los textos normativos y los tratados constitutivos de la Unión Europea (UE). En el discurso de la UE no es inhabitual encontrar documentos donde se relaciona la pobreza y la exclusión social con el mercado de trabajo. Esta asociación se deriva de dos hechos fundamentales: por un lado, la evolución que han experimentado las políticas sociales en el histórico de la UE y, por otro, la evidencia de un incremento del riesgo de pobreza como consecuencia de la falta de empleo o bien de un empleo inestable que no proporciona suficientes ingresos a la persona o al hogar.

En un primer momento, el discurso europeo se centra en el concepto de pobreza debido al resurgimiento de este fenómeno a partir de la crisis de 1973. No es, sin embargo, hasta la firma del Acta Única Europea del Tratado constitutivo de la CEE (1986) que se introduce la noción de "cohesión económica y social". Este nuevo concepto adquiere más relevancia en el Tratado de la UE de Maastricht (1992), concretamente en el artículo 2 de su articulado. En este contexto, comienza a tomar fuerza la referencia a la "exclusión social" junto con su antídoto -la "inclusión social", de connotaciones más positivas. Sin embargo, la articulación de instrumentos europeos comunes para hacer frente a esta realidad es muy limitada y la falta de legitimación de la Comisión para intervenir en la política social por el principio de subsidiariedad se pone rápidamente de manifiesto.

Para resolver este obstáculo de difícil solución, se opta por incidir en la protección social mediante el empleo de las personas en riesgo de pobreza, relacionando ambos términos: empleo y riesgo de pobreza. Esta solución, reflejada en el Tratado de Amsterdam, abre el camino a que las políticas de empleo europeas inicien su singladura conjunta. A partir de entonces, en las recomendaciones europeas se insta a los estados miembros a que mantengan los incentivos para la búsqueda de trabajo y para que faciliten la participación de las personas en acciones de formación orientadas hacia la reinserción o inserción en las actividades profesionales. Igualmente, el Tratado de Amsterdam incluye el Acuerdo de política social, donde se establece cuáles son los temas de importancia social: la lucha contra la exclusión, la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo y la necesidad de "cooperación y coordinación" de los estados miembros en materia de política social.

La orientación de "coordinación y cooperación" de los estados miembros, junto con la promoción de la inclusión social y, más adelante, de la inclusión activa (como vías para combatir la pobreza y la exclusión social), conforman los ejes principales de las políticas europeas sociales de la primera década del siglo XXI. Entre las medidas de desarrollo de las tres líneas estratégicas de la Estrategia de Lisboa (pilar económico, pilar social y pilar medioambiental) figuran la modernización de la protección social y la promoción de la integración social. Como resultado de estas medidas, se articulan un conjunto de objetivos comunes de la UE para combatir la pobreza y la exclusión social; se impulsa la elaboración bianual de planes nacionales contra la pobreza y la exclusión; se decide definir un conjunto de indicadores comunes y se acuerda la

elaboración de informes regulares de evaluación y de un programa de acción comunitaria para reforzar todo el proceso.

En el plano conceptual, en 2007 se consolida un cambio como resultado de una extensa consulta pública realizada por la Comisión Europea. Así, a partir de esta consulta, se establece una nueva estrategia, llamada "inclusión activa", que pretende ayudar a movilizar a las personas aptas para trabajar y ofrecer ayuda adecuada a las que no lo pueden hacer.

Sin embargo, los efectos de la crisis económica y financiera internacional -como el aumento del desempleo, con un impacto más o menos intenso en los países europeos, las dificultades de acceso al mercado laboral o la disminución de la renta de muchos hogares, se imponen sobre esta orientación. Así, aunque se sigue persiguiendo el empleo de las personas más alejadas del mercado laboral a través de diversas medidas de inclusión activa, se inicia un proceso de defensa del derecho a la percepción de prestaciones o de rentas mínimas, de fomento de acciones sobre las personas más vulnerables y de establecimiento de un salario mínimo, como una forma de mejorar de las condiciones laborales de los trabajadores pobres.

En este sentido, la Estrategia Europa 2020 (2010) fija entre sus objetivos principales reducir el 25% la población en situación de riesgo de pobreza y establece la Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social con el objetivo de abordar la dimensión múltiple de la pobreza y la exclusión, de actuar sobre la pobreza en todo el ciclo de la vida y de hacer frente a la exclusión grave, las nuevas vulnerabilidades y las desventajas específicas.

Además, el Consejo Europeo adopta en la Decisión 2010/707/UE una serie de orientaciones para las políticas de empleo de los estados miembros con el objetivo de que las personas más alejadas del mercado de trabajo o con más dificultades laborales, puedan revertir esta situación en base al refuerzo de los sistemas de protección social, el aprendizaje permanente y las políticas activas de empleo. No menos importante, se propone actuar sobre la segmentación del mercado de trabajo con medidas para buscar soluciones al empleo precario, el desempleo y el trabajo no declarado.

### **1.3.2. Principales iniciativas de España**

Las políticas de protección social en España han experimentado una evolución muy significativa en un período relativamente corto de tiempo. La beneficencia y la asistencia social que prevalecían aún en los años setenta han cedido paso a políticas de protección social basadas en prestaciones y subsidios de la Seguridad Social, a la evolución de los servicios sociales en las diferentes comunidades autónomas y entidades locales y a la determinación de la garantía de recursos mínimos. El modelo que se articula en la Constitución española de 1978 (CE) apuesta por una clara división competencial entre la Seguridad Social, de ámbito central (art. 149.1.17 CE), y la asistencia social, de ámbito autonómico (art. 148.1.20 CE). Además de la distribución conceptual y competencial de los niveles de la protección social, la CE se considera el punto de inflexión del nuevo concepto de servicios sociales en el ámbito del Estado español que vio como entre los años 1982 y 1992 se aprobaban las leyes de servicios sociales/acción social, de carácter autonómico, prácticamente en todo el Estado.

El otro gran eje de las políticas de protección social, estrechamente vinculado a la actividad en el mercado laboral, son las prestaciones de paro, que se incorporan como Título II en la Ley básica de Empleo (1980). A partir de entonces nace el sistema moderno de protección frente al paro, con una prestación por desempleo y una prestación complementaria o subsidio también por este motivo.

A partir de la entrada de España en la UE (1986), se inicia una nueva etapa que se caracteriza por la aprobación de una serie de medidas de políticas sociales que se articulan en los planes nacionales de acción para el empleo (PNAO) y en los planes nacionales para la inclusión social (PNAIS). Estos planes siguen las directrices europeas, que relacionan las posibles salidas de las situaciones de pobreza con la ocupación laboral. Se fomentan, por tanto, las actuaciones dirigidas a la inserción laboral y el desarrollo de políticas activas, las cuales adquieren un protagonismo relevante frente a las políticas pasivas.

Esta orientación marca los planes nacionales de empleo (el primero de los cuales se aprueba en 1998), que persiguen la integración social a través de medidas como el Programa de fomento del empleo para personas trabajadoras en situación de exclusión social y el Programa de renta activa de inserción dentro de la acción protectora por desempleo (2000). Posteriormente en 2001 los planes de empleo conviven con los PNAIS, de carácter bianual, que recogen las prioridades y los esfuerzos de los estados miembros para fomentar la inclusión social y combatir la pobreza. La incardinación de iniciativas entre los planes de empleo y los de inclusión no debería sorprender, si se tiene en cuenta que comparten objetivos, como el fomento del acceso al empleo o las actuaciones en favor de grupos específicos de personas vulnerables, si bien es verdad que han sido objeto de crítica por el gran número de medidas previstas sin vinculación a unos objetivos cuantificables, o por la repetición de medidas en diversos planos.

Merece destacarse el V PNAIS (2008-2010), que se elabora en un contexto económico de crisis económica y financiera. Este plan para la inclusión social pretende prevenir el impacto de la crisis sobre el acceso al empleo ya las prestaciones sociales mediante el fomento de la inclusión activa desde una triple vertiente: el acceso al empleo, garantizar unos recursos económicos mínimos y lograr una educación de calidad con equidad.

El contexto económico y social de España, marcado por una aceleración de la destrucción de empleo y un incremento de las situaciones de vulnerabilidad, condiciona que las políticas sociales a medio plazo se orienten hacia el logro de dos objetivos bien concretos: la creación de empleo y la reducción del número de personas en riesgo de pobreza. Para alcanzar estos objetivos, se plantean medidas tanto desde la vertiente de las políticas de empleo como desde la vertiente de las políticas de lucha contra el riesgo de pobreza. En este sentido, destaca la reforma laboral, la reforma de las políticas activas de empleo, la mejora del sistema de formación profesional para el empleo y el afloramiento del trabajo sumergido.

Paralelamente, se proponen otras medidas para garantizar la renta de las familias mediante el acceso a prestaciones y subsidios, ya sea vinculados con políticas activas formativas (programa PRODI) o independientes (prestación por cese de actividad de las personas afiliadas al régimen especial del trabajo autónomo). Otras medidas se impulsan para promover el empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas (*i.e.* programa PREPARA), o bien se dirigen a colectivos

específicos como los jóvenes (*i.e.* contrato para la formación y el aprendizaje), las personas con competencias profesionales no acreditadas (*i.e.* programa Acredita-T) y los trabajadores de más edad (*i.e.* "Estrategia 55 y más").

### 1.3.3. Principales iniciativas de Catalunya

En Catalunya las bases que fundamentan y rigen la política de acción social y, por tanto, todas aquellas actuaciones relativas a la pobreza, la inclusión y la inserción social, la marginación y los servicios sociales, se encuentran en el mandato constitucional que transfiere a Catalunya la competencia exclusiva en materia de asistencia social y que recoge el Estatuto de autonomía de Catalunya (EAC) de 1979. Por otra parte, el EAC de 2006 explicita la voluntad de que Catalunya sea una sociedad inclusiva y cohesionada y compromete a los poderes públicos "a velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social". Igualmente, insta "a promover políticas preventivas y comunitarias y [...] garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinan como básicos" (art. 42 EAC). Además, regula, para las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza, el derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen» (art. 24.3).

Las principales estrategias públicas catalanas de acción social se encuentran recogidas en los cuatro planes de acción social (en tanto que instrumentos de planificación de la política de servicios sociales), en la Ley 13/2006, de prestaciones sociales de carácter económico, en la Ley 12/2007 de servicios sociales, en el Plan para la inclusión y la cohesión social en Catalunya (2006-2009), en el Programa para el desarrollo de planes locales de inclusión social 2006; en el Plan de apoyo al Tercer Sector Social 2008-2010 y en el Plan estratégico de servicios sociales 2010-2013.

Además, las vías donde la actuación catalana es clave y donde la vinculación laboral está implícita son las prestaciones de la renta mínima de inserción (en adelante RMI) y las políticas activas de empleo (en adelante, PAO), por lo se ha considerado adecuado mencionarlas más detalladamente. Ambas actuaciones se encuentran asociadas a la consecución de un objetivo común (*i.e.* garantizar el acceso al mercado laboral de los colectivos que se hallan más alejados y/o son más vulnerables), y coinciden con el criterio europeo de coordinación de las políticas sociales y las de empleo.

La RMI se configura como una prestación económica vinculada a un compromiso de inserción sociolaboral a través del seguimiento, por parte de las personas usuarias, de unos itinerarios personalizados de inserción (Plan individual de inserción y reinserción social y laboral, PIR). En Catalunya los primeros antecedentes de esta renta parten del Programa interdepartamental de la RMI de 1990 (PIRMI), modificado en varias ocasiones, y que da lugar a la aprobación en 1997 de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. Con la Ley, la renta se universaliza y da un trato integral a los instrumentos de inserción social y laboral para intentar evitar las situaciones de pobreza y marginación.

En la década 2000-2010, la RMI se consolida e inicia una fase de fuerte expansión con el objetivo de ampliar la cobertura, la intensidad de la prestación y el fomento de las medidas de inserción laboral. El inicio de la crisis económica y financiera en 2007

potencia más aún el papel de la RMI como último recurso de la "red de protección social". En este sentido, se prevén acciones para mejorar la cobertura, para optimizar la gestión, para incrementar y adaptar las medidas de inserción laboral y, en cualquier caso, para incrementar la eficacia de esta prestación. Sin embargo, las restricciones presupuestarias del 2011 representan la entrada de la RMI en una etapa más restrictiva.

Las modificaciones sustanciales de la RMI reguladas en la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, hacen necesaria la aprobación del Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. En esta nueva concepción de la RMI destaca, entre otras cosas, la acreditación de una residencia continuada en Catalunya de dos años como mínimo, la necesidad de permanecer en el territorio mientras se percibe la prestación (ausencia máxima de un mes); la ampliación del período de cómputo de los ingresos del hogar (doce meses), la reducción en el importe de la prestación (no superior al SMI), la limitación del período de cobro a sesenta meses; la restricción en el acceso a aquellas personas que no acrediten una problemática social o de inserción laboral añadida (se excluyen aquellas problemáticas únicamente vinculadas con la falta o pérdida de trabajo) y, finalmente, se supedita la renta al ámbito presupuestario perdiendo la condición de derecho subjetivo. En la actualidad, se observa un cambio de paradigma en otras rentas similares como la vasca o la francesa, que transfieren esta prestación hacia los servicios de empleo con el fin de establecer una vinculación más estrecha entre su percepción y la búsqueda de empleo. Es de esperar que la RMI no permanezca al margen de esta tendencia general.

Las políticas activas de empleo constituyen otro mecanismo de potenciación de la inserción laboral de las personas, de mantenimiento del empleo y de mejora en el ámbito profesional a través de acciones como la orientación, la intermediación, la formación, la recualificación y la promoción y creación de empleo. En este caso, la gestión y las iniciativas públicas catalanas son muy relevantes, aunque están supeditadas a las políticas de empleo de ámbito estatal: a pesar del traspaso competencial de la formación ocupacional en Catalunya el año 1991 y del reconocimiento de su gestión como competencia autonómica en el articulado del EAC de 2006 (art. 170), la CE atribuye la competencia exclusiva al Estado en materia de legislación laboral.

Las primeras iniciativas catalanas se fundamentan en la idea que las acciones de formación, combinadas con los programas de empleo, son una de las mejores fórmulas para ayudar a la inserción laboral de las personas desempleadas. No en vano, a partir de los años noventa se constata una tendencia creciente hacia la inclusión de este tipo de medidas, conjuntamente con las prestaciones de carácter asistencial, en los planes de lucha contra la pobreza y la exclusión social. A partir de la aprobación de la Estrategia de Lisboa, y durante toda la década del 2000 al 2010, las políticas activas van adquiriendo protagonismo frente a las políticas pasivas. Este proceso plantea la necesidad de redefinir las PAO, que son gestionadas por el Servicio de Empleo de Catalunya (SOC), creado en 2002, con el objetivo de desarrollar un modelo descentralizado que facilite la atención personalizada.

En una etapa posterior, a partir de 2010, adquiere relevancia el impulso de la formación y la recualificación, así como la elaboración de los planes de desarrollo de las PAO. En esta línea, se ponen en marcha medidas para regular la formación profesional para el empleo y para mejorar la cualificación de las personas que se encuentran en situación de desempleo: partiendo de las competencias alcanzadas a lo



largo de la vida laboral, se trata de incrementar su nivel de empleo y favorecer la movilidad profesional. Paralelamente se aprueba el Plan de desarrollo de las políticas activas de empleo 2010-2011 (PDPO) en el marco del Plan general de empleo de Catalunya 2006-2011.

Más tarde, el contexto normativo y estratégico en el que se formulan las PAO experimenta cambios importantes. Por un lado, la modificación sustancial de la Ley de empleo estatal y, por otro, la aprobación de la Estrategia española de empleo 2012-2014 y de la Estrategia catalana para el empleo 2012-2020, que delimitan el perímetro para el diseño y desarrollo de las PAO en Catalunya. En este contexto, el Gobierno de la Generalitat aprueba el 16 de febrero de 2012 el Plan de desarrollo de políticas activas 2012-2013 que se vehicula sobre una dotación presupuestaria de 420 millones de euros y que se estructura en una Carta de servicios genéricos del SOC y en diversos servicios específicos dirigidos a colectivos sociales, sectores productivos y territorios, y en el fomento de la innovación y la modernización. Sin embargo, las medidas de contención presupuestaria aplicadas por el Gobierno español en el Plan anual de política de empleo 2012 ponen en peligro el desarrollo del Plan, dado que suponen una reducción del 57% en la dotación estatal. Cabe añadir que esta reducción presupuestaria puede poner en riesgo las perspectivas de inserción laboral de muchas personas.

Finalmente, también se han puesto en marcha diversas medidas e iniciativas de lucha contra la pobreza relacionada con el mercado de trabajo (ver apartado 4.3.3. del Informe para las actuaciones del año 2012) que tienen que ver con la garantía de ingresos, el fomento de la contratación, la promoción del trabajo autónomo y la emprendeduría, la mejora de la empleabilidad de las personas (*i.e.* orientación, formación y acreditación) y el impulso de la movilidad internacional. A pesar de la diversidad que caracteriza a estas medidas e iniciativas, también es verdad que en muchas ocasiones su intensidad y/o su cobertura sufren limitaciones significativas.

## **1.4. Una aproximación cualitativa al riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo**

En este Informe, el estudio del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo también se ha abordado desde una perspectiva cualitativa en base a la información empírica proporcionada por el trabajo de campo (doce entrevistas en profundidad a profesionales y seis entrevistas biográficas a personas que han vivido esta situación problemática). En primer lugar, se han estudiado algunos de los aspectos más relevantes relacionados con la aparición y la evolución del riesgo de pobreza en la biografía de las personas y las familias. En segundo lugar, se ha analizado el papel de las instituciones en cuanto al abordaje del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo. En tercer lugar, se han presentado las recomendaciones realizadas por las personas entrevistadas con el objetivo de mejorar la eficacia de los instrumentos y recursos analizados y facilitar a las personas la salida de las situaciones de riesgo de pobreza en las que se han visto involucradas.

### **1.4.1. La crisis económica y el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo**

#### **El contexto económico y el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo**

El impacto de la crisis económica y financiera sobre la vida de las personas constituye uno de los temas más recurrentes en las entrevistas mantenidas con los/las profesionales. Estos profesionales constatan una tendencia progresivamente creciente del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo, no sólo derivada de la pérdida del trabajo sino también del empeoramiento de las condiciones laborales. Las fisuras del régimen de bienestar (Beck 2003 y Esping-Andersen 2003) derivadas de esta tendencia expansiva del riesgo se hacen notar en prácticamente todos los ámbitos de la estructura económica y social, desde la cohesión social en general, hasta el mercado de trabajo en particular. En cuanto a la cohesión social, la vivienda aparece en el trasfondo de muchos posicionamientos y se integra en una perspectiva analítica relacional en la que el riesgo de pobreza se pone en relación con un mercado inmobiliario caro y con poca vivienda pública. En cuanto al mercado laboral, se considera que el debilitamiento o disolución del vínculo con el mundo del trabajo lleva inevitablemente aparejado un incremento del riesgo de pobreza de las personas y las familias o, como mínimo, un agravamiento de los problemas económicos que ya experimentaban con anterioridad.

#### **Los perfiles más vulnerables**

El impacto de la crisis financiera internacional sobre la economía y el mercado de trabajo ha agudizado los efectos de la crisis del empleo en Catalunya hasta el punto de que prácticamente todo el mundo está expuesto al riesgo de caer en situación de pobreza relacionada con el mercado de trabajo. Sin embargo, se comparte la idea de que los costes sociales de la crisis no se están repartiendo uniformemente (Ayala, Cantón y Martínez, 2010) y que hay unos perfiles más vulnerables en función del origen, la edad, el endeudamiento familiar, la categoría socioprofesional o el estado de salud. Así, en relación con la pregunta "¿Cuáles son los perfiles más vulnerables en el contexto socioeconómico actual?", los/las profesionales entrevistados mencionan las

personas de origen inmigrante, las personas adultas (fundamentalmente los hombres de más de cuarenta y cinco años y/o que han trabajado en una única profesión), las personas jóvenes (particularmente cuando se trata de chicos y chicas que pertenecen a una familia desestructurada), las personas y familias que contrajeron deudas durante el ciclo expansivo y que actualmente tienen dificultades para pagar a las entidades financieras y, en cuanto a la categoría socioprofesional, las personas de más baja cualificación, los administrativos/as, y las personas dedicadas a la investigación.

### Los nuevos perfiles

La mayoría de los profesionales responden a la pregunta sobre los nuevos perfiles de riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo con una reflexión sobre la generalización del riesgo y, más concretamente, sobre la ampliación de la vulnerabilidad hacia espacios socioeconómicos anteriormente considerados de clase media. Los/las profesionales se muestran preocupados ante lo que Laparra (2010) describe como socialización de la vulnerabilidad, y señalan como nuevos perfiles de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo los "casos laborales", es decir, las personas que han perdido el trabajo y/o las familias que han visto reducirse su intensidad laboral. El nuevo perfil de riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo incluye, entre otros ejemplos, a familias de clase media con dificultades para pagar la hipoteca, personas adultas de difícil recualificación, jóvenes con un nivel de estudios bajo y mujeres con factores de riesgo adicionales (*i.e.* mujeres solas con cargas familiares y mujeres de origen inmigrante que tienen dificultades para comunicarse en catalán o castellano).

## 1.4.2. La entrada en el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo

### El mercado de trabajo como garantía

La mayor parte de los/las profesionales coinciden en afirmar que el mercado de trabajo no representa actualmente una garantía frente al riesgo de pobreza de las personas y/o las familias. El argumento fundamental expresado en este sentido (en coincidencia con Rifkin y Helbroner 1995 y Beck 2000 -citados en Observatorio de la inclusión social, 2008- y con el Comité de Protección Social, 2009) es la desaparición gradual del empleo de calidad como base de la ciudadanía social. El discurso de las personas entrevistadas hace hincapié en las comparaciones con el pasado más o menos reciente y, consecuentemente, en el deterioro de las condiciones laborales en la sociedad postindustrial. Al mismo tiempo, sin embargo, abundan las perspectivas analíticas relacionales que interpretan la producción de unas determinadas condiciones de vida como producto de una amplia diversidad de factores, como el sistema de protección social, las deudas en torno a la vivienda o la intensidad laboral del hogar familiar. La consideración por parte de los/las profesionales entrevistados de varios factores explicativos tiene que ver sobre todo con el reconocimiento del mercado de trabajo como garantía frente a un fenómeno mucho más poliédrico que el riesgo de pobreza: el riesgo de exclusión social, el hecho de quedar al margen de los derechos sociales que otorga el trabajo remunerado y formal. En lo que respecta a las características del mercado de trabajo que se asocian con el riesgo de pobreza de las personas y las familias, los/las profesionales mencionan mayoritariamente, en primer lugar, los salarios. En segundo lugar, el empeoramiento progresivo de las condiciones laborales en general. Finalmente, algunas aportaciones más minoritarias señalan la

temporalidad como factor explicativo del riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo, dados los largos períodos de desempleo y la consiguiente reducción de los ingresos que puede implicar.

### **La realidad personal y el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo**

Los/las profesionales entrevistados reconocen la participación de factores personales en la construcción del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo, pero mayoritariamente lo hacen poniendo estos factores en relación con un contexto determinado. Es decir, como grupo, estos profesionales consideran que la realidad personal no se puede desvincular de los factores sociales o institucionales en los que se inserta. Así pues, el mercado de trabajo, el sistema de protección social, la familia y el capital social, entre otros aspectos, aparecen intercalados en el discurso de los/las profesionales a propósito del papel que juegan los factores personales en la configuración del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo. Por otro lado, sin embargo, algunas voces minoritarias atribuyen al comportamiento de las personas el poder explicativo de la variabilidad observada en relación con la exposición al riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo. Lo más destacable de estos discursos es, por un lado, la consideración de la capacidad de agencia de las personas para construirse un entorno favorable y, por otro, la no consideración de algunas características que como la edad, el sexo, el nivel de estudios, el origen o el estado de salud pueden condicionar a la baja las posibilidades que tienen las personas para prevenir o hacer frente a las situaciones de riesgo de pobreza.

### **Las circunstancias de la entrada en el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo**

Mirando hacia atrás, las personas entrevistadas tienden a considerar que el proceso que las ha abocado a una situación de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo se inicia en el momento en que pierden su trabajo. El estancamiento de la actividad económica y el consecuente cierre de empresas están detrás de la pérdida del trabajo y de la exposición abierta al riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo. Sin embargo, las condiciones laborales, por un lado, y las circunstancias personales y familiares, por otro, también están presentes en el discurso de los entrevistados en torno al riesgo de pobreza. En cuanto al primer factor, las personas que han trabajado o trabajan en la economía informal se sienten especialmente vulnerables en el ámbito de las relaciones laborales (*i.e.* falta de contrato y de Seguridad Social) y a partir del momento en que se produce la pérdida del trabajo (*i.e.* falta de subsidio de desempleo). En cuanto a la situación personal y familiar, cabe destacar que el estado de salud y el ciclo de vida condicionan la exposición al riesgo de pobreza de los trabajadores/as. Padecer una enfermedad puede convertirse en un factor de riesgo relacionado con el mercado de trabajo; de la misma manera, el embarazo puede convertirse, bajo determinadas circunstancias, en un factor de riesgo laboral para las mujeres trabajadoras.

### 1.4.3. Los impactos del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo

#### El impacto económico

La intensidad con que el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo afecta o ha afectado la vida cotidiana de las personas entrevistadas varía en función de diferentes factores, como el tiempo acumulado en situación de paro o precariedad laboral, el capital social disponible (*i.e.* familia, amigos, etc.) o la capacidad para poner en marcha estrategias de adaptación a las nuevas circunstancias, sin perjuicio del papel desempeñado por las políticas de protección social. En al menos dos casos, las personas entrevistadas han vivido situaciones de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo con consecuencias muy negativas sobre el bienestar de las familias, que se han visto obligadas a recurrir a la caridad para poder satisfacer algunas necesidades básicas. Las circunstancias que caracterizan la situación de estas personas y familias las sitúan muy cerca del escenario de la exclusión social, pero no dentro, gracias al efecto amortiguador derivado de la activación de la red familiar y social, así como de la concesión de ayudas económicas puntuales de urgencia social. Sin embargo, en el período de realización de las entrevistas biográficas (del 28 de octubre de 2011 al 27 de febrero de 2012), la mayor parte de las personas consultadas había podido hacer frente a la situación de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo sin necesidad de recurrir a la caridad ni siquiera a los servicios sociales. También se ha podido constatar la existencia de alguna situación puntual de privación material prototípica de la pobreza crónica o estructural prácticamente impensable por parte de las personas que las han sufrido. Sólo en un caso la situación de riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo se ha podido gestionar con adaptaciones sin afectación de las necesidades más básicas de la unidad familiar.

#### El impacto sobre la salud

Las entrevistas biográficas recogen el testimonio de varias personas que han visto deteriorarse su estado de salud y/o su autoestima a medida que han tenido que hacer renuncias importantes (*i.e.* cuidado de la boca y de la vista; adquisición de artículos de higiene personal; acceso a una dieta saludable, etc.) en su intento de adaptación a la situación de riesgo de pobreza. La pérdida del trabajo, la disminución de la intensidad laboral del hogar familiar, o el empeoramiento de las condiciones laborales puede afectar negativamente a la salud mental de las personas. El impacto psicológico que genera la pérdida del estatus sociolaboral anterior puede dar lugar a enfermedades crónicas y comportamientos que llegan a ser autodestructivos. No se trataría ya de sentimientos de culpabilidad por haber perdido el trabajo, sino de situaciones de estrés mucho más graves caracterizadas por la imposibilidad de descansar o, incluso, de la ausencia de horizontes donde poderse proyectar de una manera constructiva. Sin embargo, la mayor parte de las personas entrevistadas ha podido superar las reacciones de sorpresa, bloqueo y/o negación de los hechos y circunstancias a los que se han visto abocadas; en este sentido, el acompañamiento profesional se ha convertido en uno de los servicios institucionales mejores valorados, cuando no en uno de los detonantes de salida de una situación de bloqueo o impotencia.

## El impacto sobre las relaciones familiares

El apoyo familiar y de la red social, y/o el acompañamiento profesional frente a la pérdida del trabajo o al riesgo de pobreza en el trabajo puede ser clave para evitar situaciones más complicadas, vinculadas con la rotura del vínculo social y la caída en situaciones de exclusión social (Paugam 2007, citado en Martínez 2010: 170). De hecho, la dificultad para satisfacer algunas necesidades puede empujar a las personas en situación de riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo a solicitar apoyo material y afectivo a sus amistades. Esta estrategia de adaptación se avanza en ocasiones a la petición formal de ayuda en los servicios sociales o el Tercer Sector Social, probablemente porque la condición de nueva pobreza de la mayor parte de las personas entrevistadas en este estudio actúa como elemento desalentador a la hora de pedir ayuda en unos servicios o entidades socialmente connotados. Sin embargo, la mayor parte de las personas entrevistadas informa de un empeoramiento del ambiente doméstico que comprende desde situaciones comparativamente favorables gracias a la activación de mecanismos de apoyo o la solidaridad familiar hasta situaciones muy desfavorables como consecuencia del deterioro de las relaciones entre los miembros del hogar familiar.

### 1.4.4. El punto de inflexión y la mejora de la situación de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo

#### Las estrategias de salida

El riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo es una situación relativamente nueva para la mayoría de las personas entrevistadas, las cuales intentan tomar distancia a través del desarrollo de estrategias de salida personales y/o del acceso a servicios y recursos más o menos institucionalizados. En cuanto a las estrategias "externas", la mitad de las personas entrevistadas priorizan inicialmente la búsqueda de trabajo como salida a una situación de desempleo o a unas condiciones laborales insuficientes para satisfacer las necesidades básicas del hogar familiar. El acceso, más pronto o más tarde, a los recursos institucionales (públicos, del Tercer Sector Social o, en menor medida, privados) representa en muchos casos la introducción de elementos de planificación en la estrategia de búsqueda de trabajo. En el marco de este estudio, la emprendeduría aparece sólo en una ocasión como estrategia de superación del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo. El acceso a acciones formativas es la "estrategia externa" priorizada inicialmente por la otra mitad de las personas entrevistadas. La participación en acciones formativas se convierte en una respuesta estratégica ante un contexto sociolaboral con demandas y expectativas crecientes en cuanto al nivel formativo y competencial de los trabajadores y trabajadoras. Al mismo tiempo, los beneficios de la formación se extienden hacia otros terrenos, como el bienestar psicológico (*i.e.* mantenerse ocupado u ocupada) y/o el capital social (*i.e.* establecimiento y ampliación de los contactos, y, sobre todo, de las amistades).

En cuanto a las "estrategias internas", la más destacada por las personas entrevistadas, aparte del control de los gastos ordinarios (*i.e.* alimentación, ropa, ocio, etc.) es la reducción de los gastos de vivienda mediante la optimización de su uso (*i.e.* alquilar una habitación a alguien). Hay que hacer constar que, pese a la gravedad de algunas situaciones de las que se ha informado, las personas entrevistadas no

mencionan el uso de ahorros o la venta de propiedades como "estrategias internas" de adaptación y superación. Cabe decir finalmente que los resultados del trabajo de campo cuestionan el prejuicio de la inacción y de la acomodación al sistema de protección social por parte de las personas y las familias que se encuentran en situación de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo.

### **El detonante de la mejora**

La situación de las personas en riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo puede comenzar a experimentar cambios positivos a partir del momento en que se accede a recursos y servicios dirigidos al apoyo y al acompañamiento en el proceso de inserción sociolaboral. Lo que las personas entrevistadas identifican como el detonante de un proceso de cambio y, en el mejor de los casos, de salida de la situación de riesgo de pobreza, es la reconstitución del vínculo con el mundo del trabajo, bien sea a través de un itinerario de inserción sociolaboral, bien del acceso más o menos directo al mercado de trabajo o a la actividad empresarial (inserción directa sin formación ocupacional, créditos a personas emprendedoras, etc.). En cuanto a los itinerarios de inserción sociolaboral, de entrada destaca su diversidad interna en términos de estructuración por fases y en términos de grado de flexibilidad, de acuerdo con el recurso institucional en que se integran. Sin embargo, los itinerarios de inserción sociolaboral incluyen mecanismos de diagnóstico y de acompañamiento (formación, intermediación, etc.) que facilitan el proceso de inserción sociolaboral de los trabajadores/as en situación de riesgo de pobreza. También se constatan, con menos frecuencia, procesos de mejora comparativamente rápidos y directos en los que el paso por los recursos y servicios institucionales es casi anecdótico, si bien determinante de cara al inicio de los procesos de mejora.

### **La relación de proximidad con los profesionales**

La dimensión "estructural" (*i.e.* recursos y servicios) y la dimensión "humana" (*i.e.* personal y profesionales) aparecen íntimamente ligadas en el discurso de las personas entrevistadas sobre el funcionamiento de los recursos institucionales de los cuales han sido o aún son usuarios. Como en muchos otros casos relacionados con la promoción de procesos de mejora y superación de circunstancias adversas (*i.e.* fracaso escolar, enfermedades, delincuencia, etc.), también en la situación de riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo es clave la presencia de perfiles profesionales con los que poder establecer una relación de confianza y proximidad. En muchas ocasiones, los/las profesionales representan la última esperanza que tienen los trabajadores/as en situación de riesgo de pobreza para hacer frente a los problemas económicos, relacionales y existenciales que los acosan como consecuencia de la pérdida del trabajo o de tener unas condiciones laborales insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de su hogar familiar. El trabajo de proximidad de los profesionales recibe una muy buena acogida entre las personas entrevistadas, las cuales hacen patente, a través de sus valoraciones, la relevancia que tiene el trato profesional personalizado para el reforzamiento de la autoestima y la activación de actitudes proactivas frente al riesgo de pobreza. El impulso que proporciona la relación de proximidad y el trato personal de los profesionales puede generar inercias positivas incluso en situaciones extremas en las que la persona en situación de riesgo de pobreza no acaba de articular de forma satisfactoria su inserción en el mundo del trabajo.

## 1.4.5. El papel de las instituciones

### El sistema de protección social como garantía

La mayoría de los profesionales entrevistados consideran que el sistema de protección social supone una garantía para hacer frente al riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo, pero consideran que esta garantía es limitada: argumentan que el sistema de protección social es útil frente a las formas más severas de pobreza, pero muestra un déficit en su intensidad protectora. Tres de los profesionales entrevistados (de un total de doce) ponen de manifiesto que el sistema de protección social no representa ninguna garantía frente al riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo. Se argumenta que las prestaciones no constituyen un instrumento que permita, en el caso concreto de las personas desempleadas, volverse a incorporar a la vida activa. Se señala también que las ayudas económicas recibidas no permiten superar el umbral de riesgo de pobreza. Simultáneamente, la prestación de desempleo es valorada positivamente por una de las personas entrevistadas como instrumento para hacer frente al riesgo de pobreza.

Por otra parte, el trabajo de campo permite identificar una serie de colectivos que, de acuerdo con la experiencia de las personas entrevistadas, se encuentran más desprotegidos por la cobertura del sistema de protección social: las personas que, a pesar estar trabajando, tienen unos ingresos que no les permiten superar el umbral de riesgo de pobreza y las personas que han agotado todas las prestaciones y subsidios a los que tenían derecho después de haber perdido el trabajo. Estos casos son los que se pueden calificar de nueva pobreza y que ahora "compiten" en términos de recursos con los colectivos tradicionales o cronificados. Otros colectivos que se señalan como más desprotegidos en relación con la cobertura del sistema de protección social son los siguientes: las familias con hijos y/o hijas, las mujeres solas con hijos y/o hijas, la población de origen inmigrante, las personas de 16 a 45 años sin hijos, y los jóvenes procedentes de la justicia juvenil, entre otros perfiles.

Las diferencias en el nivel de respuesta que ofrece el sistema de protección social a los riesgos que surgen a lo largo del ciclo vital de las personas se pueden explicar por la propia lógica en la construcción del Estado del bienestar en Catalunya, que se focaliza en la protección de los riesgos derivados de la relación de las personas con el mercado de trabajo, fundamentalmente por interrupción o finalización de la vida laboral, y que se materializa en la prestación y el subsidio por desempleo y las pensiones de invalidez y de jubilación, en detrimento de la protección de otros riesgos.

### Instrumentos, recursos y programas del sector público

En cuanto a los instrumentos, los recursos y los programas del sector público en el ámbito de la prevención y la lucha contra el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo, la gran mayoría de los profesionales entrevistados (nueve de doce) han hecho referencia a los instrumentos y recursos en el ámbito de la cualificación profesional, en el que se distinguen tres tipos de actuaciones: en primer lugar, las acciones formativas, de cualificación y desarrollo profesional, en segundo lugar, la acreditación de la experiencia laboral, la formación no formal y la informal y, en tercer lugar, las acciones que combinan la experiencia profesional con la formación.

En cuanto a las acciones formativas, de cualificación y desarrollo profesional, se incluyen las acciones relacionadas con la formación profesionalizadora, la formación



en competencias básicas (búsqueda de trabajo, catalán, castellano, conocimientos informáticos, etc.) y la formación en competencias transversales (referidas al conjunto de capacidades, habilidades y actitudes necesarias en el desarrollo de las mayoría de las profesiones). En el ámbito del sector público, los profesionales mencionan que la formación se realiza a través de los servicios de empleo o de promoción económica de las entidades locales, a veces por derivación de las oficinas de Trabajo de la Generalitat (OTG) o los servicios sociales. Asimismo, el Programa de la Renta mínima de inserción (PIRMI) tiene sus cursos propios. En cuanto a las acciones dirigidas a acreditar la experiencia laboral, la formación no formal y la informal, se hace referencia en dos ocasiones a los programas "Acredítate" y "Cualifícate", que permiten la certificación de las competencias profesionales adquiridas mediante la práctica profesional o vías no formales de formación. De esta manera, se facilita la integración laboral y la promoción profesional de las personas trabajadoras. En cuanto a los instrumentos que combinan la formación con la práctica profesional, dos de las personas entrevistadas han hecho referencia al Programa Súmate, que combina la realización de acciones de orientación, de formación y de adquisición de experiencia profesional en empresas (mediante un contrato para la formación), y está destinado a las personas jóvenes desempleadas que han abandonado el sistema educativo prematuramente. También se ha hecho referencia en tres ocasiones a los programas de cualificación profesional inicial (PCPI), cuya finalidad es proporcionar una formación básica y profesional a los jóvenes que no hayan obtenido la titulación en educación secundaria obligatoria que facilite su incorporación al mundo laboral o la continuidad del itinerario formativo.

Por otra parte, la mayoría de los profesionales entrevistados (ocho de doce) han hecho referencia a **la actividad que se realiza desde el sector público en el ámbito de la información, la intermediación y la orientación profesional**. En este ámbito, cabe mencionar la actividad que realizan las oficinas de Trabajo de la Generalitat (OTG) y las entidades locales a través de las áreas de empleo o de promoción económica y, más concretamente, del Sistema de orientación e intermediación laboral (Galileo), que implica la colaboración entre todas las administraciones y entidades que participan en el proceso de asesoramiento y orientación, así como en el seguimiento posterior del itinerario de las personas usuarias. También hay que hacer referencia a los servicios de empleo y áreas de promoción económica de las entidades locales, dado que ofrecen diversos recursos a las personas que están en paro para la búsqueda de empleo. Tanto desde los servicios que dependen de la Administración de la Generalidad como desde los servicios del ámbito municipal se pone de manifiesto la importancia de la actividad de análisis prospectivo del mercado de trabajo, independientemente de que la realicen o no.

Otro de los recursos del sector público que aparece en la mayoría de los discursos de los profesionales entrevistados (en concreto, en siete ocasiones) son **los instrumentos de garantía de rentas: la prestación y el subsidio de paro y la renta mínima de inserción (RMI)**. La situación económica ha tenido consecuencias negativas sobre esta prestación, que ha visto como se acumulaban hasta veinte mil personas en la lista de espera para medidas ocupacionales o como se triplicaba el número de personas usuarias en un contexto en que los recursos (centros y plazas) permanecen constantes. En lo que respecta a las modificaciones introducidas en la prestación el año 2011, que restringen los criterios de acceso y ponen límites a su cuantía, la percepción dominante entre los profesionales entrevistados que se han posicionado al respecto es que la reforma puede tener consecuencias negativas: la exclusión de los casos laborales puede dejar desamparadas a las personas que han agotado el subsidio de desempleo, así como a sus familias; las dificultades para

acceder al programa pueden agravar la situación de riesgo de pobreza de las personas y las familias y empujarlas hacia la exclusión social, etc.

Por otro lado, **las actuaciones de los servicios sociales** aparecen en el discurso de los profesionales entrevistados en seis ocasiones y **las medidas del sector público en el ámbito de la emprendeduría** aparecen en tres ocasiones. A pesar de las reticencias mostradas a la hora de dirigirse a los servicios sociales por parte de algunas personas y/o familias en situación de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo, este último escalón en la protección social a las personas ha visto incrementarse de forma importante el número de actuaciones, mientras que los recursos disponibles no han aumentado de la misma manera.

### Puntos fuertes y punto débiles del sector público

Los/las profesionales y las personas usuarias entrevistadas<sup>2</sup> atribuyen los siguientes puntos fuertes a los instrumentos, recursos y programas del sector público (por orden de importancia descendente):<sup>3</sup>

- El mantenimiento de un único referente profesional para la persona usuaria. La mayoría de las personas usuarias entrevistadas pone de manifiesto que se produce un cambio en positivo en su trayectoria cuando contactan con un/a profesional que les sirve de referente y monitoriza todo su proceso de inserción laboral.
- La actividad de seguimiento y acompañamiento de las personas usuarias en su trayectoria. En concreto, los profesionales de las OTG entrevistados valoran positivamente el Sistema Galileo (el sistema Galileo es una herramienta informática que facilita el seguimiento del itinerario que siguen las personas usuarias).
- La realización de actividades de prospección, que se asocia con la proximidad entre los instrumentos y los recursos, por un lado, y el territorio en el que se integran, por el otro.
- La existencia de recursos que incorporan, por una parte, un componente formativo y, por otra, prácticas profesionales en las empresas. En relación con los recursos concretos, se menciona el Programa "Súmate".
- Otros puntos fuertes mencionados por los profesionales entrevistados son: el compromiso y la sensibilización del equipo técnico con su proyecto, el trabajo coordinado entre diferentes administraciones, la transversalidad de las actuaciones y la adaptabilidad de las actuaciones administrativas al caso concreto (es decir, el trato personalizado).
- Por otra parte, los profesionales y los usuarios entrevistados señalaron los puntos débiles siguientes en relación con el funcionamiento de los instrumentos, los recursos y los programas del sector público (por orden de importancia descendente):

<sup>2</sup> Por "personas usuarias entrevistadas" se entiende a las personas que han participado en las entrevistas biográficas de este estudio y que, por tanto, han vivido recientemente o todavía viven situaciones de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo. El contacto con estas personas se ha establecido a través de profesionales previamente entrevistados, y todas ellas tienen una relación, en tanto que usuarios/usuarias con los servicios y entidades en que trabajan estos perfiles profesionales.

<sup>3</sup> Hay que matizar que, en general, cuando a los profesionales entrevistados se les pregunta por los puntos fuertes del sector público, acostumbran a valorar el recurso o instrumento que gestionan en concreto.

- La escasez de recursos para hacer frente a la demanda. Concretamente, la circunstancia de que determinadas actuaciones dependan de la obtención de una subvención supone que las personas que llevan a cabo estas actuaciones estén en una situación de inestabilidad en su lugar de trabajo, lo que puede repercutir en el desarrollo de su trabajo.
- La masificación de los servicios. Los profesionales consideran que el incremento del número de usuarios no encuentra una respuesta adecuada en los servicios del sector público (particularmente, en los servicios sociales), que están desbordados y no pueden desarrollar correctamente su labor asistencial.
- La calidad de la atención personal que perciben las personas usuarias, que sale perjudicada por la masificación de los servicios. En este sentido, la mitad de las personas usuarias entrevistadas ha valorado negativamente el trato personal recibido.
- El hecho de que la Administración sea poco ágil e incorpore una burocracia excesiva en sus procesos. En ocasiones, esto lleva al desencaje entre las actuaciones administrativas y la realidad social.
- Las dificultades de coordinación entre las diferentes administraciones y los organismos administrativos que trabajan en el ámbito de la prevención y la lucha contra el riesgo de pobreza. Esta cuestión puede derivar en duplicidades y también en vacíos de actuación.
- La poca adaptabilidad de las actuaciones del sector público a la diversidad de las problemáticas de las personas que se dirigen a la Administración. La rigidez y la poca flexibilidad de las actuaciones son cuestiones que ponen de manifiesto tanto las personas profesionales como los usuarios entrevistados.
- El hecho de que el sistema resultante de la aplicación de las políticas en el ámbito objeto de estudio sea complicado y poco transparente. Esta situación puede derivar en la desorientación de las personas usuarias.
- Los déficits en la actividad de prospección, considerada necesaria por parte de los profesionales entrevistados para que tengan éxito las tareas de intermediación en el mercado laboral llevadas a cabo desde el ámbito público.
- La ausencia de una cultura de la evaluación de las políticas públicas con el fin de comprobar el grado de eficacia y eficiencia de los instrumentos y recursos.
- La falta de herramientas de apoyo suficientes de tipo emocional que permitan mejorar la autoestima de las personas en situación de riesgo de pobreza o de exclusión, dado que muchas personas en esta situación desarrollan problemas de salud mental que afectan negativamente a las posibilidades de inserción laboral.
- El distanciamiento entre el ámbito político, por una parte, y el técnico o profesional, por otra, a la hora de diseñar la política de prevención y lucha contra el riesgo de pobreza.

## Instrumentos, recursos y programas del Tercer Sector Social

El Tercer Sector Social agrupa una diversidad de entidades que trabajan por la inclusión y la cohesión social con especial atención a las personas más vulnerables. A continuación se describen las actuaciones que realizan estas entidades a favor de las personas que se encuentran en situación de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo y con dificultades para acceder a un puesto de trabajo y/o mantener un empleo de calidad.

De entrada, se mencionan acciones de formación, orientación e inserción sociolaboral, que han adaptado su funcionamiento y planteamiento de acuerdo con la realidad de cada momento. Por ejemplo, algunos servicios han vuelto a ofrecer formación profesional ocupacional, así como cursos de lengua catalana y española, dadas las exigencias actuales del mercado laboral.

También se llevan a cabo itinerarios de inserción sociolaboral en base a un modelo metodológico compartido, a grandes rasgos, por todas las entidades: se comienza haciendo un trabajo de orientación, después se hace formación ocupacional y, finalmente, se trabaja la inserción. Algunas entidades realizan un itinerario con módulos, que está concebido como un instrumento flexible, que permite adaptar diferentes acciones a la realidad de cada persona, sin necesidad de tener que pasar por todas y cada una de las fases que componen el itinerario. Por otra parte, el Itinerario personal de inserción (IPI) es un servicio financiado por el Servicio de Empleo de Catalunya (SOC), que facilita la inserción en el mercado de trabajo de las personas que están en situación de paro, que vienen derivadas de las OTG.

Las entidades del Tercer Sector Social también colaboran en la gestión de los itinerarios de la RMI. Por ejemplo, los servicios sociales municipales participan activamente en la tramitación de la renta mínima, mientras que las empresas de inserción laboral disponen, en sus itinerarios, de algunas plazas para las personas usuarias de la RMI.

**Otros instrumentos y recursos paralelos y complementarios a los relacionados con la inserción sociolaboral**, que también requiere el abordaje del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo. Concretamente, una de las entidades entrevistadas explica que ha puesto en funcionamiento un servicio de mediación para cuestiones relacionadas con la vivienda (*i.e.* impago de alquileres, de hipotecas, etc.), Mientras que dos entidades más del Tercer Sector Social comentan que dan ayudas económicas dirigidas a cubrir necesidades básicas.

**Acciones a favor del emprendimiento**, que también se hacen desde el Tercer Sector Social. Este es el caso de una de las entidades entrevistadas, que concede préstamos sin interés para financiar proyectos de personas emprendedoras. De acuerdo con el punto de vista del profesional entrevistado, hay buenas ideas y personas emprendedoras dispuestas a llevarlas a cabo, pero falta la financiación.

**Las empresas de inserción** son otro instrumento del Tercer Sector Social, que tiene como objetivo principal la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social. De acuerdo con una de las profesionales entrevistadas, el procedimiento consiste en licitar concursos relacionados con la gestión de nuevos servicios a cualquier municipio, con el compromiso de reservar un número determinado de plazas para personas en situación de exclusión social. En caso de resultar adjudicataria del servicio, la empresa de inserción se pondrá en contacto con los servicios sociales o los

centros de promoción económica del municipio en el que han licitado para que contraten a estas personas.

**Los préstamos sin interés** que otorga una de las entidades entrevistadas en el marco de un proyecto de lucha contra el riesgo de pobreza y que podría considerar como instrumento de lucha contra el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo dado que se dirigen a personas que, aunque trabajan, tienen muchas dificultades para conseguir créditos, como las personas de origen inmigrante con salarios por debajo de los mil euros.

El "**Servicio de atención a la nueva pobreza**", que comenta una de las profesionales entrevistadas y que atiende a las personas que se han quedado sin recursos porque han agotado todas las prestaciones a las que tenían derecho y no acceden al mercado de trabajo.

Finalmente, **las acciones de sensibilización y denuncia** que realiza una de las entidades entrevistadas y que tiene como finalidad combatir el discurso según el cual los individuos son los únicos responsables de su vida poniendo de manifiesto algunas de las causas estructurales de la pobreza o el riesgo de pobreza.

### **Puntos fuertes y puntos débiles del Tercer Sector Social**

Los profesionales y los usuarios entrevistados mencionan los siguientes puntos fuertes en el caso de los instrumentos, los recursos y los programas del Tercer Sector Social (por orden de importancia descendente):

- La adaptabilidad de las actuaciones al caso concreto. El trato personalizado en base a un procedimiento flexible se valora positivamente. Al mismo tiempo, las personas usuarias entrevistadas valoran muy positivamente el trato personalizado de las entidades del Tercer Sector Social, sin que en el camino se impongan obstáculos marcados por la aplicación de algún tipo de procedimiento administrativo rígido.
- El seguimiento y el acompañamiento en los itinerarios de inserción sociolaboral se destaca positivamente en el discurso de la mayoría de las personas usuarias entrevistadas, que interpretan este tipo de relación como una muestra de la implicación que caracteriza a las personas que las orientan en su proceso de mejora contra el riesgo de pobreza y/o exclusión social.
- La profesionalidad en el trato recibido también se destaca por parte de la mayoría de las personas usuarias entrevistadas, dado que genera una relación de confianza hacia la institución, los objetivos personales, y la disponibilidad de los profesionales para ayudar.
- El trabajo coordinado que desarrolla el sector público con las entidades del Tercer Sector Social se menciona en dos ocasiones. Del mismo modo, desde el sector público también se señala que las entidades del Tercer Sector Social hacen un trabajo integral de atención a las personas.
- La autonomía de acción y decisión de una de las entidades donde trabajan un profesional y una profesional entrevistados, que se señala como una condición favorable y se explica por el hecho de que la mayor parte de los recursos proviene, en este caso, de donativos particulares.

Por otro lado, los profesionales entrevistados señalaron los puntos débiles siguientes en relación con el funcionamiento de los instrumentos, los recursos y los programas del Tercer Sector Social (por orden de importancia descendente):

- Las dificultades de coordinación entre administraciones y entidades del Tercer Sector Social que trabajan en el ámbito de la prevención y la lucha contra el riesgo de pobreza. En ocasiones, los criterios de derivación entre los organismos y entidades que conforman la red de atención a las personas usuarias no son los adecuados. Esta situación se puede explicar por el propio desconocimiento del papel de cada organismo o entidad.
- El hecho de que la financiación para algunas actuaciones dependa de la obtención de determinados resultados puede provocar que la gente con más dificultades quede desatendida porque tienen menos posibilidades de alcanzar los objetivos teóricos establecidos de cara a las evaluaciones de eficiencia y/o eficacia.
- Otros puntos débiles que se han puesto de manifiesto son los siguientes: una rigidez excesiva en la aplicación de los itinerarios personales de inserción y las carencias de la prospección y el seguimiento de la inserción laboral.

### 1.4.6. Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones planteadas por las personas entrevistadas (tanto los profesionales como los usuarios) para mejorar la eficacia de los instrumentos, los recursos y los programas existentes en el ámbito de la prevención y la lucha contra las situaciones de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo y facilitar su salida. Las personas entrevistadas han hecho referencia fundamentalmente a aspectos generales de las políticas en el ámbito del riesgo de pobreza y exclusión social y a aspectos institucionales derivados de la aplicación de estas políticas. También se formulan propuestas específicas relacionadas con la intervención sobre aquellos factores sociolaborales que inciden en el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo. Por orden de importancia descendente, estas recomendaciones son:

- **Mejorar los recursos.** Se recomienda aumentar los recursos, tanto humanos como materiales, para combatir el riesgo de pobreza y la exclusión social. En particular, se hace referencia al acceso a la emprendeduría, la nueva pobreza y a la potenciación de la red social. También se recomienda la mejora en la gestión de los recursos, concretamente a través de la priorización de las políticas activas (orientación, formación, tutoría, seguimiento del itinerario de inserción sociolaboral) como destino de los recursos, en vez de destinarlos al control de las prestaciones. Por otra parte, una de las consecuencias de la escasez de los recursos es la masificación de los servicios y el aumento de los tiempos de espera. En este sentido, desde el sector privado empresarial se recomienda concienciar más a todos los agentes sociales sobre la relevancia de los programas de recolocación a través de los planes sociales de las empresas, los cuales podrían ayudar a aliviar la presión sobre el sector público.
- **Coordinar los servicios.** Se recomienda clarificar las competencias de las diferentes instituciones y entidades que intervienen en los procesos y establecer

canales de colaboración y coordinación con el objetivo de que las actuaciones sean integrales y, a la vez, evitar duplicidades y derroche de recursos.

- **Simplificar y agilizar los procesos administrativos.** Se recomienda que la Administración sea más ágil y que no incorpore tanta rigidez y burocracia en sus procedimientos. También se recomienda que el sistema institucional sea más transparente y que reduzca la complejidad en los procesos. Asimismo, en relación con el sistema de protección social se observa que habría que unificar toda la diversidad de programas y prestaciones (subsidio de desempleo, Renta activa de inserción (RAI), Programa PREPARA, etc.) en torno a una sola prestación más comprensiva.
- **Garantizar a la ciudadanía unos ingresos mínimos dignos para evitar la caída en situaciones de pobreza y exclusión social.** Las personas entrevistadas proponen algunas vías para garantizar un mínimo de ingresos, concretamente dos de las personas entrevistadas recomiendan el establecimiento de una prestación de carácter universal. En relación con estas recomendaciones, también se señala la importancia de que no se caiga en el asistencialismo.
- **Garantizar la cohesión social.** En este sentido, se recomienda invertir en actuaciones que no tengan sólo un componente económico sino que prevean la posibilidad de poner en marcha procesos de ayuda mutua entre personas, familias, vecinos, etc. para reforzar el tejido comunitario. Paralelamente, se recomienda desarrollar proyectos para luchar contra los prejuicios y los estereotipos que afectan a determinados colectivos sociales.
- Actuar sobre los factores sociolaborales que conducen al riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo para prevenir este tipo de situaciones. Concretamente, se hace referencia al fenómeno de la pobreza infantil, dado que está relacionada con el vínculo que los padres y madres mantienen con el trabajo. Asimismo, el trabajo a tiempo parcial también se considera un factor de riesgo sobre el que es necesario intervenir por las dificultades de conciliación que genera y por la discontinuidad en la percepción de ingresos que incorpora.
- **Adaptar los instrumentos en función de la situación personal de las personas usuarias.** Se recomienda ser flexibles en la aplicación de los itinerarios y evitar generalizaciones y rigideces, tanto en los tiempos como en las fases del proceso, con el fin de ser más eficientes en el logro de los objetivos.
- **Realizar actividades de prospección del mercado de trabajo.** Se recomienda que se establezca una relación con las empresas del territorio que permita que la actividad de intermediación desde el ámbito público sea más eficiente.
- **Evaluar los procesos y los resultados de las políticas y establecer líneas de actuación.** Se considera que la existencia de un sistema estable de evaluación permitiría ser más eficientes en la lucha contra el riesgo de pobreza.
- **Mejorar el apoyo emocional,** dado que las herramientas de inserción laboral pueden no resultar suficientes por si solas a la hora de hacer frente a unas situaciones personales que, en ocasiones, están muy deterioradas.

- **Transversalizar las actuaciones.** Se recomienda que las actuaciones en el ámbito del riesgo de pobreza y exclusión social integren los esfuerzos de las diversas áreas sectoriales relacionadas con estas cuestiones, dado su carácter multidimensional.
- **Actuar desde la proximidad.** Se recomienda que las actuaciones se hagan en conexión con la realidad territorial.
- **Definir el modelo de política de empleo.** Se recomienda una definición y un diseño claros del modelo de actuación en el ámbito de la política de empleo, que establezca cuál es el modelo de servicio de empleo y el papel de los diferentes niveles administrativos en el modelo.
- Finalmente, hay que ser realista con los objetivos que se establecen en las políticas de lucha contra el riesgo de pobreza de acuerdo con los recursos de que se dispone para llevarlas a cabo.



## 1.5. Consideraciones y recomendaciones

El CTESC, a partir del marco teórico del estudio, del análisis de las estrategias públicas y de la investigación cualitativa con personas profesionales y con personas que han vivido situaciones de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo, quiere poner de manifiesto las siguientes consideraciones y recomendaciones.

### 1.5.1. El riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo

#### Sobre el concepto

En el presente estudio se entiende el concepto de pobreza como una privación de recursos económicos. En concreto, como la privación del nivel de recursos económicos que se consideren necesarios para tener un nivel de vida mínimamente adecuado en una sociedad determinada. De ahí que se hable de la "pobreza relativa". Esta concepción de pobreza está directamente relacionada con la noción de desigualdad social, dado que la situación de pobreza de una persona se define en relación con el resto de personas de su entorno. El hecho de tener unos ingresos inferiores a un umbral determinado en un momento del tiempo se considera como una situación de riesgo de pobreza, más que una situación de pobreza.

Como se comenta en el Informe, la pobreza puede analizarse atendiendo a diversas variables demográficas o socioeconómicas, una de las cuales es la relación de las personas con el mercado de trabajo. Precisamente, este informe ha delimitado su objeto de estudio en torno a las personas más vulnerables al riesgo de pobreza por su vinculación con el mercado de trabajo.

Así, el hecho de estar al margen de la ocupación, es decir, en situación de inactividad o de paro, ha supuesto tradicionalmente un riesgo de pobreza comparativamente elevado. Además, el tiempo vivido en estas situaciones es relevante: a más tiempo en inactividad o desempleo, más probabilidades de caer en situaciones de pobreza.

Sin embargo, la integración en el mercado de trabajo no garantiza a determinadas personas evitar el riesgo de pobreza o superar situaciones de pobreza. De acuerdo con el Eurofound, organismo de la Unión Europea que trabaja para la mejora de las condiciones de vida y del trabajo, los trabajadores pobres se definen como aquellos que tienen unos ingresos disponibles equivalentes que los sitúan en riesgo de caer en la pobreza. Para referirse a la cuestión mencionada, el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) habla de "pobreza activa".

Como afirma Rodríguez-Piñero, la relatividad del concepto de trabajador pobre permite un enfoque jurídico abierto, que relaciona el fenómeno de la pobreza en el trabajo con las desigualdades sociales y los impedimentos o dificultades para el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo, pero considerando también, junto con el ámbito del empleo, el de la organización vital de la persona que trabaja, fundamentalmente su círculo familiar, ya que la noción de trabajador pobre no puede desligarse de sus circunstancias familiares y personales.

En el año 2003 se incluyó un nuevo indicador en la lista europea de indicadores sociales: el riesgo de pobreza en el trabajo (*in-work Poverty risk*) que se define como

la tasa de riesgo de pobreza de las personas que están trabajando, es decir, el porcentaje de personas que trabajan y que tienen unos ingresos disponibles equivalentes por debajo del 60% de la mediana de los ingresos de la sociedad de referencia. Este indicador se construye, por tanto, en base a la combinación de las características de una actividad, que son individuales, y la medida de unos ingresos, que se computan a nivel del hogar (ver Ponthieux, 2010).

Según Eurostat, el 8,5% de las personas trabajadoras están en riesgo de pobreza en el año 2010 mientras que en Catalunya el 13,7% de las personas ocupadas se encuentra en esta situación. El Eurofound pone de manifiesto que determinadas personas tienen una probabilidad más elevada de sufrir riesgo de pobreza en el trabajo en función de sus características personales (sexo, edad y nivel educativo), de las de su hogar (tamaño y existencia o no de hijos e hijas dependientes), los factores ocupacionales (meses trabajados en un año, situación profesional, tipo de jornada y de contrato), así como de su condición inmigratoria o no.

En cuanto a España, la bibliografía especializada indica que el riesgo de pobreza en el trabajo presenta particularidades desde una perspectiva comparada: destaca el riesgo de pobreza en el trabajo de los trabajadores/as por cuenta propia (que se podría explicar en base a la hipótesis de la incidencia más elevada de la economía informal) y en empresas de 5 trabajadores/as o menos y, en consecuencia, en las ramas de actividad en que hay una mayor presencia de la ocupación autónoma y las microempresas, como son la agricultura, la hostelería y la construcción (hay que poner de manifiesto que el número de empresas de 5 o menos trabajadores en Catalunya el año 2012 es de 202.671 y que suponen un porcentaje importante en el tejido productivo catalán, el 34,2% del total de empresas<sup>4</sup>; asimismo, cabe señalar que, a 31 de diciembre de 2011, en Catalunya existen 532.058 personas afiliadas por cuenta propia a la Seguridad Social, que suponen el 17,7% del total de la afiliación en Catalunya).<sup>5</sup> Respecto a las características del hogar, es muy relevante que España es el país en el que el riesgo de pobreza en el trabajo es más elevado para todos los hogares con menores dependientes. Si cruzamos la composición del hogar con la participación laboral, el riesgo de pobreza en el trabajo es particularmente alto en los hogares con una sola persona proveedora de salario, mucho más aún si el hogar está formado por una pareja con más de un hijo/hija. En cuanto al factor inmigratorio, el riesgo de pobreza en el trabajo de las personas nacionales de países no europeos triplica el de las personas de nacionalidad española.

Estos datos confirman que el riesgo de pobreza en el trabajo es el resultado de la interacción entre tres elementos: el mercado de trabajo, la estructura del hogar y el sistema de protección social. Los resultados del análisis cualitativo van en el mismo sentido: el estancamiento de la actividad económica (la falta de trabajo), el cierre de empresas, las condiciones laborales y las circunstancias personales y familiares provocan la caída de muchas personas y familias en situaciones de riesgo de pobreza. Adicionalmente, en un período de restricciones presupuestarias, la imposición de criterios más restrictivos para la concesión de prestaciones sociales facilita la existencia de espacios amplios de falta de protección social y la ausencia de servicios sociales adecuados, lo que lleva a muchas personas a situaciones graves de vulnerabilidad.

Dada la información existente, el CTESC recomienda que,

<sup>4</sup> Fuente: INE, Directorio central de empresas (DIRCE), 2012.

<sup>5</sup> Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

1. Sería conveniente que los departamentos con competencias en materia de trabajo y bienestar social hicieran públicas, mediante sus sitios web, datos actualizados, periódicos y detallados sobre el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo y, concretamente, sobre la pobreza en el trabajo y la nueva pobreza.
2. Se debería hacer un esfuerzo para mejorar los datos disponibles referidos a los procesos que llevan a las personas y las familias hacia situaciones de riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo y, asimismo, hacia la mejora y la salida de estas situaciones.

## Los cambios en el mercado de trabajo

En la transición hacia la sociedad postindustrial, palabras como flexibilización, adaptabilidad y movilidad han sustituido a otras como especialización, estabilidad o continuidad. Si bien estos cambios han sido positivos para algunos colectivos, también ha aumentado el riesgo de vulnerabilidad de determinados sectores como consecuencia de las características de este nuevo modelo de producción. Los requisitos para acceder al mercado de trabajo son diferentes (nivel educativo, adopción de las TIC, polivalencia...), así como también los de la misma participación en el mercado de trabajo. Todo este proceso puede derivar en un incremento de las desigualdades sociales como consecuencia de la generación de nuevos espacios de exclusión social relacionados con el ámbito del trabajo. Siguiendo el argumento expuesto por Brugué, Gomà y Subirats (2002) se observan nuevas realidades que pueden derivar en riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo: paro juvenil, paro estructural y de larga duración, trabajos de baja calidad sin formación continua y trabajos con salarios bajos.

La Comisión Europea ha propuesto que la llamada flexiseguridad constituya el instrumento principal para combatir el paro de larga duración y la segmentación de los mercados de trabajo. Lo que se pretende es abordar simultáneamente la flexibilidad de los mercados de trabajo, de la organización del trabajo y las relaciones laborales y la seguridad, concebida como la garantía de la seguridad en el empleo, no en el lugar de trabajo, que cada vez se hace más patente que no es para toda la vida.

En este mismo contexto, se ha tratado de incentivar el trabajo a tiempo parcial tanto a escala europea como nacional, como medida de lucha contra el paro y con el objetivo de incorporar colectivos determinados en el mercado de trabajo. Sin embargo, el porcentaje de personas ocupadas con jornada parcial en España es del 14,1% y del 13,7% en Catalunya, mientras que la media de la UE se sitúa en el 19,6%. Lo cierto es que no parecen haberse roto las barreras más comunes para convertir esta vía contractual en una opción de valor y que siguen existiendo desigualdades, a veces indirectas, del trabajo a tiempo parcial en relación con el de tiempo completo: situaciones salariales más difíciles, condiciones de trabajo inestables, derechos sociales indirectos menores y dificultades de promoción en la carrera profesional y en el acceso a la formación profesional (Albarracín, 2004). El trabajo a tiempo parcial, en muchos casos, incrementa la dependencia económica de la persona trabajadora respecto de su hogar para evitar el riesgo de caer en situación de pobreza. Además, la contratación a tiempo parcial se caracteriza por su feminización en casi todos los países, con las consecuencias negativas que este hecho conlleva en cuanto a la igualdad de género.

Dada la exposición anterior, se recomienda que,

3. Tal como se indica en el informe del CTESC sobre acceso e inserción de la juventud en el mercado de trabajo de Catalunya, la organización del tiempo de trabajo es primordial para lograr la competitividad de nuestras empresas y la economía. La flexibilidad debe ser positiva tanto para las empresas como para las personas trabajadoras. En este sentido, un sistema más flexible de gestión de horas de trabajo (bolsa de horas y jornadas variables...) podría ser un buen puente de entrada al mercado de trabajo. Al mismo tiempo este sistema permitiría a las empresas adecuarse a las demandas de los mercados y clientes ya las personas trabajadoras les facilitaría atender sus necesidades formativas y personales.
4. Se debería fomentar una estructura de incentivos que favorezca el empleo a tiempo parcial de forma voluntaria, erradicando la penalización actual en materia de protección social (desempleo, pensiones, etc.). Este instrumento sería un factor generador de empleo, especialmente en las pymes.

### Los cambios en la familia

En cuanto a la estructura y la dinámica interna familiar, cabe destacar el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el proceso de individualización social, a través del cual las relaciones de afinidad entre las personas se establecen de una manera cada vez más autónoma e independiente, incluso respecto de la ascendencia familiar. Algunos de los efectos más visibles de este doble proceso de cambio han sido la nuclearización de la familia y el incremento de las rupturas y reconstituciones familiares, así como de las familias monoparentales.

En la actual crisis económica, con un efecto tan negativo sobre las tasas de empleo, es de esperar que las familias más afectadas sean consecuentemente las más dependientes de los salarios y/o con un nivel de cobertura en prestaciones bajo o inexistente. Además, la masculinización de la tasa de paro observada en los últimos años en Catalunya está comportando un incremento sin precedentes del número de personas desempleadas que son sustentadoras principales del hogar, lo que está debilitando el modelo del "*male bread winner*".

El *tempus* y las lógicas del sistema de protección social no van necesariamente de la mano de las transformaciones socioeconómicas que tienen lugar en el mercado de trabajo y la familia. Esta situación está poniendo de manifiesto las limitaciones de un sistema de protección social fragmentado y bastante asistencialista con serias dificultades para proteger a las familias que agotan las prestaciones de desempleo. El alargamiento de la crisis económica ha producido un endurecimiento de las condiciones de vida de los hogares. La evidencia empírica pone de manifiesto una distribución muy desigual de los efectos de la crisis, así como un incremento de la desigualdad social en los últimos años, debido sobre todo al incremento de las distancias entre las rentas bajas y la media. Más allá del impacto a nivel material, la pérdida del empleo y del estatus socioeconómico puede afectar directamente a la autoestima de las personas, así como generar un deterioro progresivo de las relaciones familiares e, incluso, de la cohesión social.

Ante esta situación, el CTESC hace las siguientes propuestas,

5. Habría que tomar medidas para evitar que la composición familiar en Catalunya tenga un impacto tan significativo en el riesgo de pobreza, especialmente en las familias con niños. La razón es la debilidad de las ayudas para este tipo de familias y los ingresos salariales insuficientes. En este sentido, deberían orientarse aquellas ayudas y prestaciones necesarias para hacer frente y dar respuesta a las nuevas realidades familiares y los nuevos perfiles de riesgo de pobreza.
6. Tal como se recomienda en el Informe del Síndico sobre la pobreza infantil en Catalunya, para facilitar la inserción laboral se debería promover la conciliación de la vida laboral y familiar, prioritariamente mediante una racionalización de los horarios laborales y, complementariamente, por medio de servicios educativos, de guarda y de apoyo a la conciliación (recogida y acompañamiento a la escuela, etc.).

## Los cambios en el Estado del bienestar

El origen y la posterior evolución de los estados de bienestar europeos están íntimamente ligados a la doble gestión de los riesgos derivados de la relación de los trabajadores/as con el mercado de trabajo (fundamentalmente, por finalización de la vida laboral o interrupción de la relación laboral) y de la condición de dependencia (principalmente durante la vejez, pero también durante la infancia o por motivo de discapacidad o enfermedad).

El régimen tradicional del Estado de bienestar suponía que las personas plenamente integradas en el mercado de trabajo no podían caer en situación de riesgo de pobreza. En este sentido, la emergencia de la figura del trabajador/a pobre representa un reto para las políticas sociales, y, en un sentido más amplio, para los estados del bienestar europeos.

En el caso español, el sistema de protección social y, más concretamente, su vertiente de garantía de rentas, no ha dejado de transformarse desde mediados de los años 80. Sin embargo, su desarrollo se ha hecho de manera modesta, como se observa en las cuantías normalmente muy reducidas de las prestaciones. Todo ello hace que su capacidad para dar respuesta a las situaciones más urgentes sea limitada. En un momento en que la base económica que aporta el mercado para el sostenimiento de la sociedad se debilita debido al incremento del paro, la acción amortiguadora de las prestaciones de desempleo y los servicios sociales resulta insuficiente para evitar el incremento de las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social en las familias que han sufrido procesos de desmercantilización. De hecho, el Estado de bienestar en Catalunya se articula a través de políticas prácticamente universales en los ámbitos de la salud, la vejez y el desempleo y, al mismo tiempo, a través de políticas asistencialistas derivadas de un gasto social comparativamente bajo en los ámbitos del mantenimiento de las rentas y de protección de la familia y la infancia. Las limitaciones de la implementación de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, actualmente en proceso de ser sometida a nuevos ajustes presupuestarios, no han tenido el efecto esperado para convertirse en un revulsivo frente a esta situación.

La bibliografía especializada evoca de manera recurrente dos situaciones de riesgo de pobreza que tienen que ver con déficits de cobertura e intensidad del sistema de protección social. La primera es la falta de medidas específicas dirigidas a los hogares familiares en situación de riesgo de pobreza con alguno de los miembros ocupados (déficit de cobertura). Y la segunda consiste en la existencia de hogares que, pese a

haber recibido transferencias socioeconómicas, continúan en situación de riesgo de pobreza (déficit de intensidad).

Ateniéndonos a esta reflexión, se propone que,

7. Hay que retomar la idea de gasto social como inversión y garantizar la cohesión social, especialmente en momentos como el actual donde el aumento de las situaciones de vulnerabilidad reclama invertir en políticas sociales como condición necesaria para cubrir las necesidades de la ciudadanía y garantizar una sociedad cohesionada y más igualitaria.
8. Hay que dedicar esfuerzos para disponer lo antes posible de un pacto nacional contra la pobreza y la exclusión social.
9. Habría que mejorar los sistemas de protección existentes en el Estado, a menudo orientados a proteger a la persona desempleada, pero no a la persona con necesidades que puede estar en riesgo de pobreza a pesar de estar trabajando o por haber agotado todas las prestaciones y subsidios. Dar ayudas muy limitadas económicamente, incompatibles con el trabajo, puede abrir la puerta a la economía informal. En este sentido, habría que plantearse la creación de una red de protección para situaciones familiares de falta de recursos, compatible con ingresos bajos.
10. De acuerdo con el Informe del Síndico sobre la pobreza infantil en Catalunya, habría que incorporar y/o mejorar los criterios de progresividad, tanto del umbral de la renta que da derecho a la prestación, como de la intensidad de la prestación otorgada.

### **El riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo**

La crisis ha tenido unas consecuencias muy negativas en el ámbito del empleo en Catalunya, más intensas que en otros países del contexto europeo. El resultado de la pérdida de empleo ha sido un incremento muy importante del paro.

Las consecuencias que está teniendo la crisis en términos sociales se hacen patentes cuando se analiza el impacto del paro en los hogares de Catalunya: del 2007 al 2011 se han multiplicado por cuatro los hogares en los que todos sus miembros adultos están en paro (de 48.000 a 194.000). En el mismo período, también se observa que se han multiplicado por tres los hogares donde la persona sustentadora principal se encuentra en el paro, de 89.000 hogares a 281.000. Un tercer indicador es el incremento del número de hogares que no reciben ni ingresos del trabajo ni del sistema de pensiones o prestaciones por desempleo: de 57.000 en el 2007 a 91.000 en el 2011.

De acuerdo con los datos de la encuesta de condiciones de vida (ECV), todo ello se traduce en un aumento de la tasa de riesgo de pobreza en Catalunya durante el período de crisis económica: este indicador ha pasado del 16,6% en el 2008 al 19,9% en el 2010. También se observa un incremento de la intensidad de la pobreza y un incremento de la desigualdad en la distribución de la renta en Catalunya. Hay que poner de manifiesto que a los colectivos que se han tendido a clasificar como vulnerables se han sumado personas hasta ahora poco habituadas a recurrir a la ayuda pública o privada, como consecuencia de la pérdida de su puesto de trabajo: en este sentido, la crisis ha dado origen a nuevas formas de pobreza y ha reforzado otras ya existentes. Como se indica en la investigación cualitativa del informe, la percepción dominante es que el riesgo de pobreza se ha generalizado y que casi todo el mundo puede caer en una situación de pobreza vinculada con el mercado de trabajo. Así, se ha ensanchado la vulnerabilidad hasta espacios socioeconómicos anteriormente considerados de clase media y relativamente "seguros".

A partir del análisis realizado de los datos proporcionados por la ECV correspondientes a los años 2009 y 2010, se pueden extraer los siguientes aspectos relevantes:

- Según la relación con la actividad económica, las personas desempleadas son las que tienen una tasa de riesgo de pobreza más elevada (30,3%).
- Respecto a la relación del hogar con la actividad económica, la tasa llega al 47,7% en los hogares donde todas las personas activas están en paro. En este sentido, la intensidad laboral del hogar se convierte en un factor determinante para explicar el riesgo de pobreza relacionado con el trabajo.
- En los hogares con hijos dependientes en los que ninguna de las personas adultas en edad de trabajar está ocupada, el riesgo alcanza el 59% y es del 34,2% cuando en estos hogares alguna de las personas activas está ocupada. Por lo tanto, la existencia de personas económicamente dependientes y la intensidad laboral del hogar también sería un factor determinante para explicar el riesgo de pobreza en relación con el trabajo.
- En relación con la situación profesional, las tasas de riesgo de pobreza son más altas entre las personas que trabajan en la ayuda familiar (38%) y en el caso de las personas trabajadoras autónomas (31,9%), aunque no se puede olvidar la incidencia significativa que tiene la economía informal en estos colectivos.
- Los datos nos indican que hay una relación inversa entre horas de trabajo y pobreza: a menos horas de trabajo, el riesgo de pobreza es más alto
- La tasa de pobreza es más elevada en el caso de las personas trabajadoras que tienen un contrato temporal frente a las que tienen un contrato indefinido.
- En cuanto al grupo de ocupación, tienen un riesgo más elevado las personas trabajadoras cualificadas en agricultura y pesca (30,8%) y las no cualificadas (21,4%).
- En cuanto al sector de actividad de la empresa, el riesgo es más elevado en las actividades inmobiliarias, en el sector de la agricultura, la ganadería, silvicultura y pesca, en el de la construcción y en el sector de los hogares como empleadores de personal doméstico. También se observa un mayor riesgo entre las personas que trabajan en empresas muy pequeñas, especialmente microempresas.

Como perfiles complementarios citados en la investigación cualitativa, cabe mencionar las personas de origen inmigratorio, especialmente en los casos que han perdido el contrato de trabajo y los permisos de trabajo y/o residencia, las personas adultas entre cuarenta y cinco y sesenta años que han trabajado siempre en un ámbito específico y que han perdido el trabajo en ocupaciones industriales y masculinizadas, los jóvenes, sobre todo cuando pertenecen a familias más desestructuradas o cuando no han accedido todavía a un primer empleo; personas y familias que contrajeron deudas durante el ciclo expansivo y que actualmente tienen dificultades para pagar, los perfiles de más baja cualificación y, por último, las personas o familias en situación de riesgo de exclusión social como las más vulnerables.

Atendiendo a estas consideraciones, el CTESC recomienda,

11. No se debería dejar de lado la necesidad de disponer de remuneraciones suficientes, basadas en el diálogo social reforzado.
12. Haría falta que las estrategias de inclusión activa fomentaran empleos de calidad, incluidos el sueldo y los beneficios sociales, las condiciones laborales, la salud y la seguridad, el acceso la formación continua y las perspectivas profesionales, en especial con el objeto de prevenir el riesgo de pobreza de las personas que tienen un empleo.
13. Si se quiere reducir significativamente el riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo, sería fundamental incrementar la participación en el mercado laboral de las personas adultas de los hogares con una intensidad de trabajo baja.<sup>6</sup>
14. La lucha contra el trabajo no declarado es una herramienta determinante, entre otras cosas, en la lucha contra el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo y en la sostenibilidad de las políticas públicas. Pero para ello habría que mejorar la estructura fiscal y la de contribuciones sociales para no desincentivar el trabajo formal.

### 1.5.2. Los impactos del riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo

Tal como se pone de manifiesto en el análisis cualitativo, la intensidad con la que el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo afecta o ha afectado a la vida cotidiana de las personas entrevistadas varía en función de diferentes factores, como la duración del tiempo en situación de desempleo o precariedad laboral, las características del hogar familiar (*i.e.* personas dependientes, intensidad laboral, etc.), el capital social disponible, la capacidad para poner en marcha estrategias de adaptación a las nuevas circunstancias o el papel desarrollado por las políticas de protección social.

En determinados casos, las circunstancias que caracterizan la situación de estas personas y familias las sitúan muy cerca del escenario de exclusión social, pero no dentro, por lo que cabe destacar el efecto amortiguador derivado de la activación de la red familiar y social y/o de la concesión de ayudas económicas puntuales de urgencia social. No se puede olvidar que el acceso a los servicios sociales y a entidades del Tercer Sector Social se suele demorar en el tiempo, particularmente en los perfiles de nueva pobreza, dado el estigma social atribuido a este tipo de recurso.

Otra de las consecuencias del incremento de la tasa de riesgo de pobreza, de la intensidad de la pobreza y de la desigualdad en la distribución de la renta es el deterioro del estado de salud de las personas directamente afectadas por estas circunstancias adversas, como así lo confirma la investigación cualitativa del informe. Muy a menudo, los problemas de salud física tienen que ver con las condiciones laborales, con una especial incidencia cuando se trabaja en la economía informal. Además, también se constata un cierto deterioro progresivo de la salud física relacionado con la reducción o incluso eliminación de gastos básicos (*i.e.* una dieta saludable, higiene personal, cuidado de la boca, etc.) y/o con la erosión de la autoestima personal. En determinados casos, la pérdida del trabajo, la disminución de

<sup>6</sup> El indicador sobre la intensidad del trabajo en el hogar se adopta en 2004 y se desarrolla en el año 2010 en el marco de la Estrategia Europa 2020. Se define como la ratio entre el número de meses que han estado trabajando durante el año todos los miembros del hogar en edad laboral, en relación con el número total de meses que teóricamente podrían trabajar. El valor intensidad del trabajo (IT) = 1 indica que en el hogar todas las personas en edad de trabajar lo han hecho durante todo el año. En el otro extremo, el valor IT = 0 indica que el hogar ninguno de los miembros en edad de trabajar ha estado ocupado durante el período de referencia. Los hogares con una intensidad de trabajo baja son aquellos en los que sus miembros adultos (personas de 18 a 59 años, excluidos los de 18 a 24 años que estudian) trabajan menos del 40% de su tiempo de trabajo total potencial durante los 12 meses anteriores.



la intensidad laboral del hogar familiar o el empeoramiento relativo de las condiciones laborales puede afectar negativamente a la salud mental de las personas.

En lo que respecta al ámbito familiar, el análisis cualitativo refleja, en la mayor parte de los casos, un empeoramiento del ambiente doméstico y un deterioro de la red social o relacional. La necesidad o la desesperación pueden obligar a las personas en situación de riesgo de pobreza a pedir apoyo material o afectivo tanto a la familia cercana como a los amigos y amigas. Sin embargo, en una situación de profunda crisis económica y de sensación de vulnerabilidad generalizada, no resulta extraño que la red social de las personas y las familias en situación de riesgo de pobreza se acabe debilitando y contrayendo con el paso del tiempo en el terreno de la solidaridad económica.

### **1.5.3. Las estrategias de mejora y/o de salida de la situación de riesgo de pobreza**

Tal como se ha podido constatar en el análisis cualitativo del informe, el riesgo de pobreza en relación con el mercado de trabajo es una situación relativamente nueva para la mayoría de las personas entrevistadas y, a la vez, un escenario adverso en relación con el cual se establecen desencuentros progresivos gracias al desarrollo de estrategias de salida personales y/o el acceso a servicios y recursos más o menos institucionalizados.

En cuanto a las "estrategias externas", la búsqueda de trabajo constituye la acción inicialmente priorizada por la mitad de las personas entrevistadas, muchas veces sin una estructura orientativa mínima y sin hacer uso, por desconocimiento o por defecto, del capital social disponible. En este sentido, el acceso a los recursos institucionales más tarde o más temprano representa en muchos casos la introducción de elementos de planificación en la estrategia de búsqueda de trabajo, particularmente a través de los itinerarios de inserción sociolaboral y la orquestación de medidas formativas y en algunos casos de refuerzo de la autoestima de la persona en riesgo. Hay que decir que la participación en acciones formativas se convierte en una respuesta estratégica en medio de un contexto sociolaboral con expectativas crecientes en cuanto al nivel formativo y competencial de los trabajadores/as. Al mismo tiempo, los beneficios de la formación se amplifican hacia otros terrenos, como el bienestar psicológico y el capital social.

Aunque de manera puntual, el emprendimiento aparece como una estrategia de superación del riesgo de pobreza vinculado con el trabajo. Otros "estrategias externas" citadas son el acceso a trabajos a tiempo parcial o el acceso a la economía informal.

En cuanto a las "estrategias internas", la más destacada por las personas entrevistadas, aparte del control de los gastos ordinarios, es la reducción de los gastos de vivienda mediante la optimización de su uso.

El estudio cualitativo pone de manifiesto que el detonante de los procesos de cambio y, en el mejor de los casos, de salida de la situación de riesgo de pobreza, es el restablecimiento del vínculo con el mundo del trabajo, bien sea a través de un itinerario de inserción sociolaboral, bien a través del acceso más o menos directo al mercado de trabajo o la actividad empresarial (*i.e.* inserción sin acciones formativas complementarias, créditos a la emprendeduría, etc.).

Es importante remarcar que los itinerarios de inserción sociolaboral, a pesar de su diversidad en términos de estructuración por fases y grado de flexibilidad, incluyen mecanismos comunes de diagnóstico, de orientación y/o de formación que facilitan el acceso al mundo del trabajo de los trabajadores/as en situación de riesgo de pobreza. Al mismo tiempo, cabe destacar que la dimensión "estructural" (*i.e.* programas y servicios) y la dimensión "humana" (*i.e.* personal) se encuentran estrechamente ligadas en los discursos de las personas entrevistadas a propósito de los recursos y servicios de los cuales han sido usuarias. Como en muchos otros casos relacionados con la promoción de procesos de mejora y superación de circunstancias adversas (*i.e.* fracaso escolar, delincuencia, enfermedades, etc.), también en la situación de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo es clave la presencia de figuras de referencia con las que poder establecer una relación empática que facilite la gestión emocional de una situación que muchas veces se vive con angustia. Así, el trabajo de proximidad merece unas valoraciones muy positivas y se constata la relevancia del trato personalizado para el reforzamiento de la autoestima y la proactividad de las personas en situación de riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo más allá de si han recibido apoyo psicológico o no en las fases tempranas de los itinerarios de inserción sociolaboral.

Atendiendo a estas consideraciones, el CTESC propone,

15. Ante el consenso que existe en cuanto a los beneficios derivados del apoyo y la orientación profesional, debería mantenerse un único referente profesional con una labor de orientación y acompañamiento sociolaboral que debería estar presente desde el primer momento.
16. El empoderamiento debería ser un elemento clave en los procesos de orientación y acompañamiento sociolaboral de las personas. En este sentido, es relevante la relación de proximidad y de empatía entre los profesionales y las personas en riesgo de pobreza para reforzar la autoestima y la autonomía de las personas usuarias y hacerlas corresponsables de sus itinerarios de inserción.
17. Se deberían potenciar los mecanismos que favorecieran el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia. Así, habría que fomentar el espíritu emprendedor y la capacidad de emprender en la etapa educativa obligatoria y postobligatoria, velar por la percepción social de la iniciativa emprendedora y la figura de la empresa. También habría que dotar de los conocimientos necesarios para emprender y disponer de las medidas adecuadas para cada momento del proceso de creación de una nueva empresa con el objetivo de minimizar los riesgos inherentes a la iniciativa empresarial, especialmente en aquellos colectivos más vulnerables.

#### **1.5.4. Instrumentos y recursos para luchar contra el riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo**

Hay que tener presente que es complejo separar las políticas de lucha contra la pobreza relacionada con el mercado de trabajo de las destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social. De hecho, es a partir de la Comunicación de la Comisión Europea de 17 de octubre de 2007, titulada "Modernizar la protección social con el objetivo de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral", que se configura una estrategia holística llamada "inclusión activa", que pretende ayudar a los estados miembros a movilizar a las personas aptas para trabajar y ofrecer ayuda adecuada a las que no lo son. Los objetivos de esta estrategia persiguen reforzar los vínculos entre la inserción profesional, la garantía de una renta mínima y el acceso a los servicios

sociales de interés general. Esta estrategia se reitera en la Recomendación de la Comisión del año 2008 relativa a la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo. Sin embargo, ante los efectos de la crisis económica, a partir de 2009 se produce una disociación entre la inclusión social y la inclusión activa que se refleja en una resolución legislativa por parte del Parlamento Europeo sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo, en la que se entiende que la inclusión activa no puede sustituir a la inclusión social. De todos modos, determinadas políticas hacen frente directamente a la pobreza relacionada con el trabajo en la forma de transferencias monetarias y de prestaciones sociales, tales como medidas fiscales, el establecimiento de salarios mínimos, las prestaciones por desempleo, las políticas activas de empleo, las políticas familiares o la combinación de todas estas medidas.

En España, con un paro muy elevado, las políticas del Gobierno se han centrado en la protección para las personas desempleadas y el fomento de la inserción en el mercado de trabajo. En definitiva, no existe una protección específica para los trabajadores pobres, exceptuando el caso vasco en que la Ley que regula la renta de garantía de ingresos cita específicamente la protección contra la pobreza asociada a los salarios bajos. A través del análisis de este informe, se han considerado de forma específica dos de los instrumentos fundamentales como vías de salida del riesgo de pobreza: la Renta mínima de inserción (RMI) y las políticas activas de empleo (PAO). Estos dos instrumentos encajan en el discurso europeo que opta por combinar las rentas mínimas y las PAO al entender la inserción esencialmente como el acceso al mercado de trabajo. Así, se observa en el ámbito europeo que la mayoría de gobiernos están realizando un esfuerzo para coordinar políticas sociales y de empleo con el objetivo de garantizar el acceso al mercado de trabajo de los colectivos que quedan al margen mediante el diseño que se ha llamado políticas de activación. Asimismo, no se puede dejar de lado, con respecto a los instrumentos de garantía de rentas, la prestación y el subsidio por desempleo. Finalmente, las actuaciones de los servicios sociales también son un instrumento que podría calificarse como el último escalón en la lucha contra la pobreza derivada del mercado de trabajo.

El sistema global de gestión de los itinerarios para la salida de las situaciones de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo incorpora instrumentos y recursos que pueden ser propios del sector público, del Tercer Sector Social o del sector privado. A partir de los resultados del informe, entre otras cuestiones, se pone de manifiesto la escasez de recursos frente a una demanda creciente, lo que conlleva dificultades para satisfacerla, con una percepción de desbordamiento que viven tanto las personas profesionales como las usuarias. También se detectan dificultades de coordinación, tanto entre las distintas administraciones y organismos administrativos (que, en ocasiones, pueden derivar en duplicidades y también en vacíos de actuación), como entre la Administración y las entidades del Tercer Sector Social. Igualmente, en el caso del sector público, también se observa su falta de agilidad y la incorporación de una burocracia excesiva en sus procesos y que esto puede llevar, en ocasiones, al desencaje entre las actuaciones administrativas y la realidad social.

Sin embargo hay aspectos que se valoran muy positivamente: por un lado, la adaptabilidad de las actuaciones al caso concreto y, por otro, el trato personalizado, a partir de un único referente para el usuario, lo que permite una actividad de seguimiento y acompañamiento mucho más provechosa. Cuando este trato personalizado no ha existido, es un elemento que se echa mucho de menos por parte de las personas usuarias de estos servicios.

Dadas las consideraciones anteriores, el CTESC recomienda que,

18. Se deberían aumentar los recursos para luchar contra el riesgo de pobreza relacionado con el trabajo, tanto humanos como materiales, así como mejorar su gestión a través de una mejor coordinación de los servicios y prestaciones existentes y el impulso de una información común y accesible para todos los agentes que trabajan. En cualquier caso, se deberían establecer los objetivos de las políticas de lucha contra la pobreza de acuerdo con los recursos asignados y la operatividad del sistema.
19. Se deberían clarificar las competencias y los servicios ofrecidos por las diferentes instituciones y entidades que intervienen en los procesos en la lucha contra la pobreza. Además, se recomienda una mayor coordinación y colaboración entre las diferentes administraciones, organismos administrativos y las entidades sociales en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social con el doble objetivo de conseguir actuaciones más efectivas y eficientes y de evitar duplicidades y derroche de recursos.
20. Haría falta que la Administración fuera más ágil, más transparente y procurar reducir la burocracia en los procedimientos. Se considera que habría que superar definitivamente el "desencaje" existente entre la realidad administrativa y la realidad social. Así, el sistema actual de abastecimiento de servicios no garantiza su estabilidad en el tiempo. La simplificación de los procedimientos puede facilitar su tramitación, al tiempo que ayuda para que no se conviertan en una dificultad añadida para las personas que se encuentran en situaciones de riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo.
21. Igualmente, sería positivo flexibilizar y adaptar los instrumentos de que se dispone en función de la situación y necesidades sociales de las personas usuarias, pensando más en el objetivo final que en el seguimiento rígido de las actuaciones.
22. Habría que mejorar la transversalidad de las actuaciones mediante la incorporación de los esfuerzos de las diversas áreas sectoriales implicadas en el ámbito de la pobreza vinculada con el mercado de trabajo, dado su carácter multidimensional (políticas sociales, educación, salud, vivienda, etc.) .
23. Se debe avanzar de manera más decidida y eficaz en el análisis prospectivo del mercado de trabajo, tanto en el ámbito de Catalunya como en los ámbitos territoriales de proximidad, y dar a conocer a las empresas los instrumentos y recursos de intermediación laboral.
24. Se debe exigir a las administraciones y a todos los agentes implicados el establecimiento de mecanismos de evaluación. En este sentido, se recomienda introducir un sistema estable de evaluación de los recursos, procesos, instrumentos, resultados e impacto de las políticas para la activación y la inserción laboral y en la lucha contra el riesgo de pobreza. Los resultados de estas evaluaciones deberían servir para orientar las actuaciones públicas de lucha contra el riesgo de pobreza y exclusión social, desarrollar medidas de mejora, prever la dotación de los recursos necesarios e incentivar la adopción de buenas prácticas.
25. Habría que concienciar a todos los agentes implicados de la importancia de los programas de recolocación en los planes sociales de las empresas. Este instrumento puede ayudar a optimizar otros recursos.
26. La actuación preventiva frente al riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo debería ser una de las funciones principales del sistema de protección social para evitar que el riesgo de pobreza tome un camino difícilmente reversible y se cronifique en forma de exclusión social.

## El sector público

### Instrumentos de garantía de rentas

Sobre la base de los resultados del Informe, los instrumentos de garantía de rentas para hacer frente a las situaciones de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo son la prestación y los subsidios de paro, la Renta activa de inserción (RAI) y la Renta mínima de inserción (RMI). También se hace referencia al Programa de

recualificación profesional PREPARA, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo. La pérdida de empleo fruto de la crisis económica y financiera hace que estos instrumentos sean más críticos a la hora de garantizar unos ingresos mínimos. Además, cabe destacar que cada vez se refuerza más el vínculo entre las políticas pasivas y las políticas activas de empleo. A partir de la bibliografía especializada y del análisis cualitativo realizado en este informe, se puede afirmar que hay situaciones que no están cubiertas por el sistema de protección social. En concreto, se detecta una falta de medidas específicas destinadas a los hogares que se encuentran en situación de riesgo de pobreza a pesar de que alguno de sus miembros esté ocupado (pobreza en el trabajo); la situación de falta de cobertura también se pone de manifiesto respecto de aquellas personas que han agotado todas las prestaciones y subsidios a los que tenían derecho tras haber perdido su trabajo (paro de larga duración). Por otro lado, se detecta también la necesidad de clarificar el ámbito de cobertura de cada prestación y de establecer mecanismos para facilitar el paso entre ellas (RMI, pensiones no contributivas y otras prestaciones).

En esta línea, el CTESC recomienda que,

27. Se debería garantizar unos ingresos mínimos que eviten caer en la pobreza y la exclusión social a los colectivos más vulnerables. En este sentido, una vez agotadas las prestaciones y/o subsidios por desempleo, se debería acceder a una renta que garantizara unos ingresos de subsistencia vinculada a acciones formativas y ocupacionales, participación en entidades sociales, itinerarios de inserción sociolaboral, etc., para potenciar los aspectos positivos de la persona y evitar el aislamiento y la desestructuración personal motivados por la inactividad.
28. Habría que desarrollar políticas que proporcionen un apoyo adecuado a los ingresos de los trabajadores cuando estén en situación de riesgo de pobreza.
29. Se debería mejorar la información a las personas usuarias de las diversas prestaciones y ayudas para que se puedan valorar claramente la idoneidad y la posibilidad de acceso a cada una de ellas y, al mismo tiempo, facilitar el paso entre unas y otras (pensiones no contributivas, rentas mínimas y otras prestaciones).
30. Se deberían mejorar y/o redefinir los criterios en el acceso a las prestaciones económicas para los colectivos más vulnerables. Así, por ejemplo, los hogares con una intensidad de trabajo baja (especialmente los hogares con hijos dependientes) se encuentran entre los colectivos no cubiertos suficientemente por las prestaciones de protección social.
31. Tal como se establece en el Informe sobre pobreza infantil del Síndico, deberían establecerse procedimientos flexibles de acceso a las prestaciones para favorecer la adecuación correcta a los cambios en la situación socioeconómica de la población en el tiempo y también promover la capacidad de ajustar la intensidad de la ayuda a las condiciones reales de las personas usuarias en cada momento. Con la misma finalidad, habría que reducir el período de tiempo previsto para la resolución y para el cobro de las prestaciones y agilizar la tramitación.

### La Renta mínima de inserción

La RMI está considerada como la "última red" de protección social y actualmente forma parte de las prestaciones de carácter económico detalladas en la Carta de servicios establecidos en la Ley 12/2007, de servicios sociales.

El rasgo más característico de esta prestación económica es el compromiso de inserción que adquieren las personas titulares, siguiendo el Plan individual de inserción y reinserción social y laboral (PIR), que se vincula con las políticas de activación como vía para evitar la exclusión social. Sin embargo, las evaluaciones indican que, si bien el resultado final de las intervenciones sociales es una mejora de

la situación de las personas usuarias, ésta todavía es, en gran parte, vulnerable, lo que a menudo conlleva el retorno de una parte de las personas perceptoras a la renta básica.

En cuanto a la RMI en Catalunya, después de un período de política expansiva de la prestación, a partir de 2011 entra en una etapa restrictiva, afectada por las constricciones presupuestarias, a pesar del incremento de la demanda de la ciudadanía de políticas sociales. Se aprueba una redefinición del programa de la RMI que tiene como resultado, entre otros aspectos, una reducción de las prestaciones y de las personas que tienen acceso. Probablemente, una de las modificaciones más controvertidas y que afecta especialmente al ámbito objeto de análisis en este informe es la imposibilidad de acceder a la prestación por parte de personas que sólo presenten una problemática laboral derivada de la falta o pérdida de empleo, y que no acrediten una dificultad social o de inserción laboral añadidas.

La tendencia actual en cuanto a las rentas mínimas es la transferencia gradual de su gestión a los servicios de empleo. Un antecedente es el de la Renta de solidaridad activa francesa que a partir de 2009 transfiere el acompañamiento de una parte de las antiguas personas perceptoras de la RMI hacia los servicios de empleo o a agentes privados de colocación. Un hecho similar sucede en el caso de la Renta de garantía de ingresos vasca, que persigue una vinculación más estrecha de la prestación con la búsqueda de empleo, por lo cual los servicios vascos de empleo (Lanbide) han asumido la gestión íntegra de la prestación. De hecho, en Catalunya se prevé un proceso similar con el Decreto 60/2012, de 29 de mayo, en el que la adscripción orgánica del órgano técnico administrativo de la Comisión Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción pasa a depender del Departamento de Empresa y Empleo.

Ante esta situación, el CTESC hace las siguientes propuestas,

32. Ante las restricciones para acceder a la RMI para las personas que se encuentran en una situación de riesgo de pobreza derivada del trabajo, y de acuerdo con el Dictamen 6/2011 del CTESC, el Gobierno de la Generalidad de Catalunya debería mantener una última red de protección económica para las personas sin acceso a ingresos, tal como se apunta en la recomendación 27, sin menoscabo de la necesidad de encontrar soluciones a los problemas de responsabilidad de las administraciones. En caso contrario, habría que reincorporar al colectivo de personas en riesgo de pobreza vinculado con el mercado de trabajo a la RMI.
33. Habría que permitir la simultaneidad del trabajo con la percepción de la prestación de la RMI. De hecho, en el caso catalán, sólo habría que recuperar el complemento de inserción laboral pero con un nuevo diseño, minorando los efectos no deseados de este tipo de medidas.
34. Sería necesario flexibilizar los límites temporales de la prestación de la RMI y vincularlos con los objetivos y el horizonte temporal de los itinerarios de inserción sociolaboral.
35. En la línea defendida por la Federación de Entidades Catalanas de Acción Social (ECAS) y el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua), se deberían reforzar las medidas de apoyo y acompañamiento del itinerario de inserción social y laboral durante los primeros seis meses de entrada en el programa, dado que este período es fundamental y marcará en gran parte las opciones de éxito de las personas beneficiarias.

### **Las políticas activas de empleo**

Las políticas activas de empleo (PAO) pretenden potenciar la inserción laboral de las personas que quieren acceder al mercado de trabajo, al tiempo que quieren servir para favorecer el mantenimiento del empleo y la mejora en el ámbito profesional de

aquellas que ya están ocupadas. Las acciones vinculadas a las PAO se pueden clasificar en tres grandes grupos: orientación, intermediación y colocación, formación y recualificación, y por último, promoción y creación de empleo.

En cuanto a la orientación, la intermediación y colocación, las personas entrevistadas insisten en la importancia de hacer prospección, ya que da la posibilidad de conocer bien el territorio, los recursos de la zona y todo ello tiene un impacto en la calidad del servicio de intermediación. Esta prospección se considera uno de los puntos fuertes de los servicios de promoción económica municipales, cuando realizan esta tarea. En la investigación cualitativa se observa que la Plataforma de orientación laboral Galileo, utilizada por el SOC con respecto al seguimiento de los itinerarios, es una herramienta que recibe una valoración positiva.

En la investigación cualitativa, en materia de cualificación profesional, se distinguen tres tipos de actuaciones: en primer lugar las acciones formativas de cualificación y desarrollo profesional, en segundo lugar, la acreditación de las competencias profesionales, la formación no formal e informal y, por último, las acciones que combinan la experiencia profesional con la formación. Hay que decir que esta última acción es la mejor valorada por parte de las personas entrevistadas, que destacan especialmente el programa "Suma't".

Últimamente se ha aprobado la Estrategia catalana para el empleo 2012-2020, que se configura como el plan estratégico que tiene en cuenta las líneas que se impulsan en las áreas del empleo, la cualificación y la cohesión social, tanto en el ámbito europeo como en el español. Dentro del marco de esta estrategia, en febrero de 2012 se aprueba el Plan de desarrollo de políticas activas 2012-2013, que se estructura en una Carta de servicios genéricos del Servicio de Empleo de Catalunya, más toda una serie de servicios específicos dirigidos a colectivos, sectores, territorios y para la innovación y la modernización.

La Unión Europea, en sus recomendaciones a España, ha puesto de manifiesto la importancia de las PAO y la necesidad de aumentar su eficiencia. Las restricciones presupuestarias que han sufrido últimamente las PAO podrían restringir las opciones de las personas que necesitan formación y orientación para incorporarse al mercado de trabajo y, al mismo tiempo, se pueden producir costes superiores en otros servicios de protección social a medio y largo plazo. A finales de 2011, en el momento en que se hizo el trabajo de campo de la investigación cualitativa, ya se indicaba que la oferta de formación existente en aquellas fechas no era suficiente para absorber todas las necesidades existentes.

El CTESC recomienda que,

36. Habría que destinar esfuerzos a mejorar los vínculos entre las políticas activas y las pasivas de empleo. Algunas experiencias evaluadas confirman la eficiencia de políticas efectivas de coordinación entre los dos ámbitos.
37. El vínculo con el mundo laboral es la clave para revertir las situaciones de exclusión social. Por la importancia que tienen los itinerarios de inserción sociolaboral se considera que las políticas públicas deberían priorizar las políticas activas de inserción laboral (orientación, formación, acompañamiento profesional, tutoría y seguimiento de los itinerarios de inserción sociolaboral...).
38. Hay que emprender actuaciones que fomenten la inserción sociolaboral con la mayor rapidez posible desde que se produce la situación de desempleo, dado que favorece la reinserción.
39. Habría que reflexionar sobre el contenido, la metodología y las estrategias de la actividad de orientación laboral y acompañamiento. En este sentido, se deberían hacer esfuerzos adicionales para facilitar todos los medios necesarios para el correcto desarrollo de la labor de los profesionales de orientación y acompañamiento: formación inicial y continua adecuada, disponibilidad de recursos y herramientas, información sobre el mercado de trabajo, etc.
40. Habría que seguir adaptando la oferta formativa profesionalizadora a las necesidades del sistema productivo. Aún a menudo, la implementación de la formación profesional viene condicionada tanto por el marco institucional como por las dinámicas propias de los centros y de la gestión del profesorado y, por tanto, puede tender a un cierto alejamiento de la realidad empresarial.
41. La apuesta por programas que combinen formación con experiencia profesional resulta claramente acertada en determinados perfiles. Consecuentemente, es una vía que habría que potenciar en la formación profesional y en la formación para el empleo.
42. De acuerdo con la recomendación anterior, habría que aclarar la finalidad y el concepto de las prácticas y así poder avanzar en la calidad formativa, dado que no se pueden confundir con el trabajo remunerado.
43. Habría que agilizar la acreditación de competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral en aquellas personas que, aunque presentan una baja cualificación profesional, ya han tenido experiencias laborales.
44. Se debería garantizar una oferta de servicios ocupacionales activa a lo largo de todo el año.
45. Hay que seguir apostando por las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia del sistema de políticas activas. Tal como se indica en la Estrategia Catalana para el Empleo, habría que priorizar la implementación de un sistema de información que, entre otros aspectos, permita integrar a todos los operadores de la red ocupacional, que incorpore información y conocimiento de los diferentes territorios y que facilite la innovación en los procesos de gestión, como es la existencia de un historial compartido o de una herramienta integrada de orientación.

### Los servicios sociales

Los servicios sociales, como último escalón en la protección social de las personas, han visto incrementarse de forma importante su número de actuaciones, mientras que los recursos de que se dispone no han aumentado de la misma manera. De acuerdo con el análisis cualitativo, los servicios sociales se encuentran desbordados y, en ocasiones, son una barrera de choque ante la gravedad de la situación económica de muchas familias, que se pone de manifiesto por el incremento de las prestaciones de urgencia, que están destinadas en su mayoría a cubrir gastos de alimentación y vivienda.

También se pone de manifiesto la importancia del trabajo comunitario a través del territorio y tomando como base que las soluciones a los problemas individuales se pueden encontrar en un planteamiento colectivo. Partiendo de ese punto, se trabaja a



partir del concepto de capital social, entendiéndolo como la red familiar, vecinal y solidaria.

En el informe se detecta una cierta resistencia de la gente a dirigirse a los servicios sociales, especialmente de las personas que responden a los nuevos perfiles de pobreza por tratarse de unos servicios socialmente connotados. Asimismo, la falta de experiencia de las personas y familias que han caído por primera vez en situación de riesgo de pobreza relacionado con el mercado de trabajo puede suponer un obstáculo en el momento de moverse en el terreno de la atención social.

Ateniéndonos a esta reflexión, se propone que,

46. Se debería garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas y familias en situación de pobreza y/o exclusión social: alimentación, vestuario, vivienda, servicios escolares (transporte, comedor, libros, materiales y actividades de ocio), etc.
47. Con el objetivo de evitar la multiplicidad de referentes profesionales y garantizar la continuidad en la atención y seguimiento de las personas usuarias, habría que dimensionar adecuadamente la dotación de recursos económicos y humanos de los servicios sociales, de acuerdo con lo previsto en la Ley de servicios sociales.

### Instrumentos del Tercer Sector Social

El Tercer Sector Social agrupa una diversidad de entidades que trabajan para la inclusión y la cohesión social con especial atención a las personas más vulnerables. Sus principales instrumentos son, en primer lugar, acciones de formación, orientación e inserción laboral, en segundo lugar, itinerarios de inserción sociolaboral, con un modelo metodológico bastante común: primero un trabajo de orientación, después formación ocupacional y, por último, se trabaja la inserción. De todos modos, actualmente se están planteando alternativas a la hora de construir itinerarios de inserción más flexibles y adaptados a las necesidades específicas de las personas usuarias. Y por último, toda una serie de servicios y ayudas complementarias a la inserción sociolaboral: vivienda, servicio de mediación, ayudas económicas para cubrir necesidades básicas, préstamos sin interés, etc.

Estas entidades también colaboran en la gestión de los itinerarios de la RMI, donde destacan las empresas de inserción laboral.

Un valor añadido que tiene parte del Tercer Sector Social es su autonomía financiera y, por tanto, de acción y de decisión. Esta autonomía y su dimensión les permiten una mayor adaptabilidad de las actuaciones que deben emprenderse según cada caso. Y esta adaptabilidad parte de una tarea de seguimiento y acompañamiento personalizado.

Pero el Tercer Sector Social también sufre dificultades de coordinación, sobre todo con las administraciones, lo que termina afectando muchas veces a la calidad del seguimiento de los itinerarios de las personas usuarias. La necesidad de cumplir con los objetivos que fijan las administraciones que financian determinados programas puede, en algunos casos, sesgar el perfil de las personas potencialmente beneficiarias, con el riesgo de que los colectivos más vulnerables queden desatendidos.

Tal como se indica en el Plan de apoyo al Tercer Sector Social, el CTESC recomienda que,

48. Se deberían establecer medidas orientadas a garantizar la suficiencia económica de las entidades del Tercer Sector, dada su vulnerabilidad financiera como consecuencia de una dependencia excesiva de la financiación pública.
49. Se debería mejorar la capacitación de los profesionales de las entidades con el fin de mejorar su competencia de gestión.
50. Se deberían establecer medidas orientadas a simplificar las relaciones y los trámites con la Administración como una vía para facilitar las actividades de las entidades sociales.