

Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral

Lucía Martínez Virto¹

Recibido: 4 de abril de 2017 / Aceptado: 13 de septiembre de 2017

Resumen. El deterioro de las condiciones laborales intensifica de nuevo el tradicional debate sobre cómo evitar que la protección social disuada la vuelta al empleo. La precariedad laboral es un freno para alcanzar derechos de cotización, e incluso para superar situaciones de pobreza. En este escenario son las rentas mínimas autonómicas, con origen en la beneficencia, las que protegen muchas de estas situaciones, debido a que presentan requisitos de acceso más flexibles. Sin embargo, estas prestaciones ni estaban preparadas para hacer frente a este volumen de personas ni tampoco a la complejidad de nuevos perfiles como las personas pobres que trabajan. Por ello, estos dispositivos son objeto de debate y atención social. ¿Cómo hacer para que su vocación protectora no disuada la inserción laboral? A lo largo del texto se presentan los cambios normativos que algunas Comunidades Autónomas han implementado para responder a esta cuestión.

Palabras clave: *working poor*; estímulos al empleo; transiciones al empleo; precariedad laboral; rentas mínimas autonómicas.

[en] New poverty, precariousness and minimum income: reforms for encouraging the employment in the current context

Abstract. The deterioration of working conditions once again intensifies the traditional debate on how to prevent social protection from discouraging return to employment. Labour precariousness is a brake to achieve contributive benefits, and even to overcome situations of poverty. In this scenario, the minimum income benefits, originating from charity, are those that protect many of these situations, due to more flexible access requirements. However, these benefits were neither prepared to deal with this volume of people nor to the complexity of new profiles such as the working poor. That is why these tools are subject to a debate and social attention. How to ensure that their protective vocation does not discourage labour insertion? The text presents some of the main challenges of the system to adapt it to this matter.

Keywords: minimum income benefits; precariousness; working poor; work incentives; jobs transition benefits.

Sumario: 1. Introducción. 2. El paradigma de la activación. 3. La contractualización de los servicios públicos de empleo. 4. Vivencias y representaciones de las políticas de activación. 4.1 Conformidad. 4.2 Distanciamiento. 4.3 Beligerancia. 5. Discusión y conclusiones. 6. Bibliografía.

¹ Universidad Pública de Navarra
lucia.martinez@unavarra.es

Cómo citar: Martínez Virto, L. (2019) “Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 155-175.

1. Introducción²

El sistema de garantía de ingresos de España ha sido valorado, en numerosas ocasiones, como un sistema complejo que presenta importantes problemas de articulación y acceso. Entre otras razones, ello se debe a sus rígidos patrones de diseño y condicionantes de acceso a cada una de las prestaciones, tanto las que forman parte de los programas estatales como aquellas rentas mínimas de las comunidades autónomas. De estas cuestiones se deriva que, en ocasiones, haya sido incluso definido como “*un sistema poco sistemático*” (Laparra y Ayala, 2009:19), cuyos problemas de articulación limitan significativamente su eficiencia en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

La estructura del sistema de ingresos mínimos estatal se sustenta en dos lógicas diferenciadas: la protección contributiva derivada de una aportación previa y la protección no contributiva o asistencial desarrollada para proteger a las personas trabajadoras con aportación insuficiente o que han agotado la protección contributiva. Sin embargo, ambos niveles están definidos para proteger a las personas en desempleo, por lo que no contemplan como beneficiarios potenciales a las personas que se encuentran trabajando, aunque sus jornadas y salarios sean muy bajos e intermitentes. Las principales situaciones de exclusión de estas prestaciones vienen marcadas, por tanto, por la ausencia de periodos de cotización previa, por aportaciones insuficientes, o incluso, por la presencia de actividades laborales en las personas demandantes.

Las rentas mínimas autonómicas suponen escasamente un 6% del gasto total del sistema de ingresos mínimos de España³. Sin embargo, su papel subsidiario y residual del resto de programas contributivos y asistenciales del sistema estatal genera que sean las prestaciones que, en la práctica, compensan aquellas situaciones de necesidad económica no atendidas desde los niveles estatales.

En este sentido, las rentas mínimas autonómicas desarrollan un papel clave en la protección de los ingresos mínimos, debido a que complementan algunas de las cuantías de las prestaciones sociales de carácter estatal y protegen otras de las situaciones de exclusión señaladas. Por tanto, su papel subsidiario, con origen en la beneficencia, en la mayoría de las ocasiones permite rescatar a aquellas personas que han agotado o no han podido acceder a otras prestaciones por razones normativas, así como a complementar situaciones de bajos ingresos por salario o pensiones.

No obstante, las rentas mínimas autonómicas han convivido, desde su origen, con el temor al desincentivo al empleo, el miedo a la cronificación y el estigma de sus beneficiarios, que en ocasiones eran calificados como personas pasivas y

² Artículo desarrollado en el marco de los proyectos de investigación: “Políticas de inclusión en las CCAA, ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas necesidades” (CSO2014-51901-P) financiado por el MINECO y UE; “Review of the Minimum Income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness” (VS/2015/0180) financiado por MSSSI y UE.

³ Datos obtenidos del informe Ayala et. al., 2016: 172.

dependientes de las prestaciones (Murray, 1984; Arriba y Pérez, 2007). Esto ha generado que, desde la base, el acceso a estas prestaciones haya estado impregnado de requisitos y compromisos individuales vinculados a la activación. En los últimos años, el aumento del desempleo y la precarización de las condiciones laborales ha disparado el número de beneficiarios potenciales de rentas mínimas, por lo que estas prestaciones se enfrentan a retos importantes, no solo por dar respuesta a la creciente y compleja demanda, sino porque de nuevo se intensifica el tradicional debate sobre cómo evitar que la protección social disuada la vuelta al empleo.

A lo largo de este texto, se abordará el modo en que las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) se enfrentan a esta disyuntiva entre proteger las situaciones nuevas de pobreza y no disuadir el acceso al empleo. Para ello, en primer lugar, se presentan las principales barreras de acceso de las nuevas formas de pobreza al sistema de ingresos mínimos. En segundo lugar, se abordan los debates para comprender y atender, desde la política social, a estas nuevas situaciones de necesidad social. Posteriormente, se identifican los cambios normativos implementados a lo largo de estos años de crisis en los distintos niveles de protección, constatando que en ellos pesan, casi de manera semejante, los debates presentados. A partir de aquí, se analizan tres vías normativas que varias Comunidades Autónomas han implementado para responder al debate sobre la garantía de necesidades básicas y el acceso al empleo en el espacio de las rentas mínimas.

Los resultados⁴ que se presentan son fruto de un análisis cualitativo en profundidad de las normativas que regulan las distintas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos para la lucha contra la pobreza (programas estatales y rentas mínimas autonómicas). Para ello se utilizaron categorías de análisis como requisitos de acceso, duración, cuantía, cómputo de rentas laborales, obligaciones de beneficiarios y compromisos de la administración. A partir de esta revisión se identificaron los límites de las prestaciones en términos de protección de las situaciones sin ingresos y los cambios normativos implementados en cada uno de estos niveles desde el año 2008. El objetivo de este análisis era identificar las posibles situaciones de desprotección económica y la naturaleza de los cambios normativos. El análisis normativo recoge las modificaciones implementadas hasta junio de 2017.

2. Nuevas formas de pobreza y barreras de acceso al sistema de garantía de ingresos mínimos

A lo largo de estos años de crisis económica, numerosos estudios han cuantificado los costes que esta deja tanto en materia de pobreza, exclusión social y desigualdad (Ayala, et. al., 2011; Laparra et. al., 2012; Foessa, 2014). A partir de la cuantificación del impacto de la crisis tanto en la sociedad en general como en los grupos más desfavorecidos, se iba comprobando que nuevas formas de pobreza surgían como

⁴ En el marco de los proyectos de investigación señalados se mantuvieron distintos encuentros de trabajo con cada una de las instituciones estatales y autonómicas implicadas en el desarrollo de las prestaciones de ingresos mínimos de España (INSS, IMSERSO, SEPE y CCAA). Cada institución y CCAA contó con una técnica delegada que actuó de informante clave. Con ellas se mantuvo contacto telefónico y electrónico frecuente, y en algunas ocasiones, se mantuvieron entrevistas. En los distintos contactos y encuentros se pudo profundizar en los cambios normativos detectados en el análisis previo y se identificaron el motor y objetivo de estos. Estos encuentros se mantuvieron entre noviembre de 2015 y septiembre de 2016.

consecuencia a la progresiva pérdida de capacidad integradora del empleo (Aragón et. al., 2012; Intermón-Oxfam, 2012; Fundación 1 de Mayo, 2014). Las fórmulas de contratación temporal por horas o la bajada salarial contribuían a la consolidación de empleos precarios que se distanciaban de las antiguas formas de protección fordista: un empleo estable, con ingresos suficientes que permitían satisfacer las necesidades básicas de los miembros de un hogar y con jornadas de trabajo que daban acceso a los seguros sociales de protección al desempleo y jubilación.

Como respuesta a ello, desde la academia se van definiendo nuevos conceptos como precariado o *working poor* que tratan de arrojar luz sobre situaciones sociales que hasta el momento, y de manera muy minoritaria, solo se daban en algunos espacios sociales muy desfavorecidos. A partir de ahí, tanto la literatura académica como las propias encuestas buscan dimensionar y comprender, teórica y empíricamente, estos fenómenos (Standing, 2008; Smith et. al., 2008; Eurostat, 2010; Serrano et. al., 2013).

La aproximación cuantitativa a estas situaciones de pobreza muestra, claramente, un progresivo aumento de estas realidades de pobreza laboral, ensanchando la población en riesgo de pobreza. Los últimos informes Foessa (2016) y *European Anti Poverty Network* (EAPN) (2016) elevaban casi al 15% la tasa de trabajadores pobres en España. Ambos concluían que esa cifra estaba estrechamente vinculada a la precarización del empleo. Tal y como se constata en la tabla siguiente, las condiciones laborales están fuertemente relacionadas con la pobreza laboral. Eurostat, a través de su indicador *in-work poverty*, define el fenómeno de los *working poor* como aquellas personas que a pesar de tener un trabajo, continúan en situaciones de pobreza económica. A partir de estos datos vemos varias ideas fuerza. Por un lado, España presenta, en cada uno de los ámbitos, unos índices de trabajadores pobres muy superiores a la media de la UE-28. En segundo lugar, se constata que tener un empleo a tiempo parcial, temporal y/o con una duración inferior a un año incrementa, de manera muy reseñable, las posibilidades de ser una persona trabajadora pobre. Por tanto, estas nuevas formas de pobreza, que se suman a las situaciones de pobreza tradicional motivadas por el desempleo de larga duración o el desarrollo de actividades marginales, suponen un cambio en los perfiles de necesidad y un incremento sustancial de las situaciones de dificultad social en España.

Tabla 1. Personas trabajadoras pobres, según tipo de contrato, estabilidad y duración, en España y UE-28, años 2011 y 2015.

	España		UE	
	2011	2015	2011	2015
Tiempo completo	9,3%	10,3%	7,4%	7,7%
Duración de un año	10,8%	12,2%	8,3%	9,0%
Trabajo permanente	5,4%	5,9%	5,5%	5,7%
Tiempo parcial	19%	27,1%	13,4%	13,3%
Duración < año	11,9%	21,1%	16,7%	17,2%
Trabajo temporal	15,9%	23,3%	13,7%	15,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos EU-SILC (Eurostat), indicador *in-work poverty*.

En cuanto a su evolución, estos datos constatan una tendencia ascendente tanto en Europa como en España, si bien es cierto que en nuestro país las cifras alcanzan niveles alarmantes. Ello es especialmente preocupante en el empleo a tiempo parcial o de duración inferior a un año, donde entre el 2011 y el 2015 se observa un incremento de casi 10 puntos porcentuales, mientras que en Europa, en estas mismas variables, el incremento es de un punto porcentual.

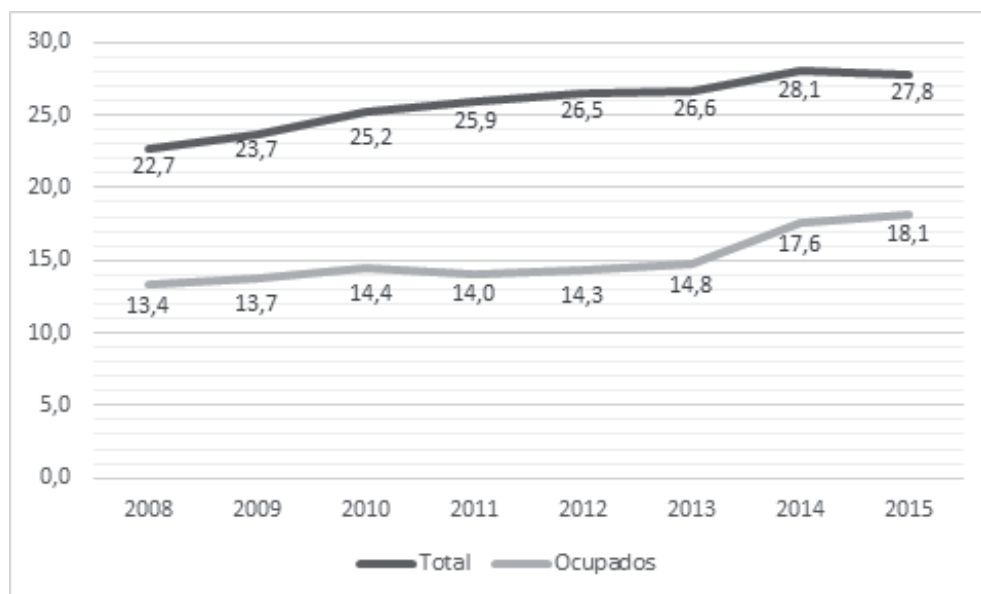
En relación al tipo de contrato, la pobreza laboral en España alcanza en 2015 a casi tres de cada diez trabajadores con empleo a tiempo parcial, a más de dos de cada diez personas con un empleo de duración inferior a un año y a casi una de cada cuatro personas con empleo temporal. Estos datos son, sin duda, preocupantes y evidencian cómo, las personas con estas tipologías de contrato, muestran situaciones más vulnerables de cara a vivir pobreza laboral. Aun así, las situaciones de riesgo no se producen solo en empleos precarios. Uno de cada diez trabajadores con empleo a tiempo completo y de al menos un año de duración también viven pobreza laboral. Esta incidencia se reduce a la mitad en relación al empleo permanente. Por tanto, los datos evidencian que también el empleo menos precario puede no garantizar la superación de las situaciones de pobreza económica.

El indicador agregado AROPE de Eurostat (*At Risk Of Poverty or Social Exclusion*) resulta interesante para abordar esta cuestión, debido a que incorpora 3 indicadores que permiten definir los procesos de exclusión social, identificando a la población que acumula diversas problemáticas. Es decir, permite dimensionar la acumulación de necesidades en los hogares. Con ello reconoce que no todas las personas pobres en ingresos tienen privaciones (puede ser el caso de personas con viviendas en propiedad que cuentan con menos gastos fijos mensuales), ni estarían excluidas todas las personas que viven en pobreza pero cuentan con una prestación estable, por ejemplo. Sin embargo, acumular alejamiento del mercado laboral estable, con privaciones y con pobreza económica sí puede llevar a estar en riesgo de exclusión social. En este sentido, AROPE agrega a hogares con una renta inferior al 60% de ingresos de la mediana, con privación material severa y/o con baja intensidad de trabajo por hogar⁵.

A partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de España, se comprueba que desde el año 2008 se ha producido un aumento progresivo de la población en riesgo de pobreza. Según el último dato disponible, en 2015, un 27,8% de la población de España se encontraba en esta situación. En esta línea temporal, solo los datos de 2014 son ligeramente superiores (28,1%), lo cual muestra una ligera reducción o, siendo optimistas, un cambio de tendencia. Sin embargo, también la misma gráfica presenta la tasa de riesgo de pobreza entre las personas ocupadas, que igualmente sigue una tendencia ascendente, y que en el año 2015 afectaba al 18% de estas. Al contrario que para la población general, la tendencia entre las personas ocupadas no cambia de dirección en 2014, sino que continúa en ascenso, indicando que la pobreza se asienta en las personas que trabajan.

⁵ La intensidad de trabajo en un hogar se calcula a partir de las personas convivientes y que están en edad de trabajar con las que efectivamente trabajan. Esta fórmula entre quien puede trabajar y quien realmente lo hace tiene como resultado un valor entre 0-1. Para el indicador, los hogares con un valor igual o inferior a 0,2 son los que muestran una baja intensidad laboral.

Gráfico 1. Personas en riesgo de pobreza y exclusión social en España y población ocupada en riesgo de pobreza y exclusión social según indicador AROPE, años 2008-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta Condiciones de Vida. INE

La destrucción de empleo de los últimos años y la progresiva precarización de sus condiciones laborales deja importantes costes sociales y nuevas formas de pobreza. Sin embargo, si bien hay cuestiones de carácter estructural y global que explican parte del deterioro del vínculo laboral, España muestra niveles alarmantes en relación a otros países vecinos. Según datos de EU-SILC, en el año 2015 España ocupaba el quinto país de la UE-28 con mayor porcentaje de personas menores de 60 años que viven en hogares con baja intensidad de trabajo. Exactamente, este dato alcanzaba al 15,4% de las personas de este grupo de edad. Solamente Serbia (21,2%), Irlanda (19,1%) o Grecia (16,8%) lo superaban, situándose España 5 puntos por encima de la media europea (10,5%).

En el mismo escenario que dibujan los datos ofrecidos, España cuenta con un sistema de garantía de ingresos mínimos fuertemente vinculado a la participación previa en el mercado de trabajo y a la tradicional ausencia de un vínculo laboral en los hogares pobres. Los distintos niveles de protección, diseñados para un empleo que garantizara aportaciones al sistema y salarios suficientes para superar la pobreza, se encuentran alejados de trabajadores/as pobres y precarios que no logran alcanzar la contribución previa para los niveles de protección más generosos o que, a pesar de encontrarse en situaciones de pobreza, no están en desempleo. Estas dos realidades son las principales barreras de acceso al sistema de ingresos mínimos estatal. En el nivel autonómico, las rentas mínimas presentan vías de acceso más flexible debido, fundamentalmente, a que fueron diseñadas para superar la pobreza económica, no solo para compensar la ausencia de empleo. Esta diferencia de base, que bebe de su origen benéfico, es lo que permite responder, de manera asistencial, a las nuevas formas de necesidad social. Sin embargo, como se observa en informes recientes

como el de Gutiérrez (2014), son tanto vías que se muestran insuficientes para atender al contexto actual, como procedimientos que continúan alentando el miedo al desincentivo al empleo.

La limitada información disponible y comparada sobre las rentas mínimas autonómicas impide cuantificar el número de personas perceptoras que trabajan y su evolución en los últimos años. Tan solo Ayala et. al., (2016), en un análisis longitudinal pionero realizado entre los años 2005-2015, constataban que la mayoría de las personas perceptoras de estas prestaciones son potencialmente activas. Antes de la crisis, solo el 5% de las personas beneficiarias eran jubiladas. Actualmente, este colectivo escasamente alcanza el 0,3% de las personas perceptoras de renta mínima autonómica. Igualmente, observan que en el año 2015 casi 7 de cada 10 perceptoras estaban en desempleo, y el 5% trabajaban en el momento de la solicitud. También otros análisis territoriales constatan el incremento de las personas potencialmente activas en estas prestaciones. En Navarra, el Observatorio de la realidad social de Navarra (2017) constata que el 85,5% de las personas perceptoras de esta prestación están inscritas como demandantes de empleo, lo que ha supuesto un incremento de más de un 30% desde 2007 (51,9%). Por tanto, a pesar de las limitaciones normativas de las prestaciones y programas de ingresos mínimos, los últimos datos disponibles constatan un cambio de perfil en los perceptores de rentas mínimas autonómicas que motiva, necesariamente, a la implementación de algunas modificaciones.

3. Nuevas formas de entender la pobreza y debates sobre la atención social a estos colectivos

Trabajar ya no garantiza salir de la pobreza. Los datos anteriormente presentados dan buena fe de ello. Las formas de pobreza tradicional, vinculadas a la ausencia de empleo o al desarrollo de actividades marginales, se suman a una pobreza que tiene vínculo laboral, pero que no permite garantizar las necesidades básicas, o incluso, alcanzar los estándares mínimos vinculados a la participación en el mercado de consumo. La constatación de esta realidad es determinante en las sociedades actuales. No solo por el crecimiento de las situaciones de necesidad sino por cómo dotar de un nuevo significado social a este fenómeno. En este sentido, Bauman (1998) subrayaba que solo la redefinición de todas aquellas herramientas destinadas a contener o mitigar el sufrimiento de la nueva pobreza, irían construyendo la nueva forma de comprenderla.

La necesidad de atender a las nuevas formas de pobreza ha motivado algunas modificaciones normativas en el ámbito de las políticas de ingresos mínimos, fundamentalmente en el espacio autonómico. Los cambios en las rentas mínimas autonómicas han tratado de responder, habitualmente, al tradicional debate vinculado a estas prestaciones: cómo proteger la creciente y compleja demanda sin desincentivar el acceso al empleo. Pero estas modificaciones también son la base para motivar un cambio de culturas profesionales, y ello ocurre, fundamentalmente, en los espacios donde la política social se aplica como motor de los itinerarios de incorporación social. Es decir, en los servicios sociales.

Combinar la protección económica con el incentivo al empleo ha sido, tradicionalmente, el objeto central del debate. En él han participado distintos posicionamientos teóricos e ideológicos que de nuevo toman fuerza para enfrentar la

compleja realidad actual. Destacan por un lado, el modelo de activación *Work First-Workfare* y por otro, el *Welfare* basado en la inversión social.

Denominado por literatura académica como el *Workfare* o *Work First*, este paradigma se sustenta en la creencia de que la mejor política social es aquella que anima a las personas receptoras a salir del sistema de protección social lo más rápido posible. Este planteamiento ideológico tiene una trayectoria de más de tres décadas y ha sido especialmente influyente en países de referencia como el Reino Unido. No obstante, en los últimos años, es un debate que ha tomado de nuevo fuerza. Surgió como respuesta a anteriores crisis económicas y productivas, y se reaviva en momentos como el actual, suponiendo un cuestionamiento del sistema productivo, económico, político y de protección social. Ideológicamente, es un planteamiento que se sustenta en la idea de la “cultura de la dependencia o la pobreza”. Un paradigma alentado desde los años 70 por autores como Mead (1984, 1997) o Murray (1986, 1997) al hacer referencia a la *underclass* americana y británica. Esta lógica de sospecha sobre las personas pobres criminaliza las situaciones de desempleo de larga duración.

Otro paradigma que ha tomado fuerza, también en este ámbito, es el de la inversión social o *Social Investment*, que se encuentra estrechamente relacionado con una protección más integral sustentada en la *activación-welfare* (Esping-Andersen, 2003; Gallie y Paugam, 2000). En este caso resurge la corriente ideología intervencionista que busca hacer frente a los planteamientos más liberales en torno a las políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Este planteamiento comprende la activación desde una estrategia global más equilibrada sustentada en tres acciones. Por un lado, el desarrollo de prestaciones de renta mínima adecuadas que permitan a los beneficiarios invertir en ellos mismos y en sus familias. En segundo lugar, la implementación de políticas activas del mercado laboral que fomenten una inserción real e inviertan también en las capacidades de los demandantes de empleo desfavorecidos (educación, formación, sanidad, etc.). Por último, la creación de servicios para favorecer la inserción sostenible a largo plazo, a través de superar barreras de empleo (vivienda, cuidado infantil, etc.).

Evidentemente, son políticas que para ser efectivas requieren compromisos fuertes de financiación, diseño de servicios complementarios y una estrecha colaboración interdepartamental. Entre los informes más relevantes en esta materia destaca “*Investing in children: breaking the cycle of disadvantage: a study of national policies*” realizado por Frazer y Marlier en 2014 para la UE. Este informe subrayaba que la apuesta más eficaz de inclusión social es la que combina un triple esfuerzo orientado a mejorar la accesibilidad y cobertura de las rentas mínimas, invertir en el diseño de políticas de activación que favorezcan mercados laborales inclusivos y medidas de incorporación específicas para la población excluida, así como apostar por la extensión de servicios sociales de calidad en el ámbito de la familia, la dependencia y la inclusión social.

Ambos planteamientos han recibido críticas importantes, algunas incluso compartidas. Por un lado, son acusados de un excesivo acento en la empleabilidad como única vía de inclusión social. Como resultado, se ha incrementado la sistematización de experiencias de inclusión más allá del empleo (Reuter, 2012). Por otro lado, las numerosas alusiones que está recibiendo el paradigma de la inversión social lo convierten en blanco de algunos objetivos políticos, retóricos o académicos (Nolan, 2013). En consecuencia, algunas acciones sustentadas en esta lógica han

tenido resultados que pueden caminar en la otra dirección. Es el ejemplo de las políticas de inversión en formación a lo largo de la vida, que podrían convertirse en un nicho de mercado atractivo para el capitalismo, mercantilizando así algunos niveles formativos y/o de especialización.

En cualquier caso, si bien ha habido un incremento importante de análisis, estudios y literatura académica vinculada a dar respuestas a la nueva cuestión socioeconómica, las respuestas iniciadas en España son consecuencia, en parte, de elementos de reflexión impulsados por distintas filosofías. Estos planteamientos, aplicados a las políticas de inclusión, presentan diferencias sustanciales que marcan dos tipos de respuesta en el diseño de una prestación, su aplicación normativa y la cultura de intervención profesional.

En relación al modelo que sustenta la intervención social con estos colectivos, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro, basado en el análisis que SIIS (2016) hace de Carter y Witworth (2016) y Arriba y Pérez (2007), el *Work First* tiene como finalidad general una reincorporación laboral rápida. Para ello plantea la intervención social a través de la búsqueda de empleo y la formación en habilidades básicas muy orientada a la oferta, de tal forma que la transición al empleo sea lo más rápida posible. Por tanto, la intervención con las personas usuarias se centra en favorecer inclusiones laborales rápidas, independientemente de la calidad de los puestos de trabajo o de su adaptación a las características de las personas demandantes de empleo.

Por el contrario, el paradigma de la inversión social pone un mayor foco en la mejora de la empleabilidad de las personas usuarias mediante la recualificación profesional, el acompañamiento en la adquisición de competencias laborales y la búsqueda de oportunidades laborales de calidad. Metodológicamente, se apuesta por la intervención intensa, integral y personalizada, reconociendo el seguimiento y acompañamiento a la persona usuaria más allá de la incorporación al empleo. Ello se debe a que se marca como objetivo el desarrollo de transiciones al empleo sostenibles en el tiempo, contemplando acciones que generen oportunidades de empleo o doten de recursos que permitan superar barreras por razones de cuidado o movilidad.

Por tanto, uno u otro planteamiento tiene implicaciones importantes en el diseño de cualquier política de inclusión, pero especialmente, en el espacio que nos ocupa este análisis: el de la garantía de ingresos y la incorporación al empleo. Mientras un paradigma puede apostar por incentivar el acceso rápido al empleo mediante cambios normativos que reduzcan la protección de la ayuda en términos de acceso, cuantías o sanciones, el otro puede apostar por incorporaciones progresivas, adaptadas a las necesidades de la persona usuaria y con periodos de transición que permitan compatibilizar la prestación con los ingresos por trabajo.

Cuadro 1. Diferencias entre los paradigmas del *Work First* y *Social Investment* desde una perspectiva aplicada a la intervención sociolaboral

Dimensión	<i>Work First/ Workfare</i>	<i>Social Investment/ Welfare</i>
	Trabajo primero	Desarrollo de capital humano
Estrategia	Incentivar el acceso al empleo y disuadir la asistencia social, énfasis en la responsabilidad individual de la persona desempleada.	Mejorar el capital humano y reconocer que existen personas que no pueden trabajar
Motivación política	Manejar el aumento de beneficiarios potenciales mediante la reducción del gasto en prestaciones y evitar la dependencia a las prestaciones y la cronicidad de las personas perceptoras en el sistema	Se busca promover el acceso a colectivos excluidos a través de una atención integral. Pone el foco en la empleabilidad mediante la recualificación, la promoción o progresión laboral y la superación de barreras de empleo
Objetivos operativos	Transición rápida al empleo	Transiciones sostenibles al empleo y aumentar las oportunidades de las personas con peores perspectivas de empleo
Modelos de intervención	Búsqueda de empleo, formación en habilidades básicas y foco en la transición rápida al empleo. Se apoya en agencias de colocación e impuestos negativos.	Formación y apoyos más intensos, personalizados, integrales y a largo plazo. Se apoya en recursos que ofrezcan oportunidades de empleo y dotación de recursos para superar barreras de empleo (conciliación, movilidad, etc.)
Relación con el mercado de trabajo	Foco en la demanda de empleo, buscando integrar lo más rápidamente posible a las personas en los puestos de trabajo disponibles	Foco en la oferta de empleo mediante la recualificación para mejorar los niveles de empleabilidad.
Relación con las personas usuarias	Acciones orientadas a personas perceptoras y trabajadores pobres, con el objetivo de promover inclusiones laborales rápidas. No contempla la calidad de los puestos de trabajo o su adaptación a las características de las personas demandantes de empleo	Estrategia de activación orientada al conjunto de la población. Énfasis en favorecer el acceso al empleo, buscando y generando oportunidades laborales de calidad e incorporaciones que se mantengan en el tiempo.

Fuente: Elaboración a partir de SIIS (2016), Carter y Witworth (2016) y Arriba y Pérez (2007)

4. Reacciones normativas en España para adecuarse al nuevo contexto sociolaboral

Las reacciones de las políticas públicas en el campo de la protección social en España están recibiendo influencia de cada una de las corrientes anteriormente presentadas. A partir de la nueva forma de normativizar se pueden detectar, casi con un peso similar, tanto aquellas ideas sustentadas en la lucha contra la cronificación mediante acciones más punitivas como las que buscan incentivar el empleo desde la inversión social. En este sentido, las Comunidades Autónomas, que han visto exponencialmente incrementada su demanda, se enfrentan a tareas realmente complejas: que las personas salgan del sistema de prestaciones en un contexto de destrucción de empleo y con una limitada inversión destinada a la activación eficaz de las personas en desempleo de larga duración. A continuación se presentan las reacciones normativas que se han implementado, tanto a nivel estatal como en algunos territorios, a lo largo de estos años de crisis económica.

Los cambios constantes de normativa en materia de ingresos mínimos evidencian la ausencia de un plan de estado o región en esta materia, subrayan la controversia de estas políticas y contribuyen a la confusión general sobre el acceso y percepción de las mismas. Estas cuestiones, señaladas de manera reiterada en la mayoría de estudios que tienen como objeto este sistema, continúan siendo una tarea pendiente (Ayala y Laparra, 2009; Gutiérrez, 2014; Rodríguez Cabrero, 2009; Ayala et. al., 2016).

4.1. Respuestas que suponen cierta inhibición del sistema de protección de ingresos mínimos

En una primera respuesta política a la crisis en España, el control del déficit público y el miedo a una explosión de la demanda por el creciente número de beneficiarios potenciales de las prestaciones motivaron cierta inhibición de los distintos niveles de protección del sistema de ingresos mínimos. A nivel estatal destacan la reforma laboral del RDL3/2012 o el RDL20/2012 de estabilidad presupuestaria. A partir de la implementación de estas normas, en los niveles contributivos se redujo la cuantía a percibir del 100% al 70% en los 6 primeros meses de prestación y del 70% al 50% en el resto. Del mismo modo, también otras prestaciones asistenciales de carácter estatal sufrieron un incremento de los controles sobre la Búsqueda Activa de Empleo.

En el caso de las rentas mínimas autonómicas, si bien la diversidad territorial ha dado lugar a distintas respuestas, algunas normas también se reformularon en aquellos primeros años hacia una reducción de su capacidad protectora. Un caso muy ilustrativo fue la antigua Renta de Inclusión Social de Navarra, regulada por la Ley Foral 1/2012. La falta de adecuación de la norma al contexto sociolaboral y sus barreras de acceso dieron lugar, desde su aprobación, a cinco modificaciones de la misma, y cuatro años más tarde, a la aprobación de una nueva Renta Garantizada. Al menos tres de las modificaciones de la renta de 2012 fueron relativas a superar la principal barrera de acceso: la residencia legal. Este requisito se había incorporado, por primera vez en la historia de la Comunidad Foral, para el acceso a la prestación. Progresivamente, los distintos cambios parciales comenzaron a incorporar excepciones para hogares con menores, hogares que habían perdido

la residencia legal a causa del desempleo, hogares que, por motivos extraordinarios de empleo o muerte de familiares, habían salido de manera temporal de Navarra, etc. Finalmente, la nueva Renta Garantizada del año 2016 elimina el requisito de legalidad, atendiendo solo al empadronamiento efectivo y continuado de 24 meses, con carácter general y de 12 meses para unidades con menores.

Por tanto, una buena parte de los cambios implementados en el sistema de garantía de ingresos mínimos se materializaron en una primera respuesta que, en la línea de las políticas *Work First*, endureció el acceso y aumentó la condicionalidad de algunas prestaciones de tres maneras distintas. Por un lado, con restricciones en las condiciones de acceso (edad, ingresos familiares, intensidad laboral en el periodo anterior a la solicitud, bienes, etc.). En segundo lugar, con requisitos de movilidad en la búsqueda de empleo. Por último, en un seguimiento más estricto de las actividades realizadas para la búsqueda de empleo (obligatoriedad de informar semanal o mensualmente de las solicitudes de empleo presentadas, de los pasos para recibir formación, etc.).

La implementación de las normativas estatales generó, más si cabe, importantes desajustes en materia de protección. La reducción de la capacidad protectora, sobre todo en los niveles estatales, tuvo consecuencias directas en la demanda de las rentas mínimas autonómicas. Las últimas reacciones de algunas de las Comunidades Autónomas al nuevo contexto parecen estar apuntando hacia respuestas distintas y más flexibles. Si bien muestran especificidades importantes sobre su alcance o la naturaleza protectora, las nuevas formas de normativizar están tratando de responder a tres retos fundamentales: cómo garantizar el mantenimiento de ingresos en un contexto marcado por la falta de empleo, cómo incentivar el acceso al empleo, aunque este sea de muy baja calidad y cómo modular el contenido de los acuerdos y los compromisos ante la diversidad de perfiles que, actualmente, son beneficiarios de la renta. A continuación se exponen los cambios normativos detectados en esta línea.

4.2. Vías de cambio autonómicas para responder a las nuevas formas de pobreza

La literatura académica ha prestado atención en numerosas ocasiones a las limitaciones del sistema de ingresos mínimos y a las diferencias entre las distintas rentas mínimas autonómicas tanto en relación a los requisitos de acceso, como a las cuantías o la duración. Sin embargo, la adecuación de las diversas normas a las nuevas necesidades sociales puede marcar patrones y tendencias distintas que cambien el tradicional mapa de las prestaciones autonómicas.

Cabe reconocer que la capacidad de protección de unas u otras normas viene definida no solo por la filosofía de la norma, el origen de la prestación o su tradición y arraigo en el territorio. Si bien estos elementos son importantes de cara a la legitimación social de estas prestaciones, la capacidad de proteger real se define tanto por su reconocimiento de derecho, como por los criterios de acceso y la protección económica. Hacer una clasificación muy generalista sobre unas u otras rentas, como más o menos protectoras, resulta complejo y arriesgado por dos razones. La primera de ellas, porque la capacidad de integración de las normas depende de muchos factores y estos se conjugan, de muy distintas formas, en cada una de las prestaciones. En segundo lugar, porque la gran mayoría de las prestaciones están siendo objeto de modificaciones normativas, con grandes procesos de debate parlamentario, que hacen difícil prever y dibujar un mapa claro. Aun así, estos hallazgos tienen interés

académico y político, debido a que permiten identificar las diferentes respuestas que algunos territorios están dando a un contexto sociolaboral distinto, pero que se enfrenta al tradicional debate de atender a la pobreza e incentivar el acceso al empleo.

4.2.1. Adecuación de las rentas mínimas autonómicas a un contexto sin empleo

Muchas de las rentas mínimas autonómicas, diseñadas para situaciones tradicionales de exclusión social, no estaban preparadas, ni en términos normativos, ni de gestión, ni de financiación, para las personas en situación de necesidad económica, donde la falta de empleo no necesariamente requiere un proceso de inclusión social.

La sospecha sobre el desincentivo al empleo en las rentas mínimas autonómicas se materializa, fundamentalmente, en los requisitos de acceso a la prestación, los condicionantes de su mantenimiento, las obligaciones de personas beneficiarias y el contenido de los acuerdos de incorporación sociolaboral. Estos acuerdos, entre la persona que percibe la renta y quien se la proporciona, contienen diferentes compromisos que deben ser desarrollados mientras se está percibiendo la prestación. Con ellos se acuerdan los objetivos y acciones para desarrollar un proceso de inclusión y como fin último se ambiciona, en un gran número de casos, el acceso al empleo. Sin embargo, la ausencia de oportunidades de empleo en el mercado ha dejado sin contenido parte de estos acuerdos, generando incluso expectativas de empleo con graves costes en los hogares que trataban de cumplir su “parte del trato”. Esta realidad ha abierto un debate importante en torno a si la administración es capaz de ofrecer oportunidades laborales para condicionar el acceso a la garantía de ingresos. Esta reflexión viene alentada por algunos de los planteamientos de inversión social señalados. Como resultado, algunas prestaciones como la Renta Garantizada de Navarra o la Renta de Garantía de Ingresos de la Comunidad Autónoma Vasca reconocen un doble derecho diferenciado sobre la garantía de ingresos y la inserción social.

La novedad de este planteamiento, con respecto a los tradicionales debates vinculados a las políticas de inclusión, es que se reconocen ambos derechos por separado. De esta forma se superan aquellas situaciones donde las necesidades básicas podían verse cuestionadas, por ejemplo, por no desarrollar una actividad de inclusión vinculada a su percepción o por no alcanzar un empleo y agotar el tiempo de ayuda. Es decir, si bien se reconoce que ambos derechos juntos se potencian, debido a que la salida de la percepción de prestaciones económicas pasa, habitualmente, por la incorporación al empleo o que el desarrollo de un proceso de inclusión debe partir de una situación donde las necesidades básicas estén cubiertas, la ruptura de ambos derechos deriva de la necesidad de reconocer que no todos los procesos de inclusión tienen por qué necesitar una prestación económica ni tampoco todas las situaciones de necesidad económica deben requerir el desarrollo de un itinerario de inclusión o pueden alcanzar una oportunidad real de empleo.

En el caso de la Renta Garantizada de Navarra, además, la administración se compromete normativamente a desarrollar distintas acciones de inserción formativas, de orientación, acompañamiento social, e incluso, a ofrecer una oferta de empleo a aquellas personas que llevan 24 meses percibiendo la prestación. Si bien la norma acaba de entrar en vigor y habrá que esperar dos años para ver sus resultados, este reconocimiento supone un hito normativo de gran magnitud. Por un lado, separa el derecho a la protección económica del condicionamiento de la búsqueda de empleo.

Por otro, compromete a la administración en la generación de oportunidades de empleo que, efectivamente, incentiven y promuevan el acceso al mercado.

4.2.2. Incentivar el acceso al empleo y compensar sus bajos salarios

La capacidad de integración que tengan las prestaciones, en cuanto a la incorporación en el mercado de trabajo, es clave. Ello no solo va determinado en las medidas de inserción que la norma determine, ni incluso en el reconocimiento de la inclusión en términos de derecho. El acceso al mercado de trabajo depende, en buena parte, de cómo la propia prestación se adapte a la poca oferta de empleo, a sus condiciones de precariedad y temporalidad, así como, al salario que no permite superar el umbral de pobreza.

Todas las rentas mínimas de las CCAA reconocen que aquellas situaciones, donde los ingresos por trabajo sean inferiores a la cuantía de la renta que corresponde a su unidad de convivencia, podrán ser complementadas hasta el umbral máximo reconocido. No ocurre lo mismo en otras prestaciones asistenciales del estado, las cuales son incompatibles con cualquier renta por trabajo, independientemente de su cuantía. Solo la Renta Activa de Inserción puede coexistir con un empleo a tiempo parcial.

No obstante, la mera compatibilidad de rentas por trabajo no estimula ni premia el acceso al empleo. Por ello, la literatura ha puesto el foco en numerosas ocasiones en la llamada “trampa de la pobreza”. O lo que es lo mismo, aunque los beneficiarios de una prestación trabajen, si los ingresos son inferiores a la cuantía reconocida, el hogar percibirá los mismos ingresos trabajando, que solo recibiendo la prestación (Zalakain, 2006).

Del mismo modo, los complejos procedimientos administrativos vinculados a la gestión de estas prestaciones pueden llevar a los hogares a rechazar un empleo temporal y con ingresos inferiores a la renta, por el riesgo a que su notificación genere vacíos en la percepción de la prestación y ello contribuya a agravar la inseguridad económica que ya de partida sufre ese hogar. Por tanto, el riesgo al desincentivo al empleo es evidente tanto por razones económicas como por la complejidad administrativa que supone, en ocasiones, comunicar el desarrollo de alguna actividad laboral mientras se percibe una prestación.

El aumento de los empleos de baja calidad, las escasas ofertas laborales y el incremento de los hogares con empleos que no permiten superar los umbrales de pobreza ha puesto el foco en los llamados estímulos al empleo. Esta medida está reconocida en dos de las normativas de renta mínima autonómica, en la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco desde el año 2001 y desde octubre de 2016 en la Renta Garantizada de Navarra. Esta acción constituye un sistema que permite, a las personas receptoras de rentas mínimas, rentabilizar su acceso al empleo. De este modo, en lugar de restar la totalidad de los ingresos por trabajo de la cuantía de la renta, la prestación asignada se incrementa ligeramente al complementarla con los ingresos por trabajo. Esta acción incentiva el acceso al empleo mediante la bonificación económica y no a través de acciones punitivas, más características de los planteamientos de *Work First*.

En el caso de la RGI vasca, los incentivos al empleo pueden ser percibidos durante un máximo de 3 años. En el caso de la Renta Garantizada de Navarra, los contratos de menos de treinta días no se computan y aquellos de más duración pueden verse complementados con esta medida un máximo de 12 meses.

Una de las críticas habituales a las prestaciones que incorporan estímulos al empleo es que pueden ser la causa de una bajada general de los salarios o de una reducción de las jornadas de trabajo. Sin embargo, el sistema Vasco ha demostrado, en numerosas ocasiones, que los resultados de los estímulos han reducido la pobreza y aumentado la actividad laboral⁶. Además de estas fórmulas de estímulo y compensación de bajos salarios, existen otras experiencias en países como Reino Unido o Francia a partir de créditos fiscales o prestaciones para trabajadores de bajos salarios y sus familias. Es el caso del *Universal Credit* de Reino Unido o el *Revenu de Solidarité Active (RSA)* francés (Zalakain, 2014).

4.2.3. Distintas modalidades de renta para facilitar las transiciones al empleo

Los debates anteriormente mencionados en torno a los condicionamientos de la renta o la ausencia de oportunidades laborales se vieron intensificados por la complejidad y diversidad de las situaciones de pobreza. Por un lado, argumentos como el doble derecho tomaban fuerza al hablar de colectivos que encuentran importantes barreras de acceso al empleo (cuidados, incapacidad no reconocida, etc.). Sin embargo, en otros casos, la respuesta a la diversidad de perfiles ha motivado el reconocimiento de distintas modalidades de renta, con distinta naturaleza protectora, que pretenden simplificar e incentivar las transiciones al empleo.

En este sentido, destacan distintas vías de transición implementadas en comunidades como Galicia, Aragón, Baleares y Comunidad Valenciana. Todas ellas identifican dos supuestos de prestación, una más orientada a las familias con necesidades de inclusión social y otra orientada a la incorporación al empleo.

En Galicia, la norma reconoce dos modalidades de renta. En primer lugar, el tramo personal y familiar para personas en situación o riesgo de exclusión social. Por otro lado, el tramo de inserción para personas en situación o riesgo de exclusión social que participen en un itinerario de inserción al mercado laboral. Si tras la percepción de alguna de estas modalidades se accede al mercado de trabajo, se cobrará un tramo complementario de transición al empleo. En este caso, durante el primer mes de acceso a la actividad laboral remunerada, se complementarán ambos ingresos, los de trabajo y prestación. En los meses siguientes, la cantidad abonada se reducirá de manera gradual. A partir del séptimo mes, si se mantiene el empleo, se procederá a la extinción de la prestación.

Por otro lado, Baleares también reconoce dos vías de renta. Por un lado, la Renta Mínima de Inserción, donde las rentas de trabajo, por un nuevo contrato, computan al 50% los 6 primeros meses. Por otro lado, una Renta Social Garantizada que no requiere la suscripción de un compromiso de activación. En ambos casos, Galicia o Baleares, a pesar de reconocer distintas modalidades de prestación, las rentas por trabajo finalmente se deducen de la cuantía, solo que de manera progresiva. Es la principal diferencia con la fórmula de estímulos.

También en Aragón se reconocen dos tipos de prestación: la Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo y la Renta de Inclusión y Protección Social. La primera de ellas buscaría compensar los ingresos de las personas con bajos salarios. Sería para

⁶ En febrero de 2015, 12.000 perceptores complementaban sus salarios con la RGI, un 40% más que el año anterior, según datos de Lanbide (Servicio Vasco de Empleo). Para más información consultar Sanzo (2013) y Zalakain (2014).

personas ya activas, por lo que no estaría condicionada a un acuerdo de inclusión. Este complemento servirá para alcanzar hasta el 80% del SMI para una persona, pero se cobrará con un máximo 3 meses. La segunda está orientada a acompañar procesos de inclusión más integrales, por lo que se asocia a un acuerdo de inclusión. Sin embargo, se reconoce también en los casos donde no se firme acuerdo, solo que la protección será menor, del 70% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) al 35% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

Igualmente, la recién aprobada “Renta Valenciana de Inclusión” incorpora dos modalidades de renta. Por un lado, la modalidad de “Renta de Inclusión Social”, que pretende garantizar el derecho al ingreso económico y a la inclusión social, mediante la suscripción de acuerdos de inclusión. Por otro lado, la renta de “Garantía de Ingresos Mínimos” que no va vinculada al condicionamiento de un acuerdo de inclusión. Esta modalidad cuenta con cuantías más bajas y está diseñada para atender a aquellas situaciones que no suscriben un acuerdo por razones de tipo personal o social. Por tanto, ambas normas, la aragonesa o la valenciana, reconocen modalidades de renta que buscan tanto incentivar la incorporación al empleo como garantizar ingresos en hogares donde no se suscriba un acuerdo. Si bien es un reconocimiento que busca caminar hacia el doble derecho, de momento son dos modalidades de renta que, por un lado, reconocen el derecho a los ingresos, pero por otro, protegen menos a quienes no suscriben un compromiso de activación.

En definitiva, la nueva realidad sociolaboral ha motivado cambios importantes que han marcado una tendencia distinta, a la hasta ahora conocida, en algunas Comunidades Autónomas. Ante el reto de garantizar, en un contexto con pocas ofertas de empleo, la cobertura económica mínima, Navarra y País Vasco han apostado por reconocer el doble derecho a la garantía de ingresos y a la inserción social, eliminando así buena parte de los condicionamientos y contraprestaciones vinculadas a la percepción de la prestación económica. Por otro lado, también estas dos comunidades han buscado incentivar el acceso al empleo y compensar las bajas condiciones laborales y salariales con los estímulos al empleo. De esta forma, se apuesta por acciones menos punitivas y más cercanas a los planteamientos de la inversión social. Por último, ante la evidencia de perfiles y necesidades distintas dentro de las personas receptoras de renta mínima autonómica, otras CCAA han puesto en marcha diversas fórmulas para facilitar las transiciones al empleo y reconocer situaciones de necesidad social alejadas de la empleabilidad. Para ello, se ha apostado por algún rendimiento temporal a los contratos de trabajo como el mencionado en Baleares, o con incentivos económicos al desarrollo de proyectos de integración vía empleo como en Aragón, Galicia o Comunidad Valenciana. Estas acciones han venido, fundamentalmente, enmarcadas en la definición de distintas modalidades de renta. En todos estos casos, el reconocimiento de perfiles de receptores supone un avance importante en términos de derecho, aunque las diferencias de protección entre quienes firman un acuerdo y aquellos que no lo hacen, sigue sustentando planteamientos punitivos.

Por tanto, a pesar de que todos estos cambios evidencian importantes esfuerzos y avances en términos de derecho para responder mejor al nuevo escenario, las modificaciones muestran algunas fallas que podrían generar situaciones de baja protección en las personas alejadas del empleo, cristalizando así las críticas que ambos paradigmas reciben sobre el acento en la empleabilidad. Entre ellas destacan las personas receptoras de renta que se encuentran haciendo actividades de empleo

no reconocidas, aunque con un alto valor social, como el cuidado a personas dependientes. Es cierto que la flexibilidad señalada, en algunos de los casos, permite suscribir acuerdos aun cuando las situaciones de acceso al empleo necesiten intensos apoyos (por deterioro personal, falta de oportunidades o barreras de empleo). Sin embargo, la penalización económica de no hacerlo intuye cierto comportamiento punitivo. En este sentido, el reconocimiento de estas actividades como una alternativa al mercado de trabajo ordinario sigue suponiendo un reto para todas las Comunidades Autónomas, incluidas aquellas con modelos más avanzados como Navarra o País Vasco que, aunque reconocen el doble derecho, continúan manteniendo algunas obligaciones simbólicas, pero determinantes, como la de aceptar una oferta de empleo adecuada.

5. Conclusiones

A lo largo del texto se ha prestado atención a los riesgos sociales que surgen de los desajustes entre las nuevas formas de pobreza y las prestaciones de garantía de ingresos mínimos. El acceso a una buena parte de la protección en España está sustentada en aportaciones previas, y pensada para atender situaciones de pobreza en las que no existía vínculo laboral. La baja calidad del empleo y las escasas oportunidades laborales presentan importantes barreras para nuevos colectivos como las personas trabajadoras pobres, y continúa enfrentado a las prestaciones sociales al reto de estimular el acceso al empleo.

Las nuevas situaciones de pobreza se han sumado a otros colectivos más tradicionales como las personas paradas de larga duración o aquellos que desarrollan actividades marginales, por lo que se ha producido un incremento cuantitativo y cualitativo de la demanda que ha motivado respuestas políticas y normativas de distinta naturaleza. Los cambios que se impulsan, tanto para atender al mayor número de personas como para alentar el acceso al empleo, tienen un impacto importante en cómo se comprende y cómo se interviene con las situaciones de pobreza y exclusión social.

La respuesta a este reto nos lleva de nuevo a planteamientos teóricos tradicionalmente vinculados a la atención social de la pobreza. Por un lado, el paradigma del *Work First* que apuesta por promover una rápida vuelta al empleo mediante cambios normativos, limitadores y punitivos, en el acceso, protección económica y duración de las prestaciones. Por otro lado, el paradigma de la inversión social que propone transiciones al empleo más sostenibles y adaptadas a las trayectorias vitales de las personas. Esta diferencia de planteamiento, desde los niveles de política social aplicada en los servicios sociales, supone un cambio de modelo de intervención con las personas en situación de pobreza y, por tanto, en una forma distinta de entender este fenómeno.

La revisión normativa ha evidenciado cómo buena parte de las medidas puestas en marcha a lo largo de estos años han podido responder a algunos de estos planteamientos. Por un lado, las primeras y urgentes respuestas al aumento de beneficiarios endurecieron el acceso a las prestaciones y redujeron sus cuantías en las situaciones de desempleo de larga duración. Por otro lado, los cambios normativos en el espacio autonómico promulgan normas más flexibles tanto en el acceso a la renta como en los procesos de transición al empleo, sin embargo, mantienen el

acento en la empleabilidad y la activación. Muchas de estas modificaciones son recientes. En algunos casos como los estímulos al empleo, la experiencia del País Vasco hace prever que habrá un efecto positivo en la actividad laboral y la reducción de la pobreza. Sin embargo, otras novedades, como las modalidades de renta, son de reciente implementación, por lo que habrá que esperar un tiempo para conocer y analizar su alcance real.

Del mismo modo, valorar el sustento ideológico de estas acciones requiere tener en cuenta los procesos de implementación de estos cambios, por lo que también resulta difícil de evaluar. A pesar de ello, las primeras respuestas a la crisis promovieron cierta inhibición de las prestaciones que parecen responder a acciones vinculadas con el *Work First*. Por el contrario, si bien la flexibilización de las normativas autonómicas presentadas tiene un excesivo énfasis en la activación y reincorporación laboral, se reconocen distintos perfiles de beneficiarios y avances en materia de derecho que pueden sustentar planteamientos de inversión social. Aun así, en aquellas comunidades con distintas modalidades de renta y cuantía, la menor protección de los colectivos que no trabajan constata las limitaciones de este modelo y alimenta las críticas recibidas en torno al excesivo acento en la empleabilidad. Por ello, una valoración de estas medidas en términos de inversión social presentaría algunas fisuras, debido a que con los nuevos esfuerzos de inversión social aún conviven otros planteamientos tradicionales vinculados a la rápida activación. En cualquier caso, el análisis presentado arroja luz sobre cuestiones de suma actualidad y evidencia formas de normativizar más flexibles y adecuadas al contexto actual.

La reordenación del sistema de ingresos mínimos en España y las diferencias territoriales de las rentas mínimas ocupan un espacio protagonista en la agenda política y social. En este sentido, la identificación de algunas tendencias de cambio aporta elementos novedosos al debate, que pueden tener un impacto positivo, tanto en la reducción de la pobreza de muchos hogares como en el apoyo a los procesos de incorporación al empleo. Asimismo, los límites de estos cambios también evidencian los nuevos retos a los que tendrán que enfrentarse, en el corto plazo, estas políticas. A modo de ejemplo, tal como propone el último informe de la OCDE (2017), la inversión en un mercado de trabajo más inclusivo es clave y, para ello, serán imprescindibles tanto medidas de calidad de empleo y creación de oportunidades de inclusión para los colectivos más alejados del mercado de trabajo, como un mayor reconocimiento de otras actividades de alto valor social.

6. Bibliografía

- Aragón, J.; Cruces, J.; De la Fuente, L.; Martínez, A.; Otaegui, A.; Llopis, E. (2012). *Trabajadores pobres y empobrecimiento en España*. Fundación I de Mayo nº 52. Madrid: CCOO.
- Aragón. (2015). *Borrador del Anteproyecto de Ley de Renta Social Básica de Aragón*. Zaragoza: Gobierno de Aragón. (En línea). http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/borrador_anteproyecto_ley_renta_social_basica.pdf. [10 de octubre de 2016].
- Arriba, A., Pérez Eransus, B. (2007). “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, *Política y Sociedad*, 44 (2): 115-133.
- Arriba, A.; Ayala, L. (2013). “El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio”. *Presupuesto y Gasto Público*, 71: 259-276.

- Ayala, L.; Cantó, O.; Martínez, R. (2011). “El impacto de la crisis en la pobreza y la desigualdad”. En Laparra, M. y Pérez-Erasmus, B. (coord.) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social* (pp. 21-55). Fundación Foessa. Madrid: Cáritas.
- Ayala, L.; García Serrano, C.; Arranz, J.M.; Autor. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Documento pendiente de publicación. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Baleares. (2016). *Ley 5/2016 de la Renta Social Garantizada*. Mallorca: Gobierno Baleares. (En línea). <https://www.boe.es/boe/dias/2016/05/02/pdfs/BOE-A-2016-4178.pdf>. [13 de enero de 2017].
- Bauman, Z. (1998). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Carter E.; Witworth, A. (2016). “Work activation regimes and well-being of unemployed people: rethoric, risk and reality of quasi marketization in the UK programme”. *Social Policy & Administration Journal*. Doi: 10.1111/spol.12206.
- Comunidad Valenciana. (2007). *Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía*. Valencia: Generalitat valenciana. (En línea). <https://www.boe.es/boe/dias/2007/04/20/pdfs/A17421-17429.pdf>. [12 de octubre de 2016].
- Comunidad Valenciana. (2017). *Anteproyecto de Ley de Renta Valenciana de Inclusión*. Valencia: Generalitat valenciana.
- EAPN (2016). El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador AROPE en España 2009-2015. Resumen ejecutivo 6º informe 2016. Obtenido de: http://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2016_Resumen_Ejecutivo.pdf [10 de julio de 2017].
- España. (2012a). *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*. Madrid: Gobierno de España. (En línea). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2076. [10 de diciembre de 2016].
- España. (2012b). *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*. Madrid: Gobierno de España. (En línea). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-9364>. [10 de enero de 2017].
- Esping-Andersen, G. (2003). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Eurostat (2010). “In work Poverty”. *Methodologies and working papers*. Luxemburgo: EU. Doi:10.2785/54568. (En línea). <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5848841/KS-RA-10-015-EN.PDF/703e611c-3770-4540-af7c-bdd01e403036>
- EU-SILC (2015). “People (aged under 60) living in households with very low work intensity”. *Eurostat*. Luxemburgo: EU
- Frazer, H.; Marlier, E. (2014). *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage: a study of national policies*. Bruselas: Comunidad Europea. (En línea) (><http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7708><). [9 de noviembre de 2016].
- Foessa (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social de España*. Madrid: Fundación Foessa. (En línea). <http://www.foessa2014.es/informe/index.php> . [10 de marzo de 2017].
- Foessa (2016). *Análisis y perspectivas. Expulsión social y recuperación económica*. Fundación Foessa. (En línea). http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=5279&Idioma=1&Diocesis=42. [10 de marzo de 2017].
- Fundación I de mayo (2014). *Pobreza y trabajadores pobres en España*. Informe 2014, nº 106. Madrid: CCOO.
- Galicia. (2013). *Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia*. Santiago: Gobierno de Galicia, 2013. (En línea). <http://www.xunta.es/dog/Publicados/>

- 2013/20131231/AnuncioC3B0-261213-0001_es.html. [9 de junio de 2016].
- Gallie, D.; Paugam, S. (2000). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Gutiérrez, E. (2014). Nueva pobreza y renta mínima de inserción. *Dossier Cataluña Social. Propuestas del tercer sector*, nº 35. (En línea). http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_nueva_pobreza_y_renda_minima_de_insercion_mayo_2014_castellano.pdf [11 de marzo de 2017].
- Intermon-Oxfam (2012). *Crisis, pobreza y desigualdad*. Informe nº 32. (En línea). http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe_IO_Crisis_desigualdad_y_pobreza_300113.pdf [10 de julio de 2017].
- Laparra, M.; Ayala, L. (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: FOESSA.
- Laparra, M.; Pérez-Eransas, B. (coord.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Colección de estudios sociales nº 35. Barcelona: Obra social La Caixa.
- Mead, L. (1986). *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*. New York: The Free Press.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground. American Social Policy 1950–1980*. Nueva York: Basic Books.
- Murray, C. (1994). *The underclass. The crisis deepens. Health and Welfare Unit*. London: Institute of Economic Affairs.
- Navarra. (2016). *Ley Foral 15/2016 del 3 de noviembre de 2016 de derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada*. Pamplona: Gobierno de Navarra, (En línea). http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2016/223/Anuncio-0/. [27 de diciembre de 2016].
- Nolan, B. (2013). “What use is ‘social investment’?” *Journal of European Social Policy*. Vol 23 (5): 459 – 468. DOI: 10.1177/0958928713499177
- OCDE (2017). *Informe España, Visión General*. Estudios económicos de la OCDE. (En línea). <https://www.oecd.org/eco/surveys/Spain-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>. [17 de julio de 2017].
- Observatorio de la Realidad Social de Navarra (2017). *Diagnóstico. Plan de Inclusión*. Pamplona: Departamento de Derechos Sociales de Navarra.
- País Vasco. (2011). *Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social*. Bilbao: Gobierno Vasco. (En línea). <http://www.boe.es/boe/dias/2011/12/16/pdfs/BOE-A-2011-19608.pdf>. [26 de junio de 2016].
- Reuter, C. (2012). *Facing New Challenges: Promoting active inclusion through social innovation*. SOLIDAR, European network of NGOs nº 56. Bruselas: UE.
- Rodríguez Cabrero, G. (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. Brussels: European Commission- DG Employment, Social Affairs & Inclusion. (En línea). http://www.eapn-galicia.com/archivos/067_--valoracion-programas-rentas-minimas-espana.pdf.
- Sanzo, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Revista Zerbitzuan*, 53: 9-28.
- Serrano, A.; Parajuá, D.; Zurdo, A. (2013). “Marcos interpretativos de lo social en la vivencia de la «nueva pobreza»”. *Revista Cuadernos de Relaciones Laborales. Número Nueva Pobreza*. Vol. 31 (2).
- Standing, G. (2009). *Work After Globalization. Building Occupational Citizenship*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Smith, A., Stenning, A., Rochovská, A. and Świątek, D. (2008). “The Emergence of a Working Poor”. *Labour Markets, Neoliberalisation and Diverse Economies in Post-Socialist Cities*. 40: 283–311. doi:10.1111/j.1467-8330.2008.00592.x
- SIIS. (2016). *Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas de inclusión sociolaboral*. Pamplona: Observatorio de la realidad social de Navarra. (En línea). http://www.navarra.es/home_es/Temas/Asuntos+sociales/Observatorio+realidad+social/Estudios/Inclusion+social/. [27 de septiembre de 2016].
- Zalakain, J. (2006). “Trabajo, trabajadores pobres e inserción social”, *Documentación Social*. n° 143: 45-77.
- Zalakain, J. (2014). “El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco”, *Lan Harremanak*, n°31: 36-62.