

# APROXIMACIÓN AL TRATAMIENTO DE LA POBREZA LABORAL EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO E INCLUSIÓN SOCIAL

JOSÉ LUIS LÁZARO SÁNCHEZ  
*Profesor Titular de Universidad  
Universidad de Sevilla  
Proyecto DER2015-63701-C3-1-R<sup>1</sup>*

## 1. INTRODUCCIÓN

Señalaba el profesor Rodríguez-Piñero hace algunos años<sup>2</sup> que el acceso al trabajo remunerado, que venía considerándose como medio prioritario para eludir la pobreza, no garantiza ya a ciertas personas salir de tal situación, que es, además, una realidad creciente y que afecta al 12% de los trabajadores en España.

En la misma dirección, se manifestaban algunos análisis que desde una óptica no jurídica se acercaban a los factores de exclusión social<sup>3</sup>, en los que se apuntaba que la carencia de empleo se ha considerado como un factor esencial en los procesos de exclusión social, y muchas veces desde las políticas públicas esta excesiva centralidad del empleo ha relegado otros factores con un peso específico en las situaciones de pobreza. Añadiendo que si bien los ingresos salariales constituyen la parte fundamental de la renta disponible de las personas para poder satisfacer sus necesidades vitales, y, por tanto, que los ingresos provenientes del empleo atenúan las condiciones de pobreza, el trabajo precario o mal remunerado es también un factor que no permite superar situaciones de exclusión social. Debido a ello, en este mismo estudio se apuntaba a la necesidad de distinguir entre dos espacios de exclusión: la exclusión en el acceso al mercado laboral y la

---

<sup>1</sup> Proyecto de investigación I+D+i DER2015-63701-C3-1-R “*Instrumentos normativos para la mejora de las transiciones de los working poor y su inclusión social*”, financiado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea.

<sup>2</sup> “Trabajadores pobres y Derecho del Trabajo”, *Relaciones Laborales* n° 17, 2009

<sup>3</sup> VV.AA., Joan Subirats i Humet (Dir.), “Análisis de los factores de exclusión social”, Cuadernos de trabajo, n° 4, 2005, Fundación de estudios BBVA.

exclusión social derivada de las condiciones de trabajo, situación esta última que constituye una dimensión a menudo olvidada, pero de una gran importancia, especialmente en un contexto de creciente precarización del trabajo asalariado.

Y recientemente, Calvo Gallego<sup>4</sup>, ha resaltado que a pesar de que históricamente el desarrollo de una actividad productiva se ha percibido como el instrumento más efectivo en la lucha contra la pobreza, hoy es evidente que la ocupación no elimina de forma absoluta este riesgo. Al respecto, apunta que desde principios de los años setenta en Estados Unidos, y más tarde, aunque con creciente fuerza, en la Unión Europea, se ha destacado la paulatina importancia de un colectivo de ocupados cuyas rentas, unidas a las transferencias recibidas, no alcanzaban a superar el umbral de la pobreza monetaria relativa o a evitar la aparición de carencias materiales. A juicio del autor, lo más novedoso de este “nuevo tipo de pobreza” no sería solo su crecimiento cuantitativo sino también, y sobre todo, su ampliación sociológica a segmentos históricamente integrados entre la clase media.

## 2. EL TRATAMIENTO EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN

Retomando el trabajo del profesor Rodríguez-Piñero, y en conexión con lo que se recoge en otros trabajos de este mismo estudio, ha de resaltarse que el concepto de pobreza laboral, no tiene un carácter universal, a la vez que es relativo. En este sentido, en la Estrategia 2020<sup>5</sup> se indica que el umbral nacional de pobreza se define como el 60 % la mediana de los ingresos disponibles en un Estado Miembro, documento que constata la magnitud del problema al reflejar que el número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza debería reducirse en un 25 %, rescatando así a más de 20 millones de personas de la pobreza.

Ya la Resolución del Parlamento Europeo sobre la lucha contra la pobreza<sup>6</sup> alude a todas las personas que no dispongan, por sí mismas o en la unidad familiar en la que vivan, de recursos suficientes, situación que se mide, o puede hacerse, no individualmente sino por unidad familiar. De esta forma, es posible que los trabajadores en cuyas familias no existan más recursos que los derivados de sus empleos se sitúen en el terreno de la pobreza, por no alcanzar la unidad familiar el nivel de recursos considerado suficiente. Se manifiesta así el carácter relativo de la noción de pobreza laboral, por cuanto las rentas del trabajo no son las únicas

---

<sup>4</sup> “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”, Temas Laborales, nº 134, 2016.

<sup>5</sup> Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM(2010) 2020 final].

<sup>6</sup> DO nº C 262 de 10.10.1988.

que pueden determinar si una persona está por debajo del umbral de pobreza que en cada caso se fije, siendo relevante su situación personal y familiar, lo que, de alguna manera, dificulta la construcción del propio concepto.

La pobreza y la exclusión social son problemas que se abordan específicamente a nivel europeo en la Recomendación del Consejo 92/441/CEE de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. De ella, a los efectos que ahora interesa, destaca la relación que se establece de ambas situaciones con la dignidad humana, cuyo respeto forma parte de los derechos fundamentales que constituyen el fundamento del Derecho comunitario. Asimismo, se reconoce que los procesos de exclusión social y la amenaza de empobrecimiento se han incrementado y diversificado en el transcurso del último decenio, en particular debido a las evoluciones del mercado del empleo y, en particular, del aumento del desempleo de larga duración.

Por su parte, en el Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, se incluyó la promoción del empleo y la inclusión social como una parte integrante de la estrategia global de la Unión para lograr su objetivo estratégico de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible, con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. Asimismo, fijó objetivos ambiciosos para que la Unión tendiese a crear de nuevo las condiciones necesarias para conseguir el pleno empleo, mejorase la calidad y la productividad del trabajo, y fomentase la cohesión social y un mercado de trabajo integrador. A su vez, consideró inaceptable el número de personas que vivían en la Unión por debajo del umbral de pobreza y excluidas socialmente y, por tanto, juzgó necesario adoptar medidas que incidiesen decisivamente en la erradicación de la pobreza fijando objetivos adecuados, que fueron acordados por el Consejo Europeo de Niza celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

En este contexto, la Decisión 1672/2006/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, estableció un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social, denominado *Progress*<sup>7</sup>, que prosiguiera y desarrollara las actividades iniciadas con arreglo la Decisión no 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de diciembre de 2001, por la que se aprobó un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social, y que en definitiva, contribuyera a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

---

<sup>7</sup> Conforme a su artículo 3, la estructura del programa se dividía en cinco secciones, entre las que figuraban el empleo y la protección e inclusión social.

Avanzando en el tiempo, y de manera específica apuntado hacia el enfoque de la pobreza que nos ocupa, en la Estrategia 2020, y bajo la idea de crecimiento integrador, se considera que debe darse protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y a construir a una sociedad cohesionada. Y ya directamente se resalta la necesidad de luchar contra la pobreza<sup>8</sup>, situación que afecta al 8 % de los trabajadores que no ganan lo suficiente para abandonar el umbral de pobreza, concluyéndose que los parados son especialmente vulnerables a la pobreza.

Además, y dentro de esta idea de crecimiento integrador, se plasma como Iniciativa emblemática, entre otras, la llamada “Plataforma europea contra la pobreza”, que la Comunicación COM (2010) 758 final crea bajo la denominación “Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social”. Se diseña para crear una asociación entre los diferentes grupos de la sociedad, incluidos los Gobiernos nacionales, las instituciones de la Unión Europea, las autoridades regionales y locales, las organizaciones no gubernamentales y las propias personas en situación de pobreza. Y el objetivo de la inclusión social se pretende conseguir a través de una incidir en una diversidad de ámbitos, tales como el acceso al empleo, a los servicios básicos y a las tecnologías de la información y la comunicación, a los servicios de red, financieros (banca básica) y energéticos (luz y calefacción). También, en los ámbitos de la protección social, la educación y la juventud, la integración económica y social de los inmigrantes, así como en la lucha contra las discriminaciones, especialmente respecto a determinados colectivos.

Se aborda así la pobreza desde una perspectiva general, no identificando tal situación con las personas que no trabajan, a la vez que configurando al mercado de trabajo como una de las vías que permiten la salida de tal escenario. No obstante, de los cinco ámbitos de actuación a los que se refiere esta Plataforma, en el primero de ellos parece reflejarse la idea de la pobreza laboral, al señalarse como acción la lucha contra la pobreza en todos los ámbitos, pero sobre todo en el mercado laboral, la promoción de la renta mínima, la asistencia sanitaria, la educación y la vivienda.

Esta cuestión aparece nuevamente en la Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión<sup>9</sup>. En ésta, se recuerda que la Estrategia de Lisboa, puesta en marcha en 2000, se relanzó en 2005, tras una evaluación

---

<sup>8</sup> Circunstancia de la que se precisa que hay 80 millones de personas en riesgo de caer en ella, de las que 19 millones son niños.

<sup>9</sup> 2010/410/UE.

intermedia que la centró más aún en el crecimiento y en la búsqueda de más empleos y de mejor calidad. Asimismo, resalta que la idea de empleos de calidad está presente en la Estrategia Europa 2020. De ahí que los Estados miembros y la Unión deban aplicar reformas dirigidas, entre otras, a promover el espíritu emprendedor y ayudar a convertir las ideas creativas en productos, servicios y procesos que puedan generar crecimiento, empleos de calidad y cohesión territorial, económica y social. Así pues, el buen funcionamiento del mercado de trabajo, está dentro del objetivo de las reformas, con la finalidad, además, de reducir la pobreza. Sin embargo, en las directrices que esta Recomendación incluye, la idea del empleo de calidad no está presente, en tanto las referencias al mismo no aluden a esta perspectiva<sup>10</sup>.

No obstante, esta *nueva categoría* de pobres se constata ese mismo año en las Orientaciones para las políticas de empleo<sup>11</sup>, en las que se adopta, en un primer momento, la perspectiva *tradicional*, la que relaciona salida de la pobreza con acceso al mercado de trabajo. En este sentido, se considera que los Estados deben garantizar a todos los ciudadanos acceso y oportunidades a lo largo de toda su vida, reduciendo así la pobreza y la exclusión social mediante la eliminación de los obstáculos a la participación en el mercado laboral.

Ahora bien, también se apunta hacia ese nuevo enfoque, lo que se hace a partir de la consideración de que no es suficiente con el acceso al trabajo, al requerirse que los beneficios del crecimiento económico lleguen a todos los ciudadanos potenciando un empleo basado en un trabajo digno, lo que pasa por el buen funcionamiento de los mercados laborales<sup>12</sup>, prestando una atención particular a la lucha contra la pobreza en el trabajo, lo que se refleja después en las concretas orientaciones que figuran en anexo de la citada Decisión. Éstas,

<sup>10</sup> En este sentido, se alude a que los sistemas fiscales favorezcan más el empleo, y a potenciar la calidad del gasto público y mejorar la viabilidad de las finanzas públicas persiguiendo en particular la reducción de la deuda, la reforma del gasto público relacionado con el envejecimiento, como el gasto en pensiones y salud, y políticas que contribuyan a un aumento del empleo. También a las reformas estructurales necesarias para tener éxito en unas condiciones mundiales de limitación creciente del carbono y los recursos creando nuevas oportunidades de negocio y empleo, así como a reducir emisiones y adaptarse mejor al cambio climático, apoyar el crecimiento sostenible y el empleo.

<sup>11</sup> DECISIÓN DEL CONSEJO de 21 de octubre de 2010 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE), orientaciones mantenidas en los años posteriores, como por ejemplo para 2013 hizo la DECISIÓN DEL CONSEJO, de 22 de abril de 2013, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2013/208/UE).

<sup>12</sup> Al respecto se pide mejorar la calidad del trabajo y la lucha contra la segmentación, pero también se apunta hacia la necesidad de invertir en sistemas de educación y formación, en desarrollar capacitaciones adecuadas, garantizando a la vez una protección social adecuada y sostenible.

están íntimamente ligadas a las orientaciones para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión que figuran en anexo a la Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión, constituyendo ambas las Orientaciones Integradas Europa 2020.

Para finalizar este breve recorrido por las referencias europeas sobre la materia cabe citar, al menos, la Comunicación de la Comisión sobre un pilar europeo de derechos sociales<sup>13</sup>, que abre un amplio proceso de consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales que fije los principios esenciales para respaldar sistemas de bienestar y mercados de trabajo que funcionen correctamente y sean justos. Presenta tres puntos clave, uno de los cuales, “Condiciones laborales justas”, atiende de manera expresa a la pobreza laboral desde la perspectiva del establecimiento de salarios que garanticen un nivel de vida digno y contribuyan a combatir la incidencia de la pobreza de los ocupados.

### **3. EL TRATAMIENTO EN EL NIVEL INTERNO**

A nivel interno, nacional, cabe apreciar que, con carácter general, hay una clara conexión entre el empleo, la inserción laboral y la lucha contra la pobreza.

Ello puede verse en el Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2016, y en particular dentro del objetivo enumerado en quinto lugar –Luchar contra la pobreza y la exclusión social–, en el que se cuantifica el propósito de reducir al menos en 1,4 - 1,5 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social. De por sí, estas cifras revelan la magnitud del problema y la adversa evolución experimentada en España al respecto, como lo pone de manifiesto el hecho de que en 2012 el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social alcanzara los 13,1 millones, mientras que en 2008 se situaba en 11,1 millones de personas. Tendencia negativa, además, peor que la experimentada en la Unión Europea, territorio en el que la tasa de pobreza y exclusión social se ha incrementado en el referido periodo en 1,3% frente a los 3,7 de España. Se observa, en cambio, que este objetivo se persigue con medidas no sólo laborales, citándose al respecto, y al margen del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, otras actuaciones específicas, dirigidas a determinados colectivos, caso de los jóvenes, discapacitados o la población gitana, o que abordan concretas materias, como por ejemplo el Plan de Acción sobre Drogas.

Atendiendo ya a referencias más concretas, caso del citado Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016, vemos que se apunta hacia la perspectiva que nos ocupa. Es cierto que se parte de que las

---

<sup>13</sup> [COM(2016) 127 final].

personas empleadas se encuentran muy preservadas del riesgo de pobreza y/o exclusión social, y que el grupo más vulnerable está formado por las personas desempleadas. Pero también lo es que se reconoce que la crisis económica y los cambios estructurales de la economía han provocado, entre otras cosas, que los perfiles de la pobreza y la exclusión se difuminen, con la consolidación de perfiles menos tradicionales, como es el caso de las y los “trabajadores pobres”, asociados a la precariedad y segmentación de los mercados de trabajo. En este sentido, se indica que tener un empleo no es una condición suficiente y que garantice la ausencia de pobreza y exclusión social y que carecer de empleo o trabajar de forma precaria, se convierte, en muchos casos, y máxime en el actual contexto económico, en el origen de una situación de pobreza y exclusión social y, por ende, en la desigualdad social.

Dentro de esos nuevos perfiles también se destaca el de quienes han perdido su empleo y tienen serias dificultades para acceder a los bienes y servicios básicos, situación ésta que atiende al trabajador en su condición de activo y no como ocupado. Esta perspectiva amplia de la noción de trabajador, que no es nueva, es importante de cara a la existencia de prestaciones que eviten que la ausencia temporal de ingresos, con el consiguiente riesgo de pobreza económica, se convierta en problema estructural, de exclusión social. Es por ello que el Plan contempla como población objetivo no sólo los perfiles más tradicionales de la pobreza y la exclusión social sino, también, los problemas asociados a aquellas personas que se mueven alrededor del umbral de pobreza relativa, en una situación de desequilibrio y de entrada y salida de la pobreza en función de algunos factores, entre los que la situación laboral constituye un hecho decisivo.

Por otra parte, es de destacar en el plano conceptual, que el Plan escoja el término “inclusión”, lo que responde a una concepción multidimensional de la pobreza (carencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas) y la exclusión social (proceso de pérdida de integración o participación de las personas en la sociedad y en los diferentes ámbitos económico, político y social). Y precisamente el Plan ilustra esta distinción utilizando el desempleo, como situación que no tiene que ser equivalente en todo caso de exclusión. Cuestión diferente es la de una persona en desempleo de larga duración que derive en otros escenarios como la pérdida de la vivienda, y, por tanto en situaciones de exclusión.

Por otra parte, y también desde la perspectiva conceptual, el Plan utiliza para la medición de la población en riesgo de pobreza y exclusión social el indicador AROPE, propuesto por la Unión Europea como medida de los objetivos y logros en el ámbito de la pobreza y la exclusión social. Como ya se ha analizado en otro trabajo de esta misma obra, este indicador surge de la concepción multidimensional de la pobreza y exclusión social, por lo que integra, a su vez, tres tipos de sub-indicadores:

- la tasa de riesgo de pobreza que mide la renta, es el factor más importante dentro del AROPE, pues supone entre el 60% y el 65% del peso del indicador
- la privación material severa que considera las posibilidades de consumo, componente supone en torno al 11% del peso del indicador AROPE
- y la baja intensidad de empleo en el hogar que representa, aproximadamente, el 25% del peso del indicador

La población en riesgo de pobreza y exclusión social estaría, por tanto, formada por las personas que viven en hogares en los que se den, al menos, una de las tres circunstancias siguientes: están en riesgo de pobreza, sufren privación material severa y/o hay una baja intensidad de empleo.

En el terreno estrictamente normativo y laboral, por un lado, las principales referencias en materia de empleo se dirigen, como les es propio, al fomento del mismo al considerar que es la vía más efectiva para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

En este sentido, el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, entre los objetivos estructurales que se agrupan a partir de los seis Ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo, incluye –eje 3, oportunidades de empleo–, las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género. Asimismo, el Plan anual de Política de Empleo para 2016, aprobado por Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, identifica cinco áreas de actuación, y la primera es la creación de empleo e inclusión social.

Puede decirse, pues, que la idea de pobreza laboral no tiene un reflejo expreso en la normativa de empleo, que insiste en la idea de exclusión social, noción ésta que, además, protagoniza alguna disposición específica, caso de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. Ésta se dirige específicamente a la inserción de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas, que, deben estar calificadas de tal forma y que deben realizar cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración



y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

A los efectos que aquí interesan, esta Ley identifica la exclusión social con la especial dificultad para su integración en el mercado de trabajo y con la pertenencia a alguno de los colectivos que incluye. Éstos tienen que ver, en algunos casos con la condición de ser beneficiario de determinadas prestaciones –rentas mínimas de inserción–, con la edad y con la situación de estar o haber estado interno en determinadas instituciones, o con tener problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos, situaciones todas ellas que deberá ser acreditada por los Servicios Sociales Públicos competentes

Como se aprecia, la condición de exclusión social atiende a una variedad de situaciones, no sólo de origen económico, que se intenta paliar a través de la integración de estas personas en esas empresas a fin de lograr, después, su inserción en el mercado de trabajo ordinario. Para ello, la empresa de inserción facilitará a los trabajadores contratados procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social, así como acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.

#### **4. LAS SOLUCIONES PROPUESTAS PARA COMBATIRLA: ALGUNAS NOTAS**

Regresando al estudio del profesor Rodríguez-Piñero, ha de resaltarse que la salida de la pobreza laboral no pasa exclusivamente por lo laboral, por las condiciones de trabajo, sino por un conjunto que desborda al sector jurídico del trabajo por integrarse en un proceso de reconocimiento pleno de derechos. No obstante, considera el autor recién citado que al Derecho del Trabajo le compete actuar como de hecho demuestra el origen de la disciplina como respuesta a la cuestión social. También porque, en parte, la pobreza laboral es fruto de la evolución de la normativa laboral, que permite situaciones de precariedad laboral a través, entre otras vías pero de manera especial, por la existencia de determinadas modalidades “atípicas” de prestación de servicios. A lo que añade la tradicional incertidumbre sobre la calificación jurídica del contrato de trabajo, que provoca un mal persistente en nuestro mercado de trabajo, el del trabajo sumergido, informal.

En el antes citado estudio sobre los factores de exclusión social<sup>14</sup>, se incluyen una serie de indicadores, relacionados tanto en el acceso al empleo, como relativos a las condiciones de trabajo. Y al respecto se apunta que la

---

<sup>14</sup> VV.AA., Joan Subirats i Humet (Dir.), “Análisis de los factores de exclusión social”, *Cuadernos de trabajo*, nº 4, 2005, Fundación de estudios BBVA.

exclusión laboral no se expresa únicamente en la carencia de empleo sino que tiene relación con las diversas situaciones de precariedad laboral que se contraponen a la visión fordista de empleo estable y con una serie de derechos adquiridos.

La precariedad se configura, de ese modo, como el principal factor generador de desigualdad y exclusión en el ámbito laboral, junto con el desempleo y el subempleo. Se añade que el énfasis en esta precarización del trabajo permite comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social y, en última instancia, generan el desempleo y la desafiliación, factor sobre el que se añade que adquiere dimensiones crecientes en el contexto de desregulación laboral que caracteriza las nuevas formas de producción de la economía globalizada. Y sobre la misma, se apunta que se compone de múltiples dimensiones, no sólo con la temporalidad, también con la desigualdad e insuficiencia salarial.

Los enfoques que han dado algunos de los instrumentos y disposiciones reseñados en el apartado anterior inciden en la necesidad de una protección social adecuada, como refleja la citada Recomendación del Parlamento Europeo, que señala que el trabajo no es de por sí suficiente para evitar la pobreza, en tanto estar por encima de los umbrales en los que ésta se manifiesta también depende de otras variables, fundamentalmente de la existencia de un nivel suficiente de prestaciones.

Y en esta dirección, el Parlamento Europeo<sup>15</sup> se pronunció a favor del establecimiento en todos los Estados miembros de una renta mínima garantizada como factor de inserción social de los ciudadanos más pobres, recomendando a los Estados que reconozcan, dentro de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social, el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana.

No obstante, se matiza, que dicha renta puede hacerse depender de la disponibilidad activa para el trabajo o para la formación profesional con vistas a la obtención de un empleo, para las personas cuyas circunstancias permitan dicha disponibilidad activa o, para el resto de personas, condicionada a medidas de integración económica y social. A la vez, que los Estados miembros pueden no ampliar dicho derecho a las personas con empleo a jornada completa ni a los estudiantes.

Asimismo, que dicha renta se fije teniendo en cuenta el importe de los recursos estimados suficientes para cubrir las necesidades fundamentales en

---

<sup>15</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)).

cuanto al respeto de la dignidad humana, cuantía que dependería del nivel de vida y de precios en cada Estado, así como de los tipos y dimensiones de las unidades familiares. Y a las personas cuyos recursos, calculados por individuo o por familia, sean inferiores a dichos importes así fijados, debería reconocérseles una ayuda financiera diferencial que les permita alcanzar dichos importes.

En las también citadas Orientaciones para las políticas de empleo<sup>16</sup>, la nº 10 –Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza–, parte de que la ampliación de las oportunidades de empleo constituye un aspecto esencial para prevenir y reducir la pobreza y fomentar la plena participación en la sociedad y en la economía. Y al tiempo que se constata la existencia de pobreza entre los trabajadores, se apunta hacia varias direcciones para combatirla.

Así, por ejemplo, hacia los sistemas de protección social, con inclusión de las pensiones y el acceso a la atención sanitaria. En particular, se resalta que las prestaciones deberán centrarse en garantizar ingresos durante los períodos de transición y en reducir la pobreza, especialmente entre los grupos en riesgo de exclusión social, como las familias monoparentales, las minorías, los discapacitados, los niños y los jóvenes, los hombres y mujeres ancianos, los inmigrantes en situación regular y las personas sin hogar. Y es por ello que se destaca la importancia de los servicios públicos, para que la ciudadanía acceda a servicios asequibles, viables y de gran calidad, especialmente en el ámbito social.

Y en el plano nacional, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 insiste en la idea de la inclusión social activa, a través de la que se aborde la problemática de la exclusión y la pobreza de forma integral, superando estrategias parciales y articulando las actuaciones en torno a tres ejes:

- las políticas activas para un mercado de trabajo más inclusivo, dirigida hacia las personas con mayores dificultades de acceso al mismo
- la asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas
- y el acceso a unos servicios públicos de calidad.

Cabe atender, finalmente, a algunas propuestas políticas que se refieren a este asunto, especialmente a las incluidas en el Acuerdo alcanzado por el Partido Popular y Ciudadanos en agosto de 2016, en virtud del cual la segunda formación se comprometió a la investidura del candidato de la primera, Sr. Rajoy Brey, a la Presidencia del Gobierno.

---

<sup>16</sup> DECISIÓN DEL CONSEJO de 21 de octubre de 2010 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE).

Con anterioridad, se había firmado otro Acuerdo, denominado “para un gobierno reformista y de progreso”, entre el Partido Socialista Obrero Español y Ciudadanos, en el que se atendía a esta materia. No obstante, como es conocido, este primer Acuerdo tenía por objeto la posible conformación de Gobierno en España entre, al menos, esas dos fuerzas políticas, situación que no fructificó debido a una nueva convocatoria electoral. Por ello, atenderemos al primero de los apuntados, que además, y según exponen los firmantes, compromete a las formaciones firmantes para la legislatura actual.

Bajo el epígrafe, “Empleo y lucha contra la precariedad”, el Acuerdo, que contempla 150 compromisos, señala que los tres principales problemas que afectan al mercado de trabajo español son el desempleo, especialmente el de larga duración, la precariedad, y las políticas activas de empleo. Y al respecto, se plasman como objetivos, entre otros, la reducción a tres de las modalidades contractuales, la constitución de un Fondo de capitalización para los trabajadores mantenido a lo largo de su vida laboral que les permita cobrar la cantidad acumulada en el mismo o llevársela consigo si cambia de trabajo, el establecimiento de desincentivos para las empresas que utilicen de manera abusiva contratos de duración determinada, mediante el incremento de las cotizaciones sociales por desempleo, a la vez que un incentivo en las cotizaciones de aquellas empresas que despidan menos por esta causa y que incrementen su porcentaje de contratos indefinidos, o, en fin, un Plan de choque contra el desempleo, basado especialmente en impulsar las políticas activas de empleo a través de potenciar los servicios de orientación.

Desde otro punto de vista, y en relación con la materia que nos ocupa, el Acuerdo alude a la pobreza y a la exclusión social desde la perspectiva de las ayudas públicas, estatales y autonómicas, al objeto de promover una mejor coordinación y refuerzo de las mismas con el fin de garantizar su transparencia y complementariedad y potenciar su eficacia. A su vez, se apunta específicamente a la pobreza infantil, para la que se propone elaborar un nuevo Plan.