

RADIOGRAFÍA DE LAS HORAS EXTRAS NO PAGADAS EN ESPAÑA

DAVID PATIÑO RODRÍGUEZ
Profesor contratado Doctor
Universidad de Sevilla

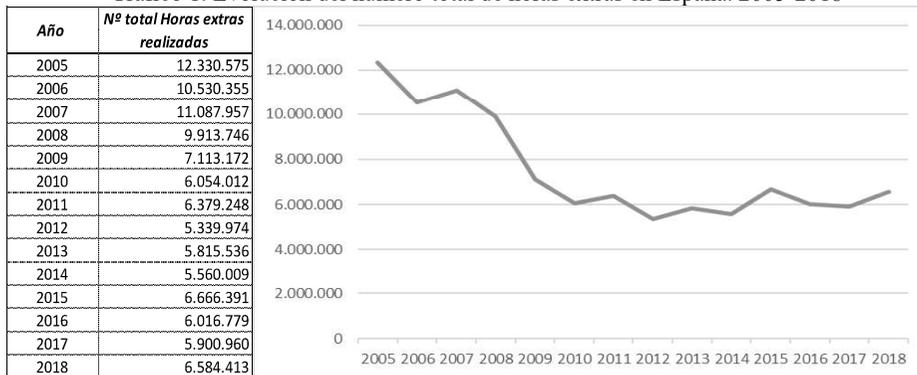
Que la gente trabaje más que su jornada laboral regular es un fenómeno generalizado en nuestra sociedad. No es extraño conocer empresas que obligan a trabajar a sus empleados muchas más horas de las que les pagan bajo amenaza de no renovación de sus contratos o despidos. Todos conocemos a trabajadores que sufren jornadas de trabajo interminables que terminan cuando ya ha avanzado la noche, con nulo control por parte de la administración que, a su tradicional escasez de recursos, ha sumado las facilidades para “flexibilizar” la jornada que han añadido la legislación laboral desarmándola en su tarea de inspección. Pero también existen trabajadores que voluntariamente y por diversos motivos, realizan más horas de trabajo que las que reciben como remuneración. Este tiempo de trabajo realizado sin remuneración constituyen una situación anómala que se debería eliminar porque “constituye un claro componente de explotación laboral que, sin embargo, se aleja del perfil habitual de precariedad vinculado a una inserción laboral en peores condiciones” (Zarapuz 2016). De hecho, si se ajustan los salarios por horas no pagadas, el resultado es una reducción significativa del rendimiento de la educación, la experiencia y la permanencia en la empresa (Bell y Hart 1999). Suponen una transferencia *coactiva* de los trabajadores a su empleador, una suerte de impuesto de los empleadores sobre sus empleados. Genera efectos adversos para la salud de los trabajadores que tienen que realizarlas (Yamada *et al.* 2014). Constituye una práctica incluida dentro de la economía sumergida que implica la defraudación de impuestos, en particular, la actividad laboral ocultada no cotiza a la seguridad social. En este sentido, su incidencia puede diferir por sectores de modo que constituya un mecanismo que favorezca diferencialmente a unos sobre otro alterando la neutralidad impositiva. Posiblemente, la consecuencia más gravosa sea la dificultad y, en numerosas ocasiones, la total imposibilidad que puedan provocar, al menos las obligadas, para conciliar el trabajo con la vida familiar dificultando el cuidado adecuado de los hijos y/o propiciando la reducción de la fecundidad en la medida en que afecte, en un

modo importante a las mujeres. Aparte de los costes emocionales, educativos y de otros tipos que provoca esta última consecuencia es especialmente importante en un país con unas de las menores tasas de fecundidad, lo que dificulta aún más, la sostenibilidad del sistema de pensiones. A pesar de estos costes, la generalización de esta práctica, muchas veces sin reproche social la ha hecho cotidiana en amplios sectores, propiciando jornadas de trabajo eternas de trabajadores que no siempre son los más precarizados. Por el contrario, abunda entre trabajadores con niveles elevados de cualificación que realizan tareas complejas y contratos indefinidos.

Por su propia naturaleza de actividad ilegal es una actividad oculta, y por tanto, su estudio es complejo y posiblemente defectuoso. En concreto, la principal vía para cuantificar el problema es la encuestación a trabajadores que realiza el INE. La Encuesta de Población Activa (EPA), debido al gran número de encuestados y a su frecuencia trimestral, provee una serie muy larga, que al menos, es perfectamente adecuada para analizar la evolución del fenómeno y posiblemente constituye una adecuada aproximación a su dimensión. En concreto, la EPA pregunta sobre el número de horas extras, remuneradas y no remuneradas que el encuestado realizó la semana anterior a la encuesta. Dado que también aporta numerosa información sobre las características del trabajador y del puesto de trabajo que ocupa, permite trazar un perfil concreto de este tipo de explotación. En este post, seguimos los segundos trimestres desde 2005 hasta 2018 que es el último publicado, periodo que permite analizar acontecimientos recientes muy relevantes experimentados por la economía española. El periodo incluye el boom económico, la crisis y la recuperación, pero también la última reforma laboral, que significó un cambio muy profundo en la regulación de la prestación laboral y que entró en vigor en la primavera de 2012. La muestra construida contiene algo más de 2,3 millones de observaciones y permite trazar una descripción profunda de la evolución de las horas extras en España centrada en las no pagadas y de sus características principales.

El gráfico 1 muestra la evolución del total de las horas extras, pagadas y no pagadas, realizadas durante la semana anterior a la entrevista por todos los trabajadores en España durante el periodo analizado. Se incluye un cuadro con las cifras.

Gráfico 1. Evolución del número total de horas extras en España. 2005-2018

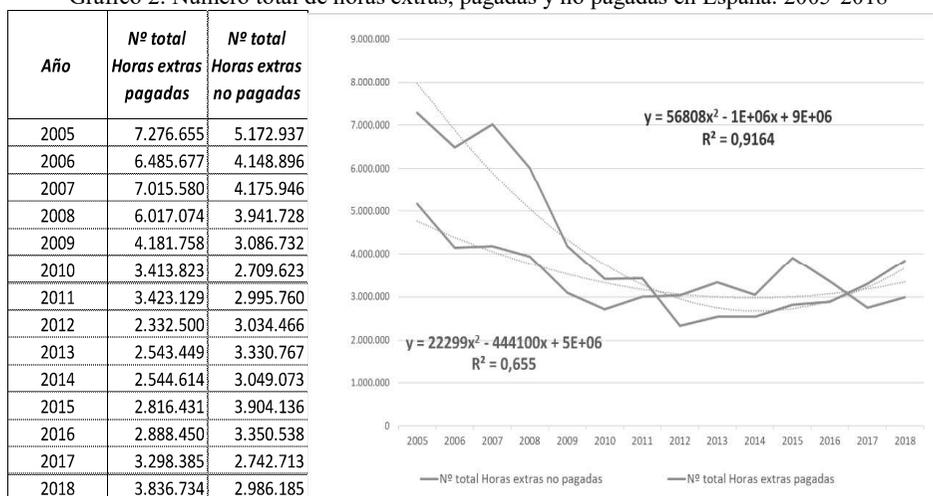


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Se aprecia una caída importante del uso de este recurso durante todo el periodo expansivo que para con el inicio de la crisis, lo cual indica una preferencia por un uso más moderado de este tipo de organización de la prestación laboral. A partir de entonces el número de horas extras se ha estabilizado en torno a los 6 millones semanales, aproximadamente la mitad de las desarrolladas a principio del periodo.

Como sabemos, únicamente algunas de esas horas extras se remunerar. El gráfico 2 distingue las pagadas y las no pagadas y traza la evolución de ambas. Al igual que en el caso anterior, se refieren a la semana anterior a la encuesta y se muestra el volumen total de ambos tipos. Se incluyen tendencias parabólicas y el grado en que se ajustan a los datos, medido por su R cuadrado.

Gráfico 2. Número total de horas extras, pagadas y no pagadas en España. 2005-2018



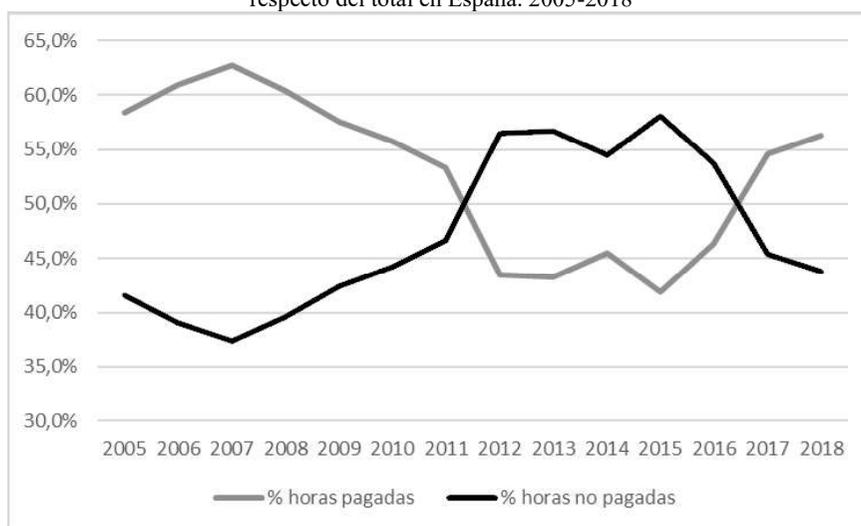
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Como se aprecia en el gráfico y cuadro, las horas extras pagadas han seguido reduciéndose más allá del inicio la crisis, hasta 2012, continuando con un perfil con una ligera tendencia al alza, a partir de entonces. La tendencia en forma de parábola parece más evidente en la evolución de las pagadas, aunque también se puede apreciar en las no remuneradas cuya cuantía total se reduce hasta 2010, siguiendo una evolución más errática a partir de ese momento. Lo que más destaca de esta figura es que las horas pagadas que superaban sobradamente a las no remuneradas pasan a alternarse a partir de 2011.

La evolución de la importancia que tiene cada uno de los tipos se aprecia mejor en el gráfico 3 que muestra las series anteriores como porcentajes respecto del total de horas extras desarrolladas durante el periodo 2005 y 2018. El gráfico que las

no remuneradas superan a las remuneradas entre los años 2011 y 2012, aunque la tendencia se había iniciado desde 2007. A partir de 2012 la importancia relativa de ambos tipos de horas respecto del total permanecen constantes en torno al 55 % las no pagadas y el 45 % las remuneradas. En el último año se vuelven a invertir las posiciones.

Gráfico 3. Evolución del porcentaje que representan las horas extras pagadas y no pagadas respecto del total en España. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

El resto del capítulo procedemos a describir los aspectos más destacados de las horas no remuneradas y en concreto a describir el tipo de trabajadores a los que les afecta y de qué modo.

Para entender la dimensión es necesario conocer la cantidad de trabajadores que se ven obligados a trabajar por encima de su jornada normal, diferenciando la intensidad en la que sufren esta situación. El cuadro 1 muestra el número total de trabajadores que realizaron horas extras no remuneradas en cada uno de los años analizados, así como el porcentaje que representan respecto del total de los ocupados en la semana anterior a la encuesta.

Cuadro 1. Evolución del número total de trabajadores afectados por horas extras no pagadas y porcentaje respecto del total. 2005-2018

Año	Nº total trabajadores	% resp ocupados
2005	582.182	3,3%
2006	482.888	2,6%
2007	491.664	2,6%
2008	448.265	2,3%
2009	358.815	2,0%
2010	335.725	1,9%
2011	342.447	2,0%
2012	356.942	2,1%
2013	412.697	2,5%
2014	352.561	2,1%
2015	418.399	2,5%
2016	393.436	2,3%
2017	339.991	1,9%
2018	359.128	2,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

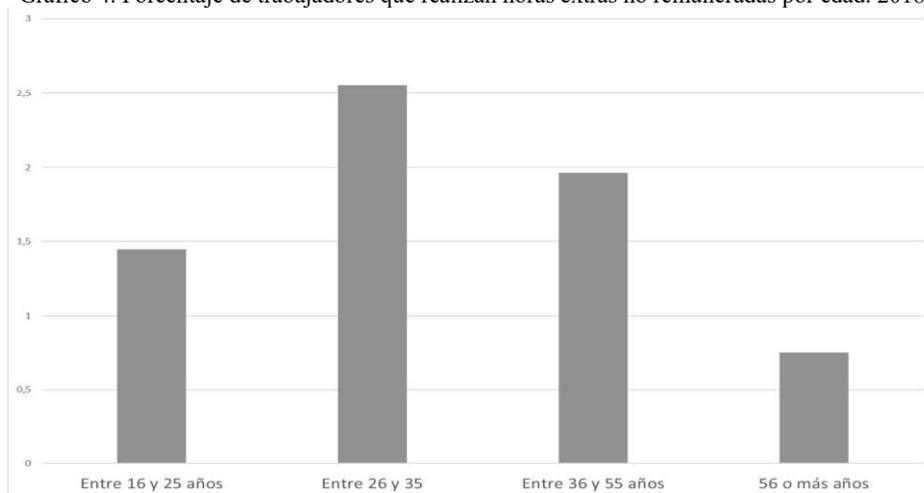
Como se aprecia, el total de trabajadores afectados se redujo hasta 2009, a partir de ahí se estabiliza en el entorno de los 400 mil y tiende a reducirse los dos últimos años. En términos porcentuales del total de ocupados, los trabajadores que realizan horas extras no remuneradas han representado un promedio del 2,3 % durante el periodo estudiado. La intensidad con la que se han realizado las horas extras también es de interés. El número de trabajadores que realizaron más de 5 horas ha sido un promedio de 222 mil a lo largo del periodo lo que representa el 54.6 % de los que realizaron horas extras no remuneradas. Por último, los que realizaron más de 10 horas fueron un promedio de aproximadamente 76.5 mil constituyendo el 18.8 % de los afectados. En el resto del capítulo, emplearemos las cantidades promedio en el periodo estudiado para evaluar las dimensiones analizadas.

No se aprecian diferencias por género en cuanto al porcentaje de trabajadores o trabajadoras que realizan horas extras no remuneradas respecto del total de ocupados u ocupadas. Si bien, se aprecia que los hombres sufren el fenómeno con mayor intensidad que las mujeres. En concreto, los trabajadores que realizan más de 5 horas semanales son el 59.8 % de los que realizan horas extras no remuneradas frente al 47.4 % de mujeres y los que realizan más de 10 horas representan un promedio del 21.4 % frente al 15,1 % de mujeres.

Por edades, el colectivo de trabajadores que presentan un mayor porcentaje de obligados a realizar horas extras no pagadas tienen entre 26 y 35 años, con un porcentaje promedio del 3,09 %. Los trabajadores entre 16 y 25 años en los que 2,06 % realizan este tipo de trabajo no remunerado son el siguiente, después los de 36 y 55 años, de los que el 2,01 % se encuentra en esta situación. El colectivo menos

afectado es el de los trabajadores de 56 o más años, en el que únicamente el 0,88 % realizó horas extras no remuneradas en promedio durante el periodo 2005-2018. El gráfico 4 permite visualizar la diferencia por edad. En el mismo, se muestra los porcentajes relativos al año 2018.

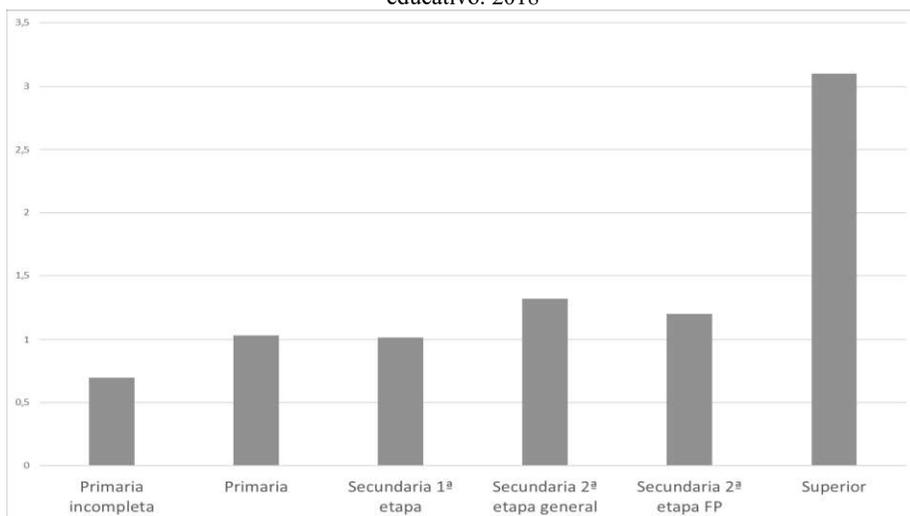
Gráfico 4. Porcentaje de trabajadores que realizan horas extras no remuneradas por edad. 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Por niveles educativos se advierte un crecimiento continuado con sus niveles educativos del porcentaje de trabajadores que tienen que realizar horas extras no remuneradas. Dejando aparte los *analfabetos* para los que únicamente existen observaciones de los dos primeros años, los que no han completado la primaria o únicamente tienen este nivel conforman porcentajes del 0,73 % y el 0,66 % respectivamente. Dichos porcentajes se elevan para los trabajadores con diferentes niveles de secundaria, si bien un poco menos entre los que disponen de titulación de FP, 1,78 % los de secundaria general y 1,45 % los de FP. Los trabajadores que tienen que realizar un mayor número de horas extras no remuneradas, en proporción, son, con mucha diferencia, los que poseen nivel de educación superior. El promedio es del 4,05 % de trabajadores durante todo el periodo, superando el 5 % los tres primeros años estudiados. El gráfico 5 muestra estos porcentajes para el año 2018.

Gráfico 5. Porcentaje de trabajadores que realizan horas extras no remuneradas por nivel educativo. 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

El tipo de trabajo y empleo también influyen en la práctica. En concreto, la proporción de trabajadores que realizan esta práctica crece entre los que tienen dedicación a tiempo completo. Concretamente, el porcentaje de trabajadores con dedicación a tiempo completo que se ven obligados a realizar horas extras no remuneradas es el 2,36 %, de nuevo en promedio en el periodo 2005-18 frente al 0,88 % de los que tienen contratos a tiempo parcial. Las ocupaciones más afectadas son los ejecutivos, los militares y los altos técnicos científicos. El porcentaje de trabajadores es 4,99 %, 3,94 % y 3,66 %, respectivamente. Como vemos, son porcentajes relativamente elevados respecto de otros criterios considerados, en la línea con los de trabajadores con estudios superiores, siendo probable que muchos de ellos ostenten este tipo de ocupaciones, con la posible excepción de los militares. Por el contrario, las ocupaciones con un menor promedio de trabajadores que realizan horas extras no remuneradas son los de restauración, comercio y servicios personales, 0,3 % y los operadores de maquinaria, 0,7 %. Al margen del tipo de clasificación empleada por la EPA, constituyen ocupaciones de trabajadores con niveles de cualificación medio-bajo y/o de cuello azul. Es probable que, al menos en la última ocupación, que se trate de una actividad más regulada y con mayor presencia sindical.

La distribución por CCAA se incluye en el cuadro 2 que muestra el porcentaje promedio respecto del total de ocupados, en el periodo analizado. Para facilitar la comparativa, se presentan también las diferencias respecto de la media¹ y la importancia relativa de tal desviación.

¹ Estos porcentajes se calculan a partir de los correspondientes de las CCAA.

Cuadro 2. Porcentaje de trabajadores afectados por horas extras no pagadas por CCAA. 2005-2018

<i>ccaa</i>	<i>2005_2018</i>	<i>dif resp media</i>	<i>en %</i>
Andalucía	1,180	-0,966	-45%
Aragón	2,337	0,191	9%
Asturias	2,286	0,140	7%
Baleares	0,990	-1,157	-54%
Canarias	1,445	-0,701	-33%
Cantabria	2,180	0,033	2%
Castilla-León	2,409	0,263	12%
Castilla La Mancha	2,158	0,012	1%
Cataluña	1,198	-0,949	-44%
Comunidad Valenciana	3,030	0,883	41%
Extremadura	1,284	-0,863	-40%
Galicia	2,570	0,424	20%
Madrid	4,407	2,260	105%
Murcia	2,418	0,271	13%
Navarra	2,543	0,396	18%
País Vasco	2,880	0,734	34%
La Rioja	2,017	-0,129	-6%
Ceuta *	1,878	-0,268	-13%
Melilla	1,572	-0,574	-27%
Promedio	2,146	0,000	0%
* La serie de Ceuta termina en 2017			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Como se aprecia en el cuadro, Madrid destaca como la CA con un mayor porcentaje de trabajadores que sufren este tipo de explotación, doblando el porcentaje de la media de las CCAA. Le siguen Valencia, Euskadi y Navarra. En el lado opuesto destacan Baleares, Andalucía, Cataluña, Extremadura, Canarias y Melilla. Estos territorios son los que presentan un menor porcentaje de trabajadores que afirman realizar horas extras no pagadas.

Por último, los sectores en los que existe una mayor proporción de trabajadores que indican que realizan horas extras no remuneradas son los de “Transporte, almacenamiento y servicios de información”. En este sector un porcentaje del 3,91 % de trabajadores ocupados manifiesta tener que realizarlas. Sigue el de “Comercio, reparación de autos y hostelería”, con el 3,28 % y los de “Minas, refino de petróleo, industrias químicas y energética” y “sector financiero, seguros, científico y administrativo” con el 2,44 y 2,39 %. Por el contrario, los sectores que aglutinan un menor porcentaje de trabajadores que realizan horas extras no pagadas son el de “AAPP, educación y sanidad”, en el que el 1,15 % lo hace, y los que trabajan en el sector de “Maquinaria y equipos eléctricos”, el 1,65 %. En el resto de sectores el porcentaje está en torno al 2 %, apreciándose en esta dimensión menores diferencias que en otras.

Para terminar el capítulo, estimamos la cuantía económica que supone esta forma de fraude y que constituye una de sus consecuencias más negativas. Dicha

estimación debe tomarse con cautela. Por un lado, el cómputo de las horas extras procede de lo indicado por los propios trabajadores en encuesta. Esta cuestión se enfatiza habitualmente, no obstante, es necesario tener en cuenta que lo mismo puede decirse para cualquier otro dato aportado por la EPA, como por ejemplo la tasa de paro. Por otro lado, nuestra estimación se ha realizado, como describimos con más detenimiento en el siguiente párrafo, en una extrapolación de las horas realizadas en la semana anterior a la realización de la encuesta. No obstante, y a pesar de estas dos serias limitaciones, podemos tomar la aproximación como una medida razonable de la dimensión que puede representar este fraude.

La estimación se ha realizado calculando el número total de horas extras no remuneradas realizadas cada año extrapolando las horas extras recogidas por la EPA a todo el año. La encuesta cuantifica las horas realizadas la semana anterior a su realización por lo que para estimar el número anual hemos multiplicado esa cuantía por las 52 semanas del año. El cálculo de los salarios no satisfechos se ha obtenido multiplicando el total de horas por las *ganancias por hora normal de trabajo* obtenido de la *Encuesta anual de estructura salarial*, también elaborada por el INE. El INE únicamente publica este dato para la serie de 2008 a 2016 por lo que la estimación se limita a estos años. Tales cantidades representan la cuantía total del fraude perpetrado por las empresas que realizan esta práctica fraudulenta. Es decir, el tamaño de la *transferencia* de renta que realizan los trabajadores y el Estado a tales empresas. Por último, la cuantía del fraude en cotizaciones a la Seguridad Social no realizadas se ha calculado multiplicado las ganancias estimadas por 0,35, que es el porcentaje de cotización aproximado que se deberían haberse realizado por estas cuantías. El cuadro 3 muestra la cuantía de las rentas anuales y las cotizaciones no realizadas por las horas extras no remuneradas así calculadas durante el periodo estudiado.

Cuadro 3. Salarios no pagados y cotizaciones no realizadas por las horas extras no remuneradas. 2005-2016. Datos en miles de euros

Año	Salarios no pagados	Cotizaciones no realizadas
2008	2.773,2	970,6
2009	2.260,0	791,0
2010	2.045,9	716,1
2011	2.263,5	792,2
2012	2.299,0	804,7
2013	2.535,6	887,5
2014	2.346,6	821,3
2015	3.047,3	1.066,5
2016	2.592,5	907,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA

Para que nos hagamos una idea de la importancia de estas cifras, podemos tomar la cuantía estimada para 2016, último año considerado, y ponerla en relación con la cuantía pensión media que se pagó ese año, que ascendió a 899,29 € al mes.

Considerando una pensión de esta cuantía con 14 pagas mensuales, se obtiene que, si se hubieran abonado la totalidad de las cotizaciones que deberían haberse realizado por este trabajo, se habría podido pagar una totalidad de 72.071 pensiones, o lo que es lo mismo, podríamos haber pagado una pensión de esta cuantía, durante todo un año, a la población total de la ciudad de Ciudad Real, por ejemplo. No obstante, es necesario considerar adecuadamente esta circunstancia. Por ejemplo, en Francia se articuló en 2007 un incentivo fiscal para tratar de elevar la oferta de trabajo individual. Cahut y Carcill (2014) estiman que la medida no tuvo resultado alguno para elevar la oferta de trabajo y lo único que generó fue que muchos de los trabajadores cualificados registraran como realizadas, horas de trabajo que hasta ese momento no se hacía. Por tanto, vemos que la medida afloró horas extras no remuneradas reduciendo los impuestos a trabajadores principalmente con altos niveles de cualificación y salarial.

En resumen, podemos ver que este tipo de actividad fraudulenta tiene una importancia cuantitativa muy importante. Además, de ser una práctica sostenida en el tiempo, que incluso presenta una tendencia al crecimiento con la recuperación. También hemos visto que, a diferencia de otros tipos de prácticas de explotación laboral, afecta en mayor grado a los trabajadores con niveles educativos elevados, si bien cuando son jóvenes y que tienen ocupaciones que se relacionan habitualmente con los mayores niveles de precariedad. No obstante, un promedio 80 mil trabajadores se vieron abocados a realizar 10 o más horas de trabajo adicional de manera gratuita, lo cual es una medida de la importancia que puede tener en algunos sectores o grupos de trabajadores. Por último, destaca la importante disparidad con la que se emplea esta práctica en el territorio, destacando Madrid, de un modo muy destacado, y Andalucía, Cataluña y Baleares, por el contrario, como las zonas en las que menos se realiza esta práctica, proporcionalmente.

1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bell, D. N. F. y Hart, R.A. (1999), “Unpaid Work”, *Economica*, 66, pp. 271-290.
- Cahuc, P. y Carcillo, S. (2014), “The Detaxation of Overtime Hours: Lessons from the French Experiment”, *Journal of Labor Economics*, 2014, vol. 32, no. 2, pp. 361-400
- Yamada T, Yamada T, Chen CC, Zeng W (2014), “Overwork and Adverse Effects on Health”, *Journal of Global Economics*, 2: 106. doi:10.4172/2375-4389.1000106
- Zarapuz, L. (2016), “Las horas extras no pagadas, explotación laboral más allá de la precariedad”, *Cuadernos de acción sindical*. CCOO, abril.

POBREZA Y POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA

JOSÉ M. MORALES ORTEGA
*Prof. Titular de Universidad
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga*

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Como es de sobra sabido, en los últimos tiempos hay un tema que ha cobrado una gran significación e importancia, por muchos factores, pero, principalmente, por poner de manifiesto la situación de desventaja y desprotección que un porcentaje altísimo de la población mundial y, por supuesto, española padece; y éste no es otro que la pobreza¹.

Ni que decir tiene que la pobreza ha estado presente, desde siempre, en nuestras sociedades; ahora bien, el grado de desarrollo de las mismas en la actualidad conduciría, en un primer momento, a pensar que la pobreza es una lacra que ha desaparecido², que se mantiene en concretos países -normalmente,

¹ En España, acudiendo al Informe de 2017 European Anti Poverty Network, y tomando con referencia el indicador AROPE, nuestra índice se sitúa en el 27.9 %, es decir, 12.989.405 personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Datos recogidos, igualmente, en el Programa Nacional de Reformas 2018. “*El riesgo de pobreza y/o exclusión social se mide en la Unión Europea a través del indicador AROPE. Según este indicador una persona está en situación AROPE cuando cumpla al menos uno de los siguientes tres criterios: 1. Estar en Riesgo de Pobreza, lo que se produce cuando viva en un hogar con una renta inferior al umbral de pobreza, que se define como el valor que corresponde al 60 % de la mediana del ingreso estatal equivalente. 2. Estar en situación de Privación Material Severa: cuando no viva en un hogar ni disponga de al menos cuatro de nuevo conceptos de consumo básico. 3. Vivir en hogar con baja intensidad de trabajo, que se mide como la relación entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar y el número de meses que podrían trabajar teóricamente como máximo todas las personas en edad de trabajar*”, DE LA FUENTE, M., *Pobreza laboral y degradación del empleo*, Tribuna Viento Sur, 28 de octubre de 2017, p. 1 de la impresión.

² “*En la UE, están apareciendo algunos claros indicios de mejora general de la situación social. En 2015, 118.8 millones de personas vivían en riesgo de pobreza o exclusión social, es decir, 4.8 millones menos que en 2012, año en el que la cifra alcanzó el máximo. Por otra parte, la desigualdad de la renta disponible se estabilizó en 2015. Es probable que las continuas tendencias favorables del mercado de trabajo y de las rentas de los hogares en 2016 hayan*

subdesarrollados- o que, pese a sus consecuencias, afecta exclusivamente a determinadas capas de la sociedad coincidentes con específicos rasgos comprometedores de dicha pobreza.

Desafortunadamente, la realidad no es, ni por asomo, así. La pobreza se ha instalado con fuerza y contundencia en todos los estados -no se puede negar, eso sí, que con distintas intensidades- independientemente de su grado de desarrollo y afectando, de manera llamativa, a estratos sociales que, con anterioridad, eran impensables; fundamentalmente, el que se ha considerado normalmente como clase media³. Es más, la pobreza tiene, en la actualidad, distintas expresiones⁴ habiendo aparecido, por tanto, conceptos, hasta ahora desconocidos, como la pobreza energética⁵.

Por consiguiente, hoy en día, la pobreza no es una cuestión de excluidos sociales, de circunstancias personales coyunturales e incluso tampoco es fruto de la situación económica de un país. La pobreza es un mal que aqueja a la ciudadanía⁶ y que, para combatirlo, se requiere de un importante y efectivo conjunto de medidas, lo que exige un esfuerzo, por ahora ímprobo, de los poderes públicos internacionales, comunitarios y nacionales, que sobrepase lo que, hasta el momento, ha sido habitual: la mera declaración de buenas intenciones o declaraciones programáticas⁷.

dado como resultado una mejora de la situación social"; Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social en Europa, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2018, pp. 49 y 50.

³ De la misma opinión, CALVO GALLEGOS, J., *Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación*, Temas Laborales, nº 134, 2016, p. 65.

⁴ A todas estas expresiones presta atención el Pilar Europeo de Derechos Sociales; de ahí que se hayan incorporado a las propuestas del Consejo sobre renovación de las Orientaciones comunitarias de empleo, en las que se lee que *"particular attention should be given to fighting poverty, social exclusion, including reducing in-work poverty. Member States should ensure that everyone has access to essential services, including water, sanitation, energy, transport, financial services and digital communications. For those in need and vulnerable people, Member States should ensure access to adequate social housing assistance as well as the right to appropriate assistance and protection against forced eviction"* -COM (2017) 677 Final de 22 de noviembre de 2017-.

⁵ En España, el Programa Nacional de Reformas 2018 afirma que *"se continuará implementado el bono social de electricidad, en su nuevo diseño. El objetivo es facilitar el acceso al consumo eléctrico a los colectivos vulnerables, de acuerdo con criterios basados en la renta de la unidad familiar"*.

⁶ Como destaca la Comisión Europea, en su Informe sobre la Evolución del empleo y de la situación social en Europa, *"los datos de encuesta indican que los ciudadanos temen cada vez más que sus hijos acaben teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres"*, opus., cit., p. 3.

⁷ Con palabras del Consejo Económico y Social, *"la pobreza en España es un problema de Estado, que compromete la cohesión social y el crecimiento económico, habiendo empeorado la situación en los recientes años de crisis económica y de empleo....Sin embargo, su toma en consideración por parte de los poderes públicos y el lugar que ocupa este problema en el diseño de las distintas políticas no se corresponde con la magnitud de este fenómeno en nuestro país"*, y además se complica por el hecho de que, excluida la Seguridad Social, *"se encuentra plenamente descentralizado el grueso de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social"*; por consiguiente, concluye este Informe que *"el riesgo de pobreza ha alcanzado niveles preocupantes en la Unión Europea, especialmente en algunos Estados miembros, lo que pone de manifiesto que los avances realizados en este"*

España es un claro exponente en esta dirección. Basta, a estos efectos, con dos clarísimos ejemplos. El Programa Nacional de Reformas 2017 (en adelante, PNR 2017) indicó que “*se pondr[ía] en marcha*” la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y, un año más tarde, es decir, en el Programa Nacional de Reformas de 2018 (en adelante, PNR 2018), se lee que “*está prevista la aprobación*” de esta Estrategia⁸ o, en términos más generales, en el Informe *In-work poverty in the EU*⁹, en el anexo dedicado a las medidas nacionales para luchar contra la pobreza, no se ha incorporado ninguna llevada a cabo en nuestro país, cuando, sin embargo, si están presentes la mayoría de los Estados miembros.

A todo lo precedente hay que unir una realidad que, desde el último cuarto del siglo pasado, se ha ido asentando en nuestras sociedades, consistente en todas aquellas personas que, pese a estar trabajando, son pobres, están en riesgo de pobreza, de desigualdad o de exclusión social. A estos efectos, debe llamarse la atención sobre el dato de que sólo el 31.4 % de las personas pobres están en paro, “*es decir, no es el desempleo lo que define a la pobreza*”¹⁰.

Siendo así, y ello es incuestionable, no puede afirmarse que la inserción laboral elimine, en todas las ocasiones, la pobreza; todo lo más, la puede relativizar. Es más, esa inserción, que no permite abandonar la pobreza se está viendo enfatizada, en los últimos años, como consecuencia de dos factores, normalmente convergentes, como son la plena incorporación de nuevas y ciertas tecnologías al mercado de trabajo¹¹,

terreno, si bien han sido muy importantes, han resultado insuficientes”, Políticas públicas para combatir la pobreza en España (Informe), 01/2017, pp. 171 y 172.

⁸ Mientras que esta Estrategia, ni tan siquiera, se ha puesto en marcha; los programas nacionales de reforma también aluden al Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social. Pues bien, el desinterés, en este último caso, se observa en que, si se acude a los datos, el Programa no parece estar dando los resultados pretendidos y, por ello, su dinámica y contenido deberían haberse, como mínimo, replanteado. No hacerlo, supone, no sólo constatar ese desinterés, sino también desperdiciar la financiación del Programa, que proviene del Fondo Social Europeo.

⁹ EUROFOUND, *In-work poverty in the EU* (2017), pp. 53 a 57.

¹⁰ European Anti Poverty Network (2017).

¹¹ “*El segundo reto importante son los cambios tecnológicos en forma de trabajo en plataforma en línea, digitalización de las economías y automatización de una creciente gama de sectores laborales. Estos cambios tienen el potencial de mejorar realmente la calidad del trabajo, ya que las tareas monótonas y repetitivas son realizadas por las máquinas. Sin embargo, sólo será el caso si (y solo si) se realizan transiciones justas y seguras en los mercados de trabajo para reorientar a estos trabajadores a través de un compromiso claro en favor del desarrollo de competencias numéricas de la nueva economía*”, Confederación Europea de Sindicatos -13 y 14 de diciembre de 2017-. De algún modo, en contra, VALMORISCO PIZARRO, cuando afirma que “*aquellas economías (y sus mercados de trabajo asociados) que han sabido adaptarse con una mayor inmediatez y pertinencia a los nuevos cambios, tanto a través de estrategias de creación de empleo en sectores emergentes como manteniendo el empleo en sus sectores maduros, están consiguiendo unas mejores cifras de empleo*”, “*Recuperación y pobreza: ¿el fin del trabajo?*”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo. Concepto y evolución de la pobreza en la ocupación: el impacto de las últimas reformas legales*, Ed. Laborum, 2017, p. 63. Ahora bien, habría que distinguir entre creación de empleo y creación de empleo de calidad; y desgraciadamente, parece que este autor está atendiendo más a la cantidad que a la calidad. De hecho, como afirma el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 (BOE de 28 de julio de 2018), con la “*llamada economía de las*

así como las nuevas, o no tan nuevas, formas de prestación de la fuerza de trabajo, que están provocando, más allá de las consideraciones estrictamente técnicas, una huída del Derecho del Trabajo hacia espacios, de un lado, claramente fraudulentos, y, de otro, favorecedores de la pobreza y de la explotación de los trabajadores. Todo lo anterior en un contexto de crisis económica, que no ha venido más que a agravar el problema de los trabajadores pobres¹², puesto que no debe caerse en el error de pensar que este colectivo nace con la crisis económica y financiera¹³; a lo sumo ha venido a aumentar, en términos cuantitativos que no cualitativos -eso sí, de manera considerable- el número de damnificados. Y ello porque “*PIB y pobreza no van de la mano. Cuando amenaza crisis, los daños comienzan siempre por la población pobre y, cuando se controla, ésta es la última en beneficiarse*”¹⁴.

Como es natural, todo lo dicho en el párrafo inmediatamente precedente no significa, de ningún modo, que toda la clase trabajadora sea potencialmente pobre sino, simplemente y con todo, que el hecho de que una persona esté ocupada no impide que pueda caer, aun con el trabajo, en la pobreza con las nefastas consecuencias que ello conlleva; y que sobrepasan las meramente económicas, pues la pobreza laboral está vinculada a “*various social problems, including lower levels of subjective mental well-being, problems with accommodation and living environment, and poor relationships and feelings of social exclusion*”¹⁵.

Esta conclusión, sin embargo, no supone, ni debe suponer la desatención de las medidas, dentro de la política de empleo, favorecedoras de la inclusión laboral y, por ende, de allanar el camino a salir de la pobreza. Este va a ser el núcleo duro de este trabajo. O sea, los instrumentos diseñados por los poderes públicos, en este capítulo, nacionales -españoles-, para combatir mediante la inserción laboral la pobreza, la exclusión social y la desigualdad y, para ello, se va a estructurar en tres grandes apartados. Se va a comenzar con dos cuestiones claves como son la

plataformas...han aflorado en ciertos casos determinadas prácticas empresariales irregulares que están promoviendo una precarización del mercado de trabajo, fundamentado en la reducción de costes mediante la disminución y conculcación de los derechos laborales, haciéndose latente no sólo en el ámbito de los trabajadores y trabajadoras altamente cualificados, sino también respecto de aquellos empleados con menos posibilidades de acceder a puestos duraderos, fomentando así la aparición de un tipo de trabajador que ha de realizar cada vez más horas por un mismo precio, o incluso por uno inferior, dando fuerza al concepto denominado trabajador pobre”.

¹² Como se lee en el Informe In-work poverty in the EU (2017) de EUROFOUND, “*those [trabajadores] who kept their jobs or emerged from unemployment often found themselves working for less pay, with fewer hours and reduced job security*”, p. 3.

¹³ Aunque no referido, exclusivamente, a los trabajadores pobres, el Consejo Económico y Social afirma que nuestro país “*viene arrastrando problemas de vulnerabilidad social desde hace años, incluso desde el período expansivo anterior a la crisis económica y financiera en el que, pese al aumento del nivel medio de ingresos y las sucesivas mejoras introducidas en la acción protectora del sistema de protección social, los niveles de pobreza monetaria se mantuvieron elevados... Esta situación se ha visto agravada con la crisis económica, que ha dado lugar a uno de los mayores aumentos de población en riesgo de pobreza y/o exclusión social*”, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 173.

¹⁴ European Anti Poverty Network (2017).

¹⁵ EUROFOUND, In-work poverty in the EU (2017), p. 34.

conceptuación de los elementos configuradores de este tema y los datos aportados para conocer, con mayor exactitud, su realidad, para pasar a continuación a abordar los principales documentos y medidas de la política de empleo española -o, para ser más exactos, si las mismas están consiguiendo o pueden conseguir los objetivos de lucha contra la pobreza laboral-, y se va a terminar con un brevísimo apunte a nuestro régimen de protección asistencial. Todo ello va a permitir extraer, como es lógico, las oportunas conclusiones que, desde ya, se puede anticipar que no son nada esperanzadoras.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS DELIMITADORAS DE LA POBREZA LABORAL

Se quiere comenzar destacando que, normalmente, en este campo de investigación, las categorías empleadas son pobreza, riesgo de pobreza, exclusión social, desigualdad, trabajadores pobres, desempleados e inactivos. Sobre todas y cada una de ellas, existen relevantes estudios, cuyas aportaciones son el punto de partida para su análisis en el campo específico de la política de empleo y del Derecho del Trabajo. De ahí que se parta de ellos y exista una remisión, *in extenso*, a los mismos¹⁶. Lo que no quiere decir, por otra parte, que no sean susceptibles de algunas consideraciones; principalmente, las que se van a indicar a continuación.

En primer lugar, que dichas categorías, con independencia de la mera conceptualización teórica, se edifican sobre la base de los llamados indicadores, los cuales son, en unos casos, el resultado de consensos políticos -con todo lo que ello encierra-, y, en otros, la decisión de determinadas instituciones nacionales o supranacionales pero, en cualquier caso, son elaboraciones teóricas, que no necesariamente tienen que responder a la realidad que pretenden medir. Siempre es posible dejar fuera variables, que no interesen, e incluir otras que falseen o maquillen la realidad. A ello hay que unir que criterios territoriales y políticos han conducido a que unas mismas categorías tengan distintos indicadores, lo que dificulta sobremanera la extracción de conclusiones.

Por consiguiente, los criterios elegidos para la elaboración del indicador así como la variedad de los mismos obliga a tomar con enorme cautela los datos ofrecidos, a través de ellos, por las distintas instituciones y Estados. Aun así, el único elemento que puede servir de barómetro, al tiempo que aporta un componente científico al trabajo, son estos indicadores y, por ello, hay que tomarlos en consideración.

En segundo lugar, que los indicadores, por los motivos que se acaban de exponer, excluyen, no se sabe si de manera intencionada o no, a determinadas capas de la población que, aunque no formarían parte de la pobreza, en realidad estarían

¹⁶ Por todos, CALVO GALLEGO, *Trabajadores pobres...*, opus., cit., pp. 68 a 82.

sufriendo las consecuencias de no poder hacer frente a ciertas necesidades vitales. Por este motivo, en este tema, existe una doble situación: la pobreza oficial y la pobreza oficiosa. La primera respondería al cumplimiento estricto y teórico de los parámetros instituidos; mientras que la segunda, invisible para los poderes públicos, abarcaría a toda aquella población, que tiene dificultades para satisfacer determinadas necesidades¹⁷ y, por ello, las cubre a través de medios, se podría decir, informales - que no ilegales-.

En tercer lugar, que, por lo que aquí interesa, lo habitual es que se acuda a las categorías de trabajadores pobres¹⁸, en cuanto que ocupados, y de desempleados e inactivos. Aunque, como es lógico, no se pueden desoír, en estas páginas se va a optar por la expresión pobreza laboral.

Esto es, la pobreza sufrida por la clase trabajadora -es importante subrayar el término clase tan devaluado y desprestigiado en los últimos tiempos- como el conjunto de la población activa, independientemente de la situación, en la que coyuntural o estructuralmente -esto último también es una realidad- se encuentran en cada momento de su vida laboral. Quedarían excluidos, y no porque no sufran la pobreza sino porque no son población activa, la infantil¹⁹ y, con cierta precaución, los jubilados²⁰.

¹⁷ “El 62.6 % de las personas tiene dificultades para llegar a fin de mes. Este grupo está compuesto por el 27 % que tiene cierta dificultad, el 19 % que tiene dificultad y el 16.6 % que tiene mucha dificultad...este dato evidencia el empeoramiento de los hogares más pobres” -European Anti Poverty Network (2017)-. “Las dificultades económicas de las personas más pobres continuaron disminuyendo en 2016, pero siguieron siendo históricamente altas. Las dificultades económicas, medidas por medio del porcentaje de personas que necesitan recurrir a los ahorros o a endeudarse para pagar los gastos corrientes, han disminuido en los últimos años tras experimentar un enorme aumento entre 2011 y 2013... En el conjunto de la UE, en 2016 el 10 por ciento de los adultos de los hogares de renta baja estaba endeudado y otro 15 por ciento recurrió a los ahorros para cubrir los gastos corrientes”, Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 55.

¹⁸ Para la “Unión Europea, *working poor* son aquellas personas que están empleadas, por cuenta ajena o por cuenta propia al menos siete meses al año, y cuyos ingresos, ajustados conforme al número de miembros del hogar y su composición, son inferiores al 60 % de la mediana estatal”, DE LA FUENTE, *Pobreza laboral...*, opus., cit., p. 2 de la impresión; igualmente, MARX y NOLAN, “Trabajadores pobres”, *Papeles de Economía Española*, nº 135, 2013, p. 101. CALVO GALLEGO indica que esta definición permite una doble crítica. Por un lado, excluye a los desempleados, incluidos los de larga duración; y, por otro, la referencia a los 7 meses “supone...excluir...también a los trabajadores precarios que, por ejemplo con contratos de muy escasa duración, hayan estado conectados con el mercado y trabajando pero que no alcancen este umbral temporal de actividad”, *Trabajadores pobres...*, opus., cit., pp. 76 y 77.

¹⁹ De acuerdo con el indicador AROPE, la población infantil -menores de 16 años- en España en 2017 alcanzó un índice de pobreza del 31.70 %. Y, en esta dirección, el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 reconoce que “resulta también de especial importancia por su vulnerabilidad, considerar...a los menores de edad como víctimas potenciales de situaciones de abuso laboral”.

²⁰ Según la última Encuesta de Condiciones de Vida (2017), las personas mayores hayan sido las que más han visto aumentar sus índices de pobreza; exactamente, “la tasa de pobreza de los mayores de 65 años -tramo que comprende a los pensionistas- aumentó en 3.4 puntos desde 2013 y es el más elevado desde 2012 (12.7 %)” -www.meyss.es (23 de junio de 2018)-. En ello influye que “uno de cada tres...cobra una renta inferior al umbral de pobreza, en un país cuyas pensiones máximas están entre las más elevadas de Europa” -El

Lo importante es que toda aquella persona -la casi totalidad de la población- que necesita trabajar, sea por cuenta ajena o por cuenta propia, para vivir -no para subsistir- disfrute de los recursos económicos suficientes y necesarios, que le garanticen una vida digna entendida en sentido amplio pues, de lo contrario, estará abocada a la pobreza y, con más frecuencia de la deseada, a la exclusión social. Desde esta óptica, se incluirían dos grandes colectivos.

Por un lado, la población ocupada, cuya pobreza es fruto, principal aunque no exclusivamente, de sus bajos salarios. La lucha contra los mismos debe convertirse en un eje de actuación fundamental; de ahí que la Orientación de Empleo nº 7 de la Unión Europea (2015) indique que “*es preciso un empleo de calidad en términos [entre otros] de seguridad socioeconómica*”²¹. Por consiguiente, en esa lucha, la política de empleo tiene que dirigir sus esfuerzos a hacer realidad el empleo de calidad, con todo lo que éste significa.

La concepción de qué es empleo de calidad es, al menos en un principio, compleja, ya que influyen demasiados intereses y posiciones ideológicas al respecto. Prueba de ello es que no existen indicadores comunes²² o, como mucho, los que hay responden a aspectos parciales impeditivos de una visión de conjunto sobre este tipo de empleo; de ahí que deba avanzarse, como propone la Confederación Europea de Sindicatos, en los llamados indicadores sociales²³, que además podrían sentar las bases para una convergencia social en Europa²⁴.

Boletín de 18 de marzo de 2018 (24 de junio de 2018)-. Es más, “*el hecho de que la cuantía de estas prestaciones se sitúe muy por debajo del umbral de pobreza relativa y de otros indicadores de referencia, hace pensar en que probablemente, el porcentaje existente de personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza esté constituido principalmente por el grueso de los perceptores de pensiones no contributivas y asistenciales*”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 175.

²¹ Decisión 2015/1848 del Consejo de 5 de octubre de 2015 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015 (DOUE L 268/28 de 15 de octubre) prorrogadas para 2016 por la Decisión del Consejo de 15 de febrero de 2016 -COM (2016) 071 Final-.

²² Uno de ellos es el Índice de Calidad del Empleo del ETUI -www.etui.org-. De ahí que el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 establezca que “*de cara a hacer un seguimiento adecuado de este Plan Director, resulta imprescindible mejorar la información estadística relativa a la calidad en el empleo en España. En este sentido, en el plazo de cuatro meses desde la aprobación de este Plan se realizará un estudio sobre las variables que se consideran más relevantes a estos efectos, de cara a configurar una serie de indicadores fiables y relevantes que permitan medir la evolución de la calidad del empleo en nuestro mercado de trabajo*”.

²³ En éstos, se incluyen los siguientes: desempleo, desempleo juvenil, ninis, renta disponible de los hogares, riesgo de pobreza y desigualdad de ingresos, tasa de actividad y desempleo de larga duración.

²⁴ La Confederación Europea de Sindicatos defiende que se establezca un “*procedimiento de desequilibrios sociales. Esto debería establecer los umbrales ulteriores para la convergencia social por debajo de los cuales un Estado miembro no se ajusta a los valores sociales fundamentales de la Unión Europea*” y ello, como se ha dicho, sobre la base de los correspondientes indicadores sociales, Comité ejecutivo de la CES, Resolución de la CES sobre la adaptación del Semestre Europeo a los indicadores sociales y el avance hacia los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Bruselas -7 y 8 de marzo de 2018-.

Debe incluirse en esta población ocupada no sólo a los trabajadores asalariados sino también a los trabajadores por cuenta propia²⁵. De hecho, el porcentaje de autónomos, que se encuentran en los umbrales de pobreza²⁶ no es en absoluto desdeñable²⁷; y por no serlo, la política de empleo, dentro de su campo de acción, también debe arbitrar instrumentos que, en la medida de lo posible, neutralicen los efectos, a nivel económico, que supone este tipo de actividad.

Por otro lado, la población desempleada²⁸. Dentro de ésta, hay que incluir a los que mayor riesgo de pobreza tienen, que son los parados de larga duración. Son muchos los estudios que han demostrado que la permanencia en el paro aumenta considerablemente el riesgo de pobreza. Sus posibilidades de inserción laboral disminuyen considerablemente a medida que aumenta la permanencia en la situación de desempleo, a lo que hay que añadir la proporción tan tremenda de estos parados que son, por el efecto desánimo, inactivos. A este colectivo sólo le queda la opción, a nivel económico, de poder ser beneficiario de algún tipo de prestación asistencial. No obstante, dichas prestaciones ni están generalizadas, ni suponen un montante económico que garantice unos niveles mínimos de subsistencia.

Una buena batería de medidas favorece que el desempleado deje de serlo, que abandone el desánimo que lo lleva a la inactividad, que no caiga en el desempleo de larga duración, y al trabajador ocupado, principalmente, que se mantenga, siempre y en todo momento, empleable; y todo ello, acompañado de medidas que garanticen la calidad del empleo.

Objetivos todos que forman parte esencial de la política de empleo, que debe tener como función principal asegurar la inserción laboral de calidad; una calidad que está presente tanto en la Ley de Empleo²⁹ como en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020³⁰ (en adelante, EEAE). En todos estos casos,

²⁵ Sin entrar en los problemas y la precarización de los falsos autónomos, que son uno de los objetivos primordiales del Plan director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

²⁶ GARCÍA-SERRANO, C., y TOHARIA, L., “Empleo y pobreza”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 75, 2008, p. 166.

²⁷ Según el informe *In-work poverty in the EU (2017)* de EUROFOUND, “*with exceptions, the at-risk-of-poverty rate for the self-employment tends to be higher than for employees across the EU*” y, además, “*in the majority of countries, self-employed workers without employees are more likely to be at risk than self-employed workers with employees*”, pp. 4 y 21. Ello, que no es una novedad, ha llevado a DE LA FUENTE, eso sí en relación con el informe precedente, a afirmar que “*esta situación...permite desmitificar las loas al “emprendedurismo”, “Pobreza laboral y degradación...”*”, opus., cit., p. 4 de la impresión.

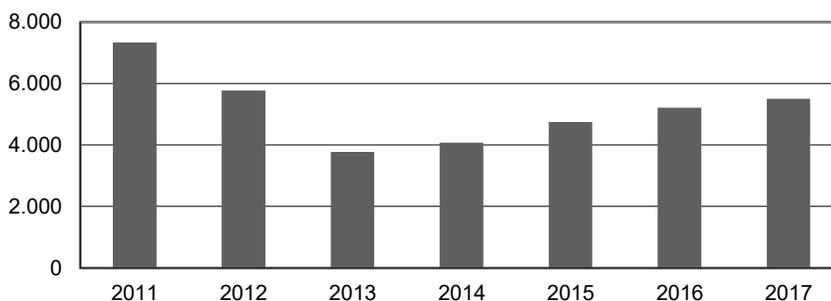
²⁸ GARCÍA-SERRANO y TOHARIA, “*Empleo...*”, opus., cit., p. 171.

²⁹ El art. 1 de la Ley de Empleo dice que “*la política de empleo es el conjunto de decisiones...que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo...*” -Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE de 24 de octubre)-.

³⁰ Unos de sus “*principales retos es asegurar trabajo decente y de calidad*”. Estrategia contenida en el RD 1032/2017, de 15 de diciembre (BOE de 16 de diciembre de 2017).

la inserción laboral se presenta como el mejor antídoto contra la pobreza y la exclusión social³¹.

Para ello se requiere de la voluntad de los poderes públicos, lo cual se traduce en la adopción de medidas y, desde luego, en la dotación presupuestaria de las mismas. Esto último, en España y en los más recientes años, no ha sido la intención, ya que el gasto en “*políticas activas de empleo ha caído de 2010 a 2017 en 2.255 millones de euros*”³².



Fuente: Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT.
Elaboración propia

3. DATOS CONFIRMADORES DE UNA NEFASTA REALIDAD: LA PRECARIZACIÓN Y PAUPERIZACIÓN DE LA CLASE TRABAJADORA

Indudablemente, las variables que hay que tener en cuenta de cara a conocer la realidad de la pobreza laboral pasan, necesariamente, por tres bloques de datos: económicos, mercado de trabajo y pobreza -dentro de la cual se va a incluir, igualmente, la desigualdad-.

Comenzando con los datos económicos y de forma muy sucinta, hay que indicar que éstos han estado profundamente condicionados, en España y fuera de

³¹ El PNR 2017 afirma que “*la vía más efectiva para luchar contra la pobreza y la exclusión social es la creación de empleo y la inserción laboral*”, a lo que añade que “*el crecimiento y la creación de empleo, además, generan los recursos necesarios para llevar a cabo políticas más específicas de apoyo a aquellos en situación de pobreza y exclusión social*”, y, casi con las mismas palabras, el PNR 2018. Por su parte, el Plan Anual de Política de Empleo 2018 -Resolución de la Secretaría de Estado de Empleo de 28 de marzo de 2018 (BOE de 29 de marzo de 2018)- defiende que “*la creación de empleo y la inserción laboral [son] la vía más efectiva para luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social*”.

³² Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo en España, Febrero de 2018, p. 23.

nuestras fronteras, por la poderosa crisis económica iniciada en 2008; y que hoy en día sigue teniendo repercusiones. No obstante, no puede negarse una general mejoría, que parece, según las previsiones, mantenerse en los próximos años³³.

En relación con el mercado de trabajo, tampoco se puede negar, y así lo avalan los datos, que el mencionado crecimiento económico ha supuesto un aumento del empleo hasta casi llegar a los niveles anteriores a la crisis. Ahora bien, este aumento hay que combinarlo con otro dato que lo relativiza. Esto es, se está produciendo un descenso muy importante de la población activa, lo que ha conllevado, por tanto, que la tasa de ocupación haya aumentado. Así, se ha creado empleo, sí; ha crecido la tasa de ocupación, también; pero no son resultados derivados, única y exclusivamente, del crecimiento económico sino que en ellos han influido otros factores y, muy especialmente, el señalado descenso de la población activa. Pero, en cualquier caso, la combinación de estos factores ha permitido una mayor convergencia de nuestra tasa de ocupación con el objetivo comunitario para 2020, que para España se sitúa en el 74 %, mientras que el de la Unión es el 75 %.

ESPAÑA	Tasa de Ocupación
PNR de 2017	63.9 %
PNR de 2018	65.5 %
EPA IIT2018	63.53 %
Es muy sorprendente que la EEAE 2017-2020 contenga un dato distinto	
IIIT 2017 66.23 %	

Otra cuestión es que estos empleos, como ha resaltado la doctrina científica, las organizaciones sindicales y, lo que es más importante, los propios trabajadores, se caracterizan por estar muy alejados del llamado empleo de calidad³⁴.

Nadie puede discutir que, entre otros factores, temporalidad, trabajo a tiempo parcial involuntario, segmentación, bajos salarios o rotación no son elementos predicables del empleo de calidad y, por no serlos, favorecedores de la pobreza

³³ “La economía española ha mantenido en 2017 un ritmo muy importante de aumento del PIB, en el entorno del 3 %”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 3. Aun así, está por debajo del crecimiento mundial que “alcanzó el 3.6 por ciento en 2017, tras tocar en 2016 su nivel mínimo en seis años, el 3.2”, OIT, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo (Tendencias 2018), Ginebra, 2018. Y, de acuerdo con el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, “las previsiones de la Comisión Europea para España en los dos próximos años, formuladas el pasado 3 de mayo, estiman que en 2018 el PIB aumentaría un 2.9 % y el empleo un 2.6 %, con un descenso de la tasa de paro hasta el 15.3 %. De acuerdo con la Comisión, estas tendencias continuarían también en 2019. Las previsiones del Banco de España y de la OCDE son similares en cuanto al crecimiento, creación de empleo y descenso del paro”.

³⁴ También el Gobierno -obviamente, de signo distinto al que adoptó las medidas que han conducido a esta precariedad laboral- en el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

laboral. Son estas características, y no solo ellas, las que definen, en la actualidad y desde siempre, nuestro mercado de trabajo. Acudiendo a los datos, se comprueba fácilmente que el empleo creado, en su gran mayoría, se caracteriza por alguna o, lo que es aún peor, por la combinación de varias de esas características.

Comenzando con la temporalidad, hay que afirmar que ésta se ha instalado, como un mal endémico³⁵, en España alcanzando una tasa, en el Primer Trimestre de 2018 del 26.1 %. Porcentaje que, además de ser uno de los más altos de Europa³⁶ como admite la propia EEAE, se ha mantenido más o menos estable con los años³⁷. Curiosamente, sólo descendió en los años duros de la crisis. Ello es totalmente comprensible. En esos momentos, el empleo temporal fue el primero en extinguirse por sus menores costes y por su mayor facilidad³⁸.

La principal causa de esta temporalidad, sin duda, es su excesivo uso fraudulento³⁹, que puede verse agravado con la *gig economy* o economía de los pequeños encargos⁴⁰. Por consiguiente, hay que admitir que, hasta el momento, no se han adoptado las medidas oportunas para combatir esta temporalidad -quizás ello pueda cambiar con las medidas contenidas en el Plan Director por un Trabajo Digno⁴¹ 2018-2019-2020, así como el plan de choque que, con esta voluntad,

³⁵ De ahí la conocida cultura de la temporalidad, que ha supuesto “*toda una dinámica de gestión de los recursos humanos*”, CALVO GALLEGO y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, “Las recientes reformas laborales como instrumentos de política económica y su impacto sobre algunas condiciones ligadas a la pobreza en el trabajo”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo...*, opus., cit., p. 217.

³⁶ Y así lo resalta el Consejo, en sus recomendaciones al PNR 2018 español. Exactamente, se puede leer que “*the proportion of employees on temporary contracts is among the highest in the EU, and mostly comprises young and low-skilled workers*” -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

³⁷ “*En el primer trimestre de 2013 había caído hasta el 21.9 %, su nivel más bajo desde 1988; en el cuarto de 2017 se sitúa en el 26.7 %. El año 2017 ha sido el que ha registrado la mayor tasa de temporalidad desde 2008*” -el diferencial con Europa es de 13 puntos porcentuales-, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 11 y 12.

³⁸ EUROFOUND, *In-work poverty in the EU* (2017), p. 24.

³⁹ A juicio de UGT, “*la causa de este uso excesivo a la contratación temporal es el incumplimiento generalizado de la ley por parte de las empresas, realizando extensivamente contratos temporales para cubrir puestos de naturaleza indefinida. Se trata, en consecuencia, de una situación de fraude masivo, amparado en la ausencia de penalizaciones y controles efectivos*”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 3.

⁴⁰ Esta economía conlleva “*el uso habitual del contrato temporal para trabajos puntuales*”, VALMORISCO PIZARRO, S., “*Recuperación y pobreza...*”, opus., cit., p. 62.

⁴¹ Exactamente, las 8 primeras medidas de este Plan; y que se pueden reducir a la expresión de que “*la Inspección de Trabajo y Seguridad Social practicará la tolerancia cero ante las situaciones de abuso y fraude legal en la contratación temporal*”.

contiene⁴²- y, por ende, la pobreza que ésta genera⁴³; es más, podría decirse que ha sucedido todo lo contrario, es decir, se ha favorecido.

Hoy, el número de contratos temporales alcanza un porcentaje altísimo, en el nuevo empleo, con respecto a los contratos indefinidos⁴⁴. Es más, este porcentaje presenta, a su vez, tres características, que no pueden, ni deben ser desatendidas. En primer lugar, y es un nefasto indicador, que estos contratos temporales son de muy corta duración -mucho más que en épocas precedentes⁴⁵-, lo que ha sido denunciado por la Unión Europea⁴⁶. Ni que decir tiene que ello está fomentado, mucho más, la rotación. En segundo lugar, que se ha propiciado esta temporalidad con modalidades contractuales, claramente precarias, como el contrato para la formación y el aprendizaje⁴⁷ o el contrato primer empleo joven. Ambos se han convertido, sobre todo el primero, en la medida estrella para luchar contra el desempleo juvenil⁴⁸; un segmento de la población trabajadora que acusa, de manera muy virulenta, la pobreza laboral⁴⁹. Y en tercer lugar, que estos empleos se desarrollan, principalmente, en el

⁴² Este Plan de Choque se estructura en la siguiente secuencia -siendo la misma para luchar contra el trabajo a tiempo parcial (fraudulento)-: detección de las situaciones fraudulentas, comunicación a las correspondientes empresas para que corrijan dichas situaciones y, en el caso de que en un mes no lo hayan hecho, proceder a adoptar las medidas oportunas.

⁴³ QUINTERO LIMA, G., “Pobreza en el trabajo y modalidades contractuales (en especial el trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial)”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo...*, opus., cit., p. 292.

⁴⁴ De acuerdo con los datos del cuarto trimestre de 2017, los contratos “*indefinidos crecen a un ritmo del 3.2 %, mientras los temporales aumentan a una tasa del 4.4 %*”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 10. El Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 indica que, en la fase de recuperación, el reparto de los contratos es el siguiente: “*el 49.8 % de los nuevos puestos son indefinidos; el 47.4 % temporales y el restante 2.7 % autónomos*”.

⁴⁵ Así, “*en 2007 los contratos de menos de 7 días suponían el 15 % del total; en 2017 son el 25.9 %, es decir, más de uno de cada cuatro*”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 14. Y según los datos del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, “*del total de temporales, según la EPA, en el segundo trimestre de 2018, 232.000 (un 5.3 % del colectivo temporal) saben que la duración de su contrato no llega a 1 mes y 674.600 (un 15.5 %) que no llega a los tres meses...el mayor incremento lo han tenido las contrataciones registradas de una semana o menos de duración, que representan el 25.9 % del total de contrataciones y el 68.4 % de las contrataciones registradas de menos de un mes*”.

⁴⁶ En las Recomendaciones al PNR 2018 (“*temporary contracts are often short-term and rarely serve as a stepping stone to a permanent contract*”) -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

⁴⁷ Cuyo uso fraudulento tampoco se puede desconocer; de ahí que, entre las medidas enumeradas por el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 para combatir la contratación temporal, se encuentre “*mejorar el control de los contratos para la formación y el aprendizaje, con particular atención a las actividades formativas, y los contratos en prácticas*”.

⁴⁸ Como se puede leer en el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, “*en aproximadamente el 90 % de los casos, el contrato temporal es la vía de acceso al empleo. Este hecho afecta en mayor medida a los jóvenes menores de 25 años, donde la tasa de temporalidad es superior al 70 %. La tasa de temporalidad joven es la más alta de la Eurozona y es 18.9 puntos superior a la medida*”.

⁴⁹ Tanto en España como en Europa pues, como ha comprobado la Comisión Europea, “*el 16 por ciento de los trabajadores más jóvenes frente al 8 por ciento de los trabajadores mayores tiene un contrato temporal...los trabajadores más jóvenes tienen el doble de probabilidades...de tener un contrato temporal y esta diferencia ha aumentado desde principios de la década de 2000*”, por lo que “*los jóvenes son los que tienen más*

sector servicios⁵⁰ y, con especial intensidad, en la hostelería⁵¹. Ambos sectores están patrocinados por la EEAE dentro de lo que llama “*actividades económicas y ocupaciones con mejores perspectivas*”⁵². Este patrocinio resulta enormemente curioso al tratarse de sectores y actividades muy comprometidos e influenciados por numerosas variables -económicas, sociales y culturales- pero, sobre todo, porque son fuente, en las condiciones actuales, de precarización⁵³ y pobreza⁵⁴.

Por su parte, los datos relativos a los contratos indefinidos tampoco son halagüeños⁵⁵. Como se acaba de decir, el aumento de los mismos es muy inferior al de los contratos temporales pero, lo que es más interesante, éste se ha producido en una doble dirección. Por un lado, el trabajo a tiempo parcial⁵⁶ y, por otro, el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores -12.8 %- . En principio, cabe pensar que no es particularmente relevante, que lo importante es que sean contratos indefinidos. Sin embargo, no es así.

En el caso del trabajo a tiempo parcial porque, como se desarrollará más tarde, es mayoritariamente involuntario y, con respecto a la modalidad contractual mencionada porque, más allá de sus incentivos fiscales y de Seguridad Social, no hay

probabilidades de tener un empleo precario, que se define aquí como la combinación de un contrato atípico y la percepción de un bajo salario”, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 19. Según la OIT, “*en el caso de España, los jóvenes trabajadores con rentas inferiores al umbral de pobreza escala hasta el 20 %*”, la cifra más alta de la Unión Europea tras Grecia, y muy lejos de la media situada en el 10.6 % -El Boletín de 18 de marzo de 2018 (24 de junio de 2018)-.

⁵⁰ La Comisión Europea ha indicado que “*el empleo se ha desplazado a los sectores orientados hacia los servicios*”, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 30 y, por parte de la doctrina, MARX y NOLAN escriben que “*el sector servicios se ha convertido en la principal fuente de generación de empleo en las últimas décadas en los países desarrollados, representando ya más de tres cuartas partes del total de puestos de trabajo en varios países de la OCDE*”, “*Trabajadores...*”, opus., cit., p. 104. Por su parte, la OIT afirma que “*en el caso de los países desarrollados se proyecta que el mayor empleo en el sector servicios podría aumentar la incidencia del empleo a tiempo parcial y el subempleo por insuficiencia de horas. Por consiguiente, el rumbo previsto de la transformación estructural parece tener escasas posibilidades de suscitar mejoras generalizadas de las condiciones de trabajo*”, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo (Tendencias 2018), Ginebra, 2018.

⁵¹ De acuerdo con la EEAE, “*el crecimiento del empleo se ha dado en todas las ramas de actividad, con aportación destacada de la hostelería, que añade 481.500 empleos...un 38 %*”; y, en los mismo términos, en el PAPE 2018.

⁵² Véase sobre los perfiles, que mayor demanda van a tener en 2018, el IX Informe ADECCO *¿Dónde encontrar empleo si estás en paro?* -www.adecco.es (24 de julio de 2018)-.

⁵³ Prueba de ello es que, en el Plan Directos por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, existen continuas referencias al sector de la hostelería como un ámbito proclive a existir manifestaciones de precariedad laboral.

⁵⁴ GARCÍA-SERRANO y TOHARIA, “*Empleo...*”, opus., cit., p. 171.

⁵⁵ Pese a ello, el PNR 2018 afirma que “*la reforma laboral habría aumentado la probabilidad de que los desempleados encuentran un empleo indefinido, y también habría incrementado el peso de los contratos indefinidos en un 46 % entre 2012 y 2014*”. Por su parte, la EEAE indica que “*el incremento en el número de contrataciones [indefinidas] está directamente vinculado con el reto de transformar el crecimiento en empleo duradero y de calidad*”.

⁵⁶ Los contratos a tiempo parcial indefinidos representan sobre el total de los indefinidos el 41.5 %; siendo un porcentaje bastante más alto que el existente en 2007, que era del 27.5 %, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 15.

que sustraerse a ese período de prueba de un año⁵⁷, indisponible por la autonomía individual y colectiva, que, en puridad, ha convertido este contrato en un subterfugio -en un fraude- para evadir la contratación temporal irregular. Ésta es, sin duda, la razón de su mayor utilización -sin que la limitación de que se trate de empresas de menos de 50 trabajadores sea un hándicap a vencer pues, como se sabe, abarca al mayor espectro del tejido empresarial español-.

Pero si ello queda facilitado con este contrato, la situación de “temporalidad dentro de la indefinición” tampoco es ajena a la realidad. Como ha quedado reflejado en un estudio del extinto Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que abarca el período de marzo de 2012 a enero de 2016, “casi cuatro de cada diez contratos indefinidos firmados no duran más de un año (el 36.5 %)”⁵⁸; entre otros motivos, puesto que despedir a estos trabajadores no es especialmente complejo⁵⁹, ni costoso.

Con todo lo anterior, no es sorprendente que se afirme que se está consolidando, no ya generando, un mercado de trabajo totalmente segmentado; con diferencias, cada vez más acusadas, entre trabajadores temporales y trabajadores indefinidos, lo que tiene importantes consecuencias en materia de pobreza laboral.

Con respecto al trabajo a tiempo parcial, hay que indicar que era una modalidad que, pese a sus continuas y constantes reformas, no había calado en la clase empresarial; hasta tal punto que sus índices eran especialmente bajos. Ahora bien, la cada vez mayor flexibilidad de su régimen jurídico -en esencia, la posibilidad de que, sin perder la naturaleza de trabajo a tiempo parcial, pueda ir ampliándose considerablemente la jornada del trabajador y, lo que es más importante, atendiendo dicha variación exclusivamente a las necesidades del poder empresarial⁶⁰- ha favorecido su mayor utilización⁶¹. Eso sí, un aumento que se ha caracterizado, lo que tampoco es extraño, con todo lo que se ha dicho, por un trabajo a tiempo parcial temporal.

Excluida, por razones obvias, la habitual ilegalidad que supone que los trabajadores a tiempo parcial desarrollen una jornada a tiempo completo por decisión empresarial pero sin cobrar, ni cotizar como tal, hay que centrarse en la

⁵⁷ Lo que supone desatender el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en el que se indica que “any probation period should be of reasonable duration”.

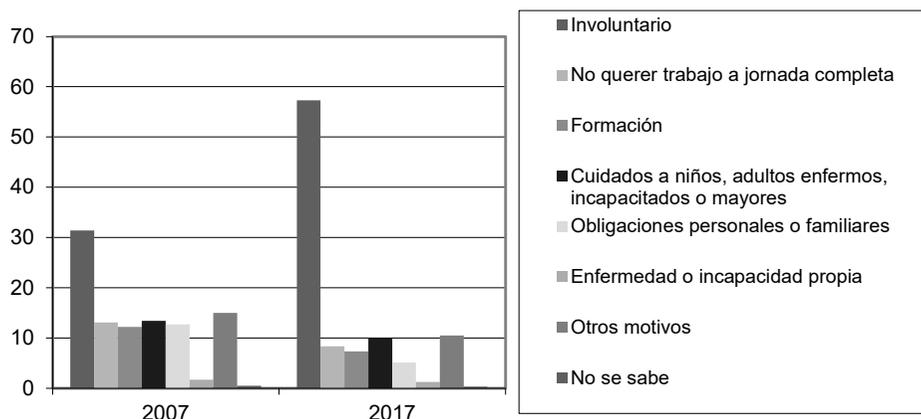
⁵⁸ Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 16, nota 3.

⁵⁹ “En los últimos diez años...se han realizado en España 6.2 millones de despidos de contratos indefinidos (unos 625.000 de media al año)”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 17.

⁶⁰ UGT lo califica como “un contrato a llamada con el que es imposible cualquier tipo de conciliación”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 3 y 12.

⁶¹ Pero todavía muy por debajo de la media de la zona euro, que es del 22.35 %; mientras que en España, y según el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, el trabajo a tiempo parcial representa sobre el total de ocupados el 14.9 %.

involuntariedad, puede llamarse, legal. Es decir, aquella que, frente a la razón de ser de esta modalidad, consiste en la aceptación por el trabajador, en contra de su voluntad⁶², de un trabajo a tiempo parcial; y no uno a tiempo completo. La significación de esta involuntariedad -en el Segundo Trimestre de 2018 era del 54.2 %⁶³-, queda avalada por los datos estadísticos.



Fuente: Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT.
Elaboración propia

Pero es necesario aclarar, por tanto, que no se trata de que no haya puestos de trabajo a tiempo completo sino que por razones, mayormente de coste económico, las empresas ofrecen -hay que subrayar el término- trabajo a tiempo parcial; así pues, a los trabajadores, más veces de las deseadas, no les cabe otra opción. Con lo cual, si el riesgo de pobreza, con el trabajo a tiempo parcial, es mayor⁶⁴, el resultado de todo esto no es otro que abocar a estos trabajadores directamente a la pobreza⁶⁵.

Todo lo anterior caracteriza y condiciona el mercado de trabajo español y, por hacerlo, fomenta la pobreza laboral, puesto que está totalmente demostrado que ésta afecta, en bastante mayor medida, a los trabajadores temporales, a los trabajadores a tiempo parcial, etcétera. Y lo hace porque estas formas de prestación de la fuerza de trabajo están muy lejos de la calidad en el empleo, que es el presupuesto básico de

⁶² Esta involuntariedad, sin embargo, no es exclusiva de nuestro país pues, como afirma la OIT, “muchos países siguen notificando...una creciente incidencia del empleo a tiempo parcial involuntario”, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo (Tendencias 2018)*, Ginebra, 2018.

⁶³ Plan director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

⁶⁴ Por ejemplo, el 24.3 de los trabajadores a tiempo parcial están en riesgo de pobreza -Diario el País de 11 de noviembre de 2018 (24 de junio de 2018).

⁶⁵ Con el propósito de corregir el uso fraudulento del trabajo a tiempo parcial y, por ende, esta consecuencia, se ha adoptado un Plan de Choque -así como medidas concretas- en el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

una correcta inserción laboral y, a la postre, de una salida de la pobreza. No conseguir este objetivo supone perpetuar este tipo de empleos, que entorpecen, sin ningún género de dudas, el desarrollo vital y profesional del individuo; siendo así, estos trabajadores son más susceptibles de caer en la pobreza, y lo que es más peligroso, de mantenerse en ella debido al llamado efecto cicatriz.

Como se ha aclarado, en estas páginas interesa, por la acepción de pobreza laboral acogida, la padecida por la clase trabajadora con independencia de que la persona se encuentre trabajando o no; de ahí que haya que acudir, junto con los datos de empleo, a los de desempleo. Y éstos, desgraciadamente, no son más alentadores.

Como en el caso del empleo, los datos de desempleo han mejorado en los últimos años; sin embargo, la tasa de paro continúa siendo preocupante y alarmante⁶⁶ -en noviembre de 2018, la cifra ha alcanzado los 3.252.867 de personas desempleadas en España⁶⁷-, ya que, por lo que aquí importa, los desempleados son potenciales, y con demasiada frecuencia reales, pobres. Máxime cuando las prestaciones por desempleo están disminuyendo, tanto en cuantía como en número, tras las últimas reformas.

Pero si existe un colectivo que aqueja muy particularmente la pobreza que supone el desempleo, éste no es otro que los parados de larga duración, los cuales representan en España un porcentaje en absoluto desdeñable -en el Segundo Trimestre de 2017, y según la EEAE, el 45.7 %-⁶⁸.

En suma, las medidas españolas no están consiguiendo una reducción significativa de los índices de desempleo y, mucho menos, de la lacra que supone el paro de larga duración; los niveles de empleo no están avanzando al ritmo que deberían en un momento de cierta recuperación económica, y el empleo creado, en su enorme mayoría, se caracteriza por su precariedad, que *“engloba tanto la inseguridad de empleo como la inseguridad de renta...la proporción de trabajadores precarios ha aumentado la proporción de asalariados de bajos salarios...no obstante, una proporción relativamente baja de*

⁶⁶ De hecho, así se afirma en la Recomendación del Consejo al PNR 2018 (*“the unemployment rate has continued its rapid decline, but remains very high and the high degree of labour market segmentation impedes faster labour productivity growth”*) -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

⁶⁷ www.meys.es (4 de diciembre de 2018).

⁶⁸ *“Hay 1.9 millones de personas que llevan más de un año en situación de desempleo, uno de cada dos. De ellos, 1.365.500 llevan dos años o más (el 36.3 % del total)”*, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 4 y 21. De acuerdo con el PNR 2018, el número de parados de larga duración, en 2017, se redujo *“en 492.400 personas, pasando a representar el 50.4 % del total de desempleados frente al 56.4 % de 2016”*. Mientras que la EEAE establece que *“la caída del paro también ha alcanzado a los desempleados de larga duración, que de hecho reducen su número con más rapidez que el paro total”* pero, como viene siendo habitual, los datos difieren con respecto a los contenidos en los programas nacionales de reforma. Curiosamente, siempre son mejores los datos de la Estrategia, de ámbito nacional, que los de los programas nacionales de reformas, que son presentados a la Unión Europea para su evaluación.

*asalariados se enfrenta a la doble desventaja de percibir unos bajos salarios y tener unos contratos atípicos”, por consiguiente, “el empleo precario es el que plantea el mayor riesgo de pobreza para las personas que tienen trabajo”*⁶⁹.

Por último, hay que referirse a los datos de pobreza y de desigualdad. Mientras que los segundos ponen de manifiesto como la desigualdad ha crecido en España hasta límites insospechados, dentro de los países desarrollados y dentro del contexto europeo⁷⁰, afectando fundamentalmente a la clase media -grueso de la clase trabajadora-, la pobreza se está convirtiendo lamentablemente en una característica consustancial de la sociedad española en general, y de la clase trabajadora en particular.

En 2016, el porcentaje de trabajadores pobres en España estaba en el 14.1 %⁷¹, lo que ha supuesto un descenso con respecto al año precedente del 0.7 %; porcentaje, que aumenta al 16.8 % si se suma el riesgo de exclusión social⁷². Si el criterio es el de los trabajadores desempleados, la proporción crece exponencialmente. Así, el 48.5 % de los parados está en riesgo de pobreza y el 62.7 % si se añade el riesgo de exclusión social⁷³.

4. CAUSAS Y CONDICIONANTES DE LA POBREZA LABORAL

La determinación de las causas de la pobreza laboral no es una tarea especialmente compleja. Ahora bien, hay que diferenciar entre causas coyunturales y causas estructurales. Dentro de las primeras estaría, por ejemplo, la sempiterna crisis económica. Para el Gobierno español que la gestionó, según se contiene en el PNR 2017, *“el aumento de la desigualdad y la modificación de los perfiles de pobreza y exclusión social en España en los últimos años están directamente relacionados con el complicado contexto económico vivido en España hasta 2014, en particular con la intensa destrucción de empleo”*. Entre las estructurales estaría, de manera principal, la conocida realidad de nuestro mercado de trabajo -perfectamente estable desde hace ya décadas-; e, igualmente, la tasa de afiliación sindical.

Con respecto a esta última se quiere realizar una observación. Hasta el momento y en estas páginas, no se ha relacionado la pobreza laboral con las tasas de

⁶⁹ Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., pp. 110 y 121.

⁷⁰ De conformidad con el Índice Gini, la desigualdad en España alcanzó en 2016 el 34.5 %, 4 puntos por encima de la media europea, sólo superada por Serbia, Lituania, Rumania, Bulgaria, Letonia y Estonia. Porcentaje recogido, igualmente y como no podría ser de otro modo, por el PNR 2018. En estas páginas, no se ha acudido al otro índice que mide la desigualdad -S80/S20- por ningún motivo en particular; ambos permiten extraer unas mismas consideraciones.

⁷¹ EUROFOUND, In-work poverty in the EU (2017), p. 4. El tercero más alto de la Unión Europea, sólo Rumania y Grecia van por detrás -European Anti Poverty Network (2017)-.

⁷² Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 34.

⁷³ Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., p. 34.

afiliación sindical; sin embargo, como recoge VALMORISCO PIZARRO, hay un estudio que demuestra que, en Estados Unidos, “*la caída de la sindicación explica el auge de los trabajadores pobres...[y, por tanto,] los niveles de afiliación sindical tienen un impacto mayor en su pobreza que los ciclos económicos alcistas o las políticas sociales*”⁷⁴ en cuanto que se carece de los canales oportunos de representación y defensa de la clase trabajadora.

En nuestro país, esta razón debe ser acogida con cierta cautela⁷⁵. La baja y estable tasa de afiliación sindical permite afirmar que los trabajadores han estado y están defendidos y representados, de manera más o menos similar a lo largo del tiempo, por las organizaciones sindicales. A lo sumo, los recortes, tanto directos como indirectos que, tras la Reforma de 2012, sufrieron los sindicatos en su ámbito competencial así como el descrédito padecido, a juicio de muchos trabajadores, por su gestión de la crisis, han podido ser factores determinantes de la actitud de la clase trabajadora pero, en ningún caso, han tenido un reflejo llamativo en la afiliación sindical. Así pues, y con todas las críticas que también se pueden esgrimir contra su labor, hay que reconocer que las organizaciones sindicales han realizado una importante tarea en materia salarial, como lo prueban los dos grandes acuerdos, tanto para trabajadores⁷⁶ como para empleados públicos⁷⁷, alcanzados en los últimos años.

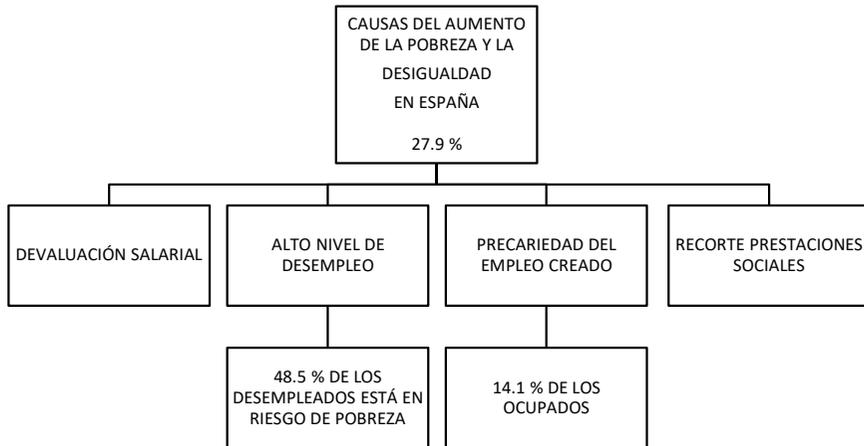
Excluida, como causa directa, por tanto, la afiliación sindical, se pueden cifrar las causas de la pobreza laboral en las siguientes.

⁷⁴ “*Recuperación y pobreza...*”, opus., cit., p. 63.

⁷⁵ No obstante, no debe pasar inadvertido que el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 contempla una serie de medidas -en concreto, tres- para “*garantizar los derechos sindicales para luchar contra la precariedad laboral*”. Se está, por tanto, reconociendo la significación que la representación de los trabajadores tiene de cara a defender y proteger los derechos de los trabajadores.

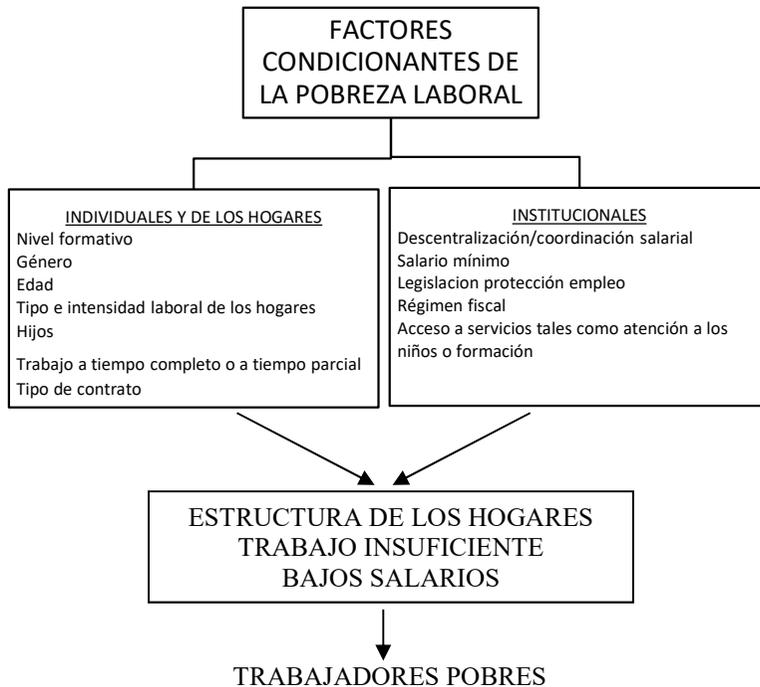
⁷⁶ IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (BOE de 18 de julio de 2018).

⁷⁷ II Acuerdo para la mejora del Empleo Público y de condiciones de trabajo firmado el 9 de marzo de 2018 (BOE de 26 de marzo de 2018).



Fuente: Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT
Elaboración propia

Junto a las causas, existen una serie de condicionamientos de la pobreza laboral, que se han esquematizados en este diagrama.



Fuente: EUROFOUND. In-work poverty in the EU (2017)
Elaboración propia

De acuerdo con estos condicionantes, se puede concluir que el mayor riesgo de pobreza⁷⁸ está en los jóvenes⁷⁹, en los extranjeros –“especialmente...no nacionales de la Unión Europea”⁸⁰-, en los hogares con responsabilidades familiares⁸¹ -riesgo que aumenta en el caso de los monoparentales⁸²-, en las personas con nula o baja formación⁸³ y, concretando en los aspectos laborales, en los trabajadores temporales y/o a tiempo parcial y, por supuesto, en los desempleados. Por consiguiente, pocas capas de la clase trabajadora quedan al margen de la pobreza laboral, lo que se ve agravado cuando se combinan varios factores. De ahí que la intervención de los poderes públicos tiene que ser urgente y contundente si no se quiere que esta pobreza laboral se convierta en un elemento estructural -que ya, en gran medida, lo es-. Esta intervención requiere actuar desde un enfoque multidimensional e interrelacionado, del que la política de empleo es una pieza clave.

⁷⁸ Se excluye de este perfil el sexo, ya que curiosamente, en España, no es un criterio muy significativo. De acuerdo con el índice AROPE, los porcentajes son casi idénticos: hombres (28 %) y mujeres (27.9 %) -European Anti Poverty Network (2017)-. Pese al dato, hay autores que defienden que “*las mujeres experimentan en promedio menores tasas de riesgo de pobreza porque con mayor probabilidad su renta no es la única del hogar...Sin embargo, en el caso del riesgo de pobreza grave son más altas en el caso de las ayudas familiares y algo más altas en el caso de las asalariadas*”, GARCÍA-SERRANO y TOHARIA, “*Empleo...*”, opus., cit., p. 166. En contra, se puede argumentar que la pobreza de la mujer trabajadora se debe fundamentalmente a sus dificultades de inserción laboral debido a su denostado rol social de cuidadora, lo que obliga a adoptar medidas permisivas de la conciliación de la vida personal y profesional; pero su dificultad no se limita a la inserción sino que una vez que lo está sufre peores condiciones salariales -prueba de ello es la brecha salarial- que tienen como causa exclusivamente su condición de mujer.

⁷⁹ La edad es uno de los principales condicionantes al tomarse en consideración el índice AROPE; de acuerdo con el cual, los mayores de 65 años tienen el 14.4 %, la franja de edad entre 30 y 34 años, el 27.10 % y los jóvenes entre 16 y 29 años, 37.6 % -datos de 2017-.

⁸⁰ CALVO GALLEGGO, “*Trabajadores pobres...*”, opus., cit., p. 95.

⁸¹ “*La mayoría de los trabajadores pobres pertenecen a hogares tradicionales de dos personas adultas con un solo perceptor de ingresos masculino con hijos a cargo*”, MARX y NOLAN, “*Trabajadores...*”, opus., cit., p. 107. En España “*quizás tenga relación con lo escaso de las prestaciones y transferencias públicas que se realizan por hijos*”, CALVO GALLEGGO, “*Trabajadores pobres...*”, opus., cit., p. 100.

⁸² Que, en España, han aumentado en los últimos años alcanzando, en 2014, el 9.6 %; y “*la gran mayoría están encabezados por una mujer...[menor] de 40 años*” -Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017-.

⁸³ “*Las carencias educativas aumentan considerablemente el riesgo de pobreza*”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 186. Por ejemplo, según el PNR de 2017, “*a medida que aumenta el nivel de educación disminuye el porcentaje de personas que sufren carencia material y carencia material severa. Con datos del año 2015, la tasa de riesgo de pobreza era de un 26 % de personas con el nivel de educación primario o inferior. En el nivel más alto de educación la tasa era del 10.3 %*”. De ahí que el PNR 2018 resalte que “*la tasa de paro de los trabajadores menos cualificados, con mayor riesgo de pobreza o exclusión social, se redujo en 2.5 puntos porcentuales en 2017*”. Ahora bien, como ha indicado CALVO GALLEGGO, “*tener estudios superiores no es ya, desde luego, una garantía de quedar excluido*” de la pobreza, “*Trabajadores pobres...*”, opus., cit., p. 94.

5. POBREZA Y POLÍTICA DE EMPLEO

La política de empleo, aunque no sea la panacea al problema de la pobreza, si puede ser un instrumento que coopere, de manera inestimable, a que la clase trabajadora pueda conseguir su inserción laboral de calidad a fin de evitar la pobreza y la exclusión social.

Sin embargo, este objetivo sólo ha formado parte de la política de empleo de forma tangencial. Quiere ello decir que la cooperación de esta política a la lucha contra la pobreza se ha visto, más bien, como una consecuencia natural de la inserción laboral. Así pues, lo normal ha sido concebir que en el momento, en el que mediante las medidas de empleo se ha logrado que el desempleado deje de serlo, se ha garantizado su salida de la pobreza. En la actualidad y como se ha visto, ello es casi una falacia, puesto que tener un empleo no elimina la posibilidad de ser trabajador pobre.

Consecuentemente, la política de empleo tiene que ir más allá favoreciendo, el que se ha anticipado es su otro gran objetivo: dotar a los trabajadores de empleos de calidad. Así, las medidas de empleo -junto, por supuesto, con otros instrumentos normativos- pueden, y deben, condicionar el mercado de trabajo favoreciendo que los puestos de trabajo respondan a unos estándares de calidad; entre los que estarían, por supuesto, unos salarios permisivos de una vida digna.

En teoría, ese planteamiento -esto es, inserción de calidad- es asumido por la Ley de empleo -art. 1- y por los diferentes documentos de política de empleo. Ahora bien, si esa inserción de calidad fuese real, se podría admitir, sin cuestionamientos, la concepción de la lucha contra la pobreza como una deriva natural de la misma o, lo que es igual, de las medidas de política de empleo. Sin embargo, no es así y, por no serlo, el planteamiento -e incluso muchas de las medidas- queda en papel mojado.

Existen, de menos a más, cuatro opciones en nuestros documentos de política de empleo en relación con el tema de la pobreza. Primera, la desatención total⁸⁴; segunda, la incorporación, como mera declaración de buenas intenciones, de la lucha contra la pobreza; tercera, la configuración de esta lucha como dicha consecuencia natural de la inserción laboral -con independencia de los términos de esta última-; y cuarta y menos frecuente, la inclusión de medidas coordinadas de una inserción laboral de calidad y lucha contra la pobreza.

Frente a ello, y como ha destacado LÁZARO SÁNCHEZ, sí existe más atención a la exclusión social; concepto más amplio, puesto que *“atiende a una variedad de situaciones, no sólo de origen económico, que se intenta paliar a través de la integración de estas*

⁸⁴ Es el caso de la EEAE que no incorpora, entre sus objetivos clave, nada que tenga que ver directamente con la pobreza, mientras que en los objetivos estratégicos, el único que tiene relación directa es el B) cuando incluye *“potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social”*, lo que también se contiene, como no podía ser de otro modo, en el PAPE 2018.

*personas en esas empresas [de inserción] a fin de lograr, después, su inserción en el mercado de trabajo ordinario*⁸⁵.

Dicho ello, hay que continuar indicando que cuando, en la actualidad, se habla de pobreza en el contexto de la política de empleo, se está aludiendo, según directrices comunitarias e internacionales, a la política de inserción y a la de activación.

5.1. Política de activación

La política de activación hay que entenderla como el conjunto de medidas dirigidas - principal aunque no de manera exclusiva a los parados- a acometer una búsqueda activa de empleo. De ahí que para la EEAE *“hay que tener en cuenta que el empleo y la activación laboral son determinantes para la integración social y constituyen instrumentos esenciales para poder alcanzar una sociedad más inclusiva y un tejido económico más dinámico”*; es más, añade que los servicios públicos de empleo *“deben facilitar las transiciones, tanto desde el empleo como desde el desempleo, prestando apoyo continuado durante toda la vida laboral y promoviendo la activación, tienen que ayudar a cubrir el desajuste entre las competencias que se necesitan y las que poseen muchos trabajadores, y deben combatir la exclusión social a través de una mejor coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo y otras políticas sociales”*.

Pese a lo inmediatamente precedente, la clásica e histórica propuesta comunitaria de vincular prestaciones y subsidios y política de activación, en España, es más teórica que real. Basta con comprobar la implementación del Programa de Acción Conjunta para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración, el Programa de Activación para el Empleo⁸⁶ o el Programa de Recualificación Profesional. Es más, cuando ésta se da, es de tan escasa relevancia, que puede afirmarse que para nuestros servicios públicos de empleo, la política de activación queda reducida a expresiones que, en la mayoría de las veces, no sirven para nada; más que para un cumplimiento formal de la norma⁸⁷.

Este desinterés de los servicios públicos de empleo puede deberse, sin más, al incumplimiento o cumplimiento relajado de sus obligaciones previas. Se quiere decir con ello que para que una política de activación surta efecto se requiere que, con anterioridad, el desempleado, haya sido sometido a una real y certera auditoria -

⁸⁵ “Aproximación al tratamiento de la pobreza laboral en las políticas de empleo e inclusión social”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo...*, opus., cit., pp. 262 y 263.

⁸⁶ Ambos, como indica el PAPE 2018, *“se dirigen a desempleados de larga duración, que reciben una prestación económica condicionada a la participación en políticas activas de empleo”*.

⁸⁷ En la Circular del Servicio Andaluz de Empleo de 9 de julio de 2018 se enumeran las acciones de búsqueda de empleo; quedando acreditada esta actividad con actuaciones tales como *“envío o presentación de currículos en tres empresas distintas”*, *“realización de una entrevista de trabajo”*, *“presentación de candidatura en una empresa de trabajo temporal autorizada”*, etcétera. Como puede observarse, no se trata, realmente, de una búsqueda activa, puesto que se limita a un simple cumplimiento formal, del que no se va a derivar, en la casi totalidad de las ocasiones, ningún tipo de inserción.

tarea enfatizada por el último Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016)-, que permita diseñar con acierto su itinerario de inserción. Sin embargo, esta actividad se trata de una de las asignaturas pendientes en España. De ahí que resulte casi imposible que se pueda dar cumplimiento a la propuesta comunitaria de que “*strategies that include in-depth individual assessment at the latest after 18 months of unemployment should be pursued with a view to significantly reducing and preventing structural unemployment*”⁸⁸. La no realización de esta actividad lleva al desempleado, pese a sus esfuerzos de búsqueda activa de empleo, a no conseguir o a dificultársele enormemente su inserción laboral; y mucho más a que ésta sea de calidad.

Por consiguiente, se puede concluir que nuestro régimen de prestaciones cumple, aunque se matizará en otro momento, la función de ser rentas sustitutorias del trabajo cuando lo correcto sería condicionarlo a la ejecución de un itinerario de inserción, que incluyese, por supuesto, medidas de activación. La responsabilidad de que ello no suceda es de los poderes públicos. Se hace imprescindible, por tanto, poner en marcha programas y servicios, que cumplan sendos objetivos; y dotarlos de los recursos humanos⁸⁹ y materiales necesarios.

Para que no resulte parcial el discurso, debe hacerse una salvedad. No puede negarse que, en ocasiones, la falta de una auténtica activación se debe a la actitud de desánimo, e incluso de reticencia, de los desempleados. Pero también es verdad que ésta se produce, normalmente, en los casos de parados de larga duración, en los que ser beneficiario de una prestación es sumamente complicado.

En definitiva, la política de empleo debe articular una batería de medidas que permitan la activación, evitando el desánimo y la descualificación, de los trabajadores en aras a la consecución, para unos, de un empleo de calidad, y, para otros, de un cada vez más real empleo de calidad. Así y solo así, se logrará luchar contra la pobreza.

5.2. Política de inserción

Las medidas de inserción, como su propio nombre indica, tienen como finalidad lograr la inclusión laboral del desempleado; pero, como se ha dicho, hoy en día, esta inclusión no significa que el trabajador no se ubique en los umbrales de la pobreza. Pero ello es tan fácil de remediar como añadiendo, sin que en absoluto resulte forzado, que debe tratarse de una inserción de calidad, lo que relativizaría, de no eliminarla totalmente, esa significativa posibilidad. Esta inserción tendría como

⁸⁸ COM (2017) 677 Final de 22 de noviembre de 2017.

⁸⁹ Es decir, de personal dedicado a la orientación laboral. En nuestro país, la *ratio* empleado del servicio público de empleo y demandante de empleo, en 2015, era de 211 frente a los 105 de los Estados de la Unión Europea comparables, lo que se justifica, a juicio de la EEAE, en dos argumentos. En primer lugar, en el aumento del número de desempleados, y, en segundo lugar, en el escaso número de personal con funciones de atención al público.

destinatarios directos a los desempleados. Ahora bien, fruto del nuevo concepto de seguridad en el empleo, los períodos transicionales son cada vez más frecuentes⁹⁰. Por ello, las medidas de política de empleo tienen que dirigirse a dotar al trabajador de la empleabilidad necesaria en cada momento a fin de favorecer que dichos períodos sean lo más breves posibles. Así pues, no hay que ser especialmente limitativos en la configuración de las medidas de inserción o, si se prefiere, en las medidas de fomento del empleo.

Centrando el tema en el ámbito nacional, la primera consideración a realizar consiste en que, en términos cuantitativos, nuestra política de empleo se sitúa en el campo de la inserción laboral; y edifica el conjunto de medidas con esa pretensión, sin atender, en la mayoría de las ocasiones, a las características de dicha inserción. De ahí, y no se va a insistir, el empleo creado en este momento de recuperación.

5.2.1. Incentivos y contratación

Entre las medidas que podrían incluirse en este primer apartado estarían, de un lado, los incentivos a la contratación, y, de otro, la flexibilidad en la entrada.

Con respecto a los incentivos, se han construido sobre la base del abaratamiento discriminado de la mano de obra -es decir, teniendo como destinatarios a aquellos colectivos con menores posibilidades de inserción laboral- a fin de hacerla más atractiva a la clase empresarial y, por hacerla, facilitar su contratación. Siendo cierto que un grueso importante de estos incentivos son concedidos, exclusivamente, para las contrataciones indefinidas -uno de los presupuestos de la calidad en el empleo-, no son pocos, tampoco, los incentivos para contrataciones temporales -estas últimas para colectivos como discapacitados, excluidos sociales, víctimas de la violencia de género, etcétera-. Pues bien, ni unos, ni otros han conseguido sus pretensiones. Prueba de ello es que los primeros no han supuesto un aumento de las contrataciones indefinidas, ni los segundos un descenso, ni tan siquiera leve, del desempleo de los colectivos beneficiados por los mismos.

En este tema se ha producido un curioso cambio de postura por parte de la Unión Europea. Desde las primeras recomendaciones se criticó al Estado español que estos incentivos, en cualquiera de sus expresiones, fuesen la piedra angular de nuestra política de empleo, puesto que no estaban dando los resultados pretendidos. A raíz de la Recomendación comunitaria sobre la Garantía Juvenil, la Unión Europea ha cambiado de enfoque; ahora está patrocinándolos -obviamente, no sólo para España- como instrumento para favorecer la inserción laboral de los jóvenes. Se desconoce si este cambio obedece simplemente a la desesperación de las

⁹⁰ Como se contiene en la propuesta de renovación de las Orientaciones de Empleo de la Unión Europea, el Consejo recomienda a los Estados miembros que *“should ensure the transfer of training entitlement during professional transitions. this should allow everyone better to anticipate and adapt to labour market needs and successfully manage transitions, thus strengthening the overall resilience of the economy to shocks”* -COM (2017) 677 final, 22 de noviembre de 2017-.

instituciones comunitarias por el problema del desempleo juvenil o, si por el contrario, está convencida, lo que es difícil de entender, de que estos incentivos pueden convertirse en una adecuada medida de inserción.

En cualquier caso, lo cierto es que se trata de una medida, en líneas generales, ineficaz, pese al enorme gasto público que representa, y, por serlo, debería, cuando menos, ser replanteada para corregir sus numerosos efectos perniciosos -entre otros, el efecto sustitución y el efecto peso muerto-. De no hacerse, como está sucediendo, el resultado es el descrito.

Con respecto a la flexibilidad en la entrada, hay que comenzar recordando que ha sido, históricamente, el ámbito de acción de nuestros poderes con capacidad de actuación. Se ha partido del axioma de que facilitando, mediante las modalidades contractuales, el acceso al mercado de trabajo se conseguirá la inserción laboral pero sin ser conscientes -o a lo mejor, siéndolo- de que, en la mayoría de las ocasiones, se ha tratado de una inserción laboral caracterizada por la precariedad, puesto que se ha hecho uso de la contratación temporal e, incluso, dentro de ésta de los contratos formativos, con una finalidad muy distinta a su razón de ser.

Se ha tratado, sin más, de incidir en los niveles de empleo y de desempleo sin atender a las consecuencias que esa inserción puede tener en el desarrollo del trabajador o, para ser más concreto, en sus condiciones de vida. Por este motivo, los trabajadores en general, y los jóvenes en particular, están padeciendo la pobreza laboral. Y lo más desafortunado es que este resultado tampoco se convierte en una situación coyuntural en las trayectorias de muchos trabajadores -más de las deseables-; todo lo contrario, gran parte de los mismos mantienen esta temporalidad durante largos períodos de tiempo, que combinan con otros de desempleo. En estos supuestos, la pobreza se instala en sus vidas que, por tanto, quedan cercenadas.

Ante esta realidad, la política de empleo no está haciendo nada; es más, la favorece cuando, por ejemplo, permite que el contrato para la formación y el aprendizaje -buque insignia de la precariedad laboral- pueda, tras su última reforma, ser concatenado para varias profesiones u oficios, lo que viene a perpetuar esa condición de pobreza del trabajador -máxime cuando se trata, en la casi totalidad de los casos, de puestos de trabajo de baja cualificación y, por ello, con unos salarios más bajos-.

En suma, estas medidas de inserción no arrojan un balance positivo, por lo que se hace necesario acudir, para ver si es posible cambiar la valoración, a otro bloque de medidas como son las de vinculadas a la formación y cualificación del trabajador.

5.2.2. Empleabilidad: aprendizaje a lo largo de la vida

Como ponen de manifiesto los estudios doctrinales, los puestos de trabajo se están polarizando; de tal forma, que existe una importante brecha entre los empleos

de mayor⁹¹ y menor cualificación -lo que se va a traducir, como es obvio, en los niveles salariales de los correspondientes trabajadores⁹²- estando en vías de extinción, por así decirlo, los puestos de trabajo medios -lo que se puede parangonar e incluso conectar con el aumento de las desigualdades sociales-. Siendo así, la política de empleo debe, necesariamente, articular las medidas oportunas para combatir este efecto. Y tales medidas se focalizan, sin duda, en la formación de los trabajadores⁹³ -tanto empleados como desempleados-; o sea, garantizando lo que se conoce como el aprendizaje a lo largo de la vida.

La inversión en capital humano, elemento básico de la competitividad y productividad de las empresas y de la empleabilidad de los trabajadores, tiene que convertirse en un ámbito de actuación fundamental de nuestra política de empleo. Así ocurre. Tanto la Ley de Empleo como los documentos de política de empleo tienen como eje central la formación -pilar básico de la empleabilidad-. Cuestión distinta es que los resultados no acompañan; bien, porque las medidas no son las adecuadas o están mal ejecutadas; o bien, porque, y tampoco es inusual, no llegan ni tan siquiera a ponerse en marcha.

Ante la imposibilidad, por la dimensión del trabajo, de realizar un barrido por todas las medidas que, de una u otra forma, inciden en la formación de los trabajadores, puesto que obligaría incluso a descender al ámbito estrictamente educativo, se va a optar por unas observaciones generales.

En primer lugar, que nuestro modelo educativo presenta numerosas deficiencias de cara a garantizar la empleabilidad de los jóvenes; y que van de la ineficacia, en líneas generales, de las prácticas, tanto curriculares como extracurriculares, a la mal entendida formación profesional dual pasando por la lentitud de la adaptación de los planes de estudios a las necesidades del mercado de trabajo⁹⁴.

⁹¹ Estos puestos de trabajo que, por supuesto, también desarrolla nuestro mercado de trabajo -aunque, en honor a la verdad, en menor proporción que otros- van a tener, en un futuro muy cercano, un grave problema de cobertura, ya que la fuga de cerebros que se ha producido con la crisis económica va a desembocar en la falta de capital humano para cubrirlos. Un problema, por otro lado, que ha adquirido una dimensión comunitaria como lo prueba la recomendación, en las correspondientes Orientaciones de empleo de 2015, a los Estados miembros de que diseñen medidas para evitar la fuga de cerebros.

⁹² “*La desindustrialización, la intensificación del comercio internacional y el cambio tecnológico orientado a la mano de obra cualificada estarían amenazando, si no ya efectivamente socavando, los ingresos y niveles de vida (potenciales) de algunos sectores de la clase trabajadora en las economías avanzadas*”, MARX, I y NOLAN, B., “*Trabajadores...*”, opus., cit., p. 99.

⁹³ “*El gasto eficiente en educación y formación es crucial para dotar a los trabajadores desde el principio a lo largo de su carrera del conjunto de competencias que los ayudarán a prosperar en unas sociedades y en unos mercados de trabajo en constante transformación*”, Comisión Europea, *Evolución del empleo y de la situación social...*, opus., cit., p. 20.

⁹⁴ Y así lo demuestra que, de forma sucesiva en los diferentes programas nacionales de reformas como en otros documentos, se contemple esta medida. Por citar sólo el PNR 2018, se puede leer

En segundo lugar, que nuestras altísimas tasas de abandono⁹⁵ y fracaso escolar propician un desempleo estructural; al que las medidas educativas⁹⁶ y de empleo no han sabido hacer frente.

En tercer lugar, que existe una capa, sobre todo de jóvenes, con una alta cualificación⁹⁷, que convive con otra, en absoluto minoritaria, carente de cualificación y formación, lo que la aboca necesariamente al desempleo o, en el mejor de los casos, a los empleos más bajos de la pirámide, lo que se traduce, ineluctablemente, en pobreza laboral.

En cuarto lugar, que los desempleados carecen, en términos generales, de una adecuada, cuando existe, oferta formativa, que les permita alcanzar la empleabilidad requerida por la clase empresarial.

En quinto lugar, que la formación de los trabajadores ocupados se encuentra con la fortísima reticencia tanto de empleadores como de trabajadores. Ambos no son conscientes de la relevancia que para su competitividad y empleabilidad, respectivamente, tiene la formación. Eso sí, una formación acorde con las exigencias del mercado, que les cualifique o recualifique⁹⁸ en competencias digitales⁹⁹, tecnologías, idiomas, etcétera¹⁰⁰.

Pese al elevadísimo número de desempleados, en España, aunque también en Europa, es habitual que se dejen puestos de trabajo sin cubrir por falta de

en él que “*se han seguido implementado medidas para reforzar la capacidad de elección de estudios en base a la demanda y la adaptación de la oferta formativa a las necesidades del sistema productivo*”. De ahí, quizás, que en las Recomendaciones comunitarias a este PNR, se afirme que debe “*increase cooperation between education and businesses with a view to mitigating existing skills mismatches*” -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

⁹⁵ Según el PNR de 2017, ésta alcanzaba el 18,98 % y, de conformidad con el PNR de 2018, ha disminuido levemente al fijarse en el 18,28 %. En cualquier caso, muy por encima del objetivo comunitario para 2020 del 10 % que, para España, se situó en el 15 %.

⁹⁶ “*Las becas no solo tienen la función de garantizar la igualdad en el acceso, sino también de romper la relación entre el abandono temprano de los estudios y el bajo nivel de renta, así como de compensar el coste de oportunidad entre seguir escolarizado y trabajar, una de las claves para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza*”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., pp. 186 y 187.

⁹⁷ Así, el PNR de 2017 indica que el 40,2 % de la población entre 30 y 34 años tiene estudios del nivel terciario; porcentaje que aumenta, como se recoge en el PNR de 2018, al 41,2 %, y que está por encima del objetivo comunitario del 40 %, mientras que el nacional es del 44 %.

⁹⁸ De ahí que no resulte extraño que la EEAE afirme que “*la incorporación del cambio técnico y organizativo a las empresas, en particular la digitalización y la apertura a mercados globales requieren un esfuerzo de reaprendizaje tanto para trabajadores como para demandantes de empleo que permita aportar capacidades demandadas en el presente y en el futuro*”.

⁹⁹ Éstas “*son fundamentales para la inclusión en el mercado de trabajo y la inclusión social*”, Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 20.

¹⁰⁰ Dentro de los objetivos instrumentales del Eje 2 dedicado a la formación está “*ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado y a la mejora de la competitividad del tejido productivo, con especial atención a las competencias clave, digitales e idiomáticas*” -EEAE y PAPE 2018-.

profesionales con las competencias y la formación requeridas. Pero lo más destacable, en los últimos tiempos, es que tales puestos no necesariamente están vinculados, en exclusiva, con los más altos del escalafón, lo que viene siendo habitual, sino que también hay empleos, fundamentalmente del sector servicios, que tampoco se cubren por falta de personal adecuado o, si se prefiere, profesionalizado.

Esto último quiere decir que muchos empleos, sobre todo de los niveles más bajos, deben reformularse como resultado de su profesionalización, puesto que gran parte de los mismos se ocupan por trabajadores no aptos, pero de menor coste, o se mueven en el subempleo o el empleo informal. Dignificar, por así decirlo, estos empleos -tarea, en la que la política de empleo tendría un enorme protagonismo- supondría su regularización y su profesionalización con el acompañamiento, por consiguiente, de una mayor calidad y, a la postre, salario.

No se puede ocultar que esta pretensión, sobre todo en determinados ámbitos como los servicios de proximidad, puede encarecerlos; de tal forma que las economías de los hogares no puedan hacer frente a los mismos, lo que puede provocar un efecto rebote. Es decir, que aumenten los niveles de pobreza de los hogares. De ahí que las medidas arbitradas tienen obligatoriamente que complementarse con otras de carácter asistencial -siguiendo con los servicios de proximidad, por ejemplo, cheques a las familias, que complementen el coste de guarderías, geriátricos, etcétera o un mayor número de centros públicos-. Sin embargo, y aunque no referido en exclusiva a este tema, como ha denunciado el Consejo Económico y Social, España es *“uno de los países de su entorno que menos gasto destina a protección familiar”*¹⁰¹.

Este panorama formativo no es desconocido, ni novedoso; de ahí que las medidas de política de empleo deberían haber desplegado su componente anticipatorio y preventivo; de tal modo que, por un lado, hubiesen evitado los déficit formativos a fin de lograr la tan ansiada empleabilidad de los trabajadores, y, por otro, hubiesen favorecido la profesionalización de todos los puestos de trabajo.

5.2.3. Medidas de creación de empleo

Por último, hay que aludir a las medidas de creación de empleo en cuanto que puedan servir a luchar contra la pobreza laboral. Hay que mencionar las siguientes.

En primer lugar, todas aquellas, con las que suprimir, o cuando menos atenuar, las trabas burocráticas, financieras, fiscales, de Seguridad Social y formativas que para empleadores y autónomos tiene el establecimiento de la correspondiente actividad mercantil.

¹⁰¹ Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 176.

Como ya se ha apuntado, la pobreza laboral también afecta a estos colectivos¹⁰²; y en muchos casos, de manera tan acusada que les condiciona, por supuesto, su subsistencia como titulares de la actividad y, desde luego, como personas. Esto es, tienen, ante la dificultad de hacer frente a los gastos, que darla por finalizada. Ello, en España, es especialmente preocupante debido a que nuestra falta de vocación emprendedora, en cualquiera de sus modalidades, conlleva que el primer fracaso sea el último. Por este motivo, hay que neutralizar esta consecuencia; y ahí es donde interviene, aunque no sólo ella, la política de empleo.

Centrando la atención en las trabas económicas que, en definitiva, son las que comprometen la pobreza de los empresarios y autónomos, hay que partir de que los costes fiscales y de Seguridad Social unidos a la dificultad para obtener financiación hacen que la inversión requerida por la correspondiente actividad sea, en demasiados casos, enorme; siendo así, y salvo los supuestos, que los hay, de éxito, el titular de la actividad tendrá que obtener ingresos suficientes para sufragar los gastos y, además, para su vida personal. Ello es dificultoso, sobre todo, en los primeros momentos, lo que convierte, aunque no sólo por ello, este tipo de actividad en una opción secundaria en el modelo de ventaja comparativa. Es más, lo habitual es el emprendimiento por necesidad, es decir, como salida a la situación de desempleo - mayoritario durante la crisis-; y no como decisión de desarrollo profesional.

Las medidas adoptadas en esta dirección han sido, de un lado, reducciones en la carga fiscal así como una escasa financiación pública, y, de otro, la conocida Tarifa Plana para autónomos en virtud de la cual éstos ven reducida sus cotizaciones a la Seguridad Social¹⁰³. Indudablemente, puesto que estas medidas pretenden abaratar los costes, la suficiencia económica del titular de la actividad debe aumentar; otro tema, es si, en efecto, se consigue. De conformidad con los datos de pobreza de este colectivo, la respuesta parece que tiene que ser negativa.

En segundo lugar, la histórica reivindicación de la reducción de los costes de Seguridad Social para las empresas. Para éstas, dicha reducción conllevaría la posibilidad de aumentar, al disminuir los costes laborales, los niveles de empleo. En España, hasta el momento y salvo en el supuesto de los incentivos a la contratación, no se ha puesto en funcionamiento esta medida. Probablemente por el efecto tan

¹⁰² Incluso, influye la edad, “*los empresarios jóvenes tienen un riesgo de pobreza algo mayor que los empresarios mayores*”, Comisión Europea, Evolución del empleo y de la situación social..., opus., cit., p. 121.

¹⁰³ Sobre este tema de la Tarifa Plana, véase MORALES ORTEGA, J. M., “Autoempleo y emprendimiento: ¿una salida del desempleo y/o un instrumento de prolongación de la vida activa para las personas maduras?”, en *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos*, Ed. Laborum, 2016, pp. 235 a 237. E, igualmente, la ampliación temporal llevada a cabo con la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo. Dicha ampliación, según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, puede suponer un aumento del número de trabajadores autónomos que, en marzo de 2018, alcanzaba la cifra de 3.230.400 -meyss.es (14 de abril de 2018)-.

pernicioso que tiene para las arcas públicas, en el supuesto de que no conllevarse un aumento considerable de los cotizantes a la Seguridad Social.

Es más, esa bajada de costes tendría, irremediablemente, que ser compensada con otros ingresos públicos. Desde las instancias comunitarias, se defiende, para dicha compensación, el aumento de los impuestos indirectos. En efecto, de aceptarse esta posición, los trabajadores se verían directamente afectados por tal subida impositiva, y la sufrirían, muy particularmente, los que tuvieran unas rentas más bajas. De esta forma, el riesgo de pobreza aumentaría considerablemente, por lo que no es la solución ideal.

Junto a esta opción, existen las posturas que defienden que la bajada en las cotizaciones a la Seguridad Social no tiene que orientarse tanto, que también, a la posibilidad de creación de empleo como a la reducción de los índices de pobreza. Esto es, trasladar esa disminución de los costes laborales a los salarios netos de los trabajadores; así, muchos podrían salir de la pobreza. Tampoco está exenta de críticas esta posición. En un primer momento, quizás, los empleadores podrían redirigir tales cantidades; sin embargo, es casi seguro que, de conformidad con las más ortodoxas tendencias de vinculación de salario y productividad, con el tiempo, se empezaría a disminuir o, si se quiere, a no aumentar los salarios de los puestos, a juicio de la clase empresarial, menos productivos que, en líneas generales, son los de más bajo nivel y cualificación. Siendo así, la lucha contra la pobreza, con esta medida, tampoco se lograría.

En tercer y último lugar, la actuación, mediante la política de empleo, sobre los yacimientos de empleo. Ello iría dirigido, como se ha visto en otro momento, primero, a la potenciación de los sectores con mayor proyección de futuro, y, después, a profesionalizar todas las capas de todos los sectores y subsectores. Con respecto a esto último, se dan por reproducidas las consideraciones vertidas con anterioridad; mientras que en relación con la potenciación, hay que llamar la atención sobre un curioso fenómeno, que acontece en nuestro país. El inmovilismo y la falta de voluntad por modificar el modelo productivo, con todo lo que ello significa. Prueba de este es la EEAE cuando, en su apartado dedicado a las profesiones con mayores posibilidades de empleo, se remite a las habituales -incluso haciendo mención a las que han dado nefastos resultados-; afortunadamente, se incide, igualmente, en todas las profesiones vinculadas con las tecnologías de la información y del conocimiento.

6. LA SUFICIENCIA ECONÓMICA COMO UNO DE LOS PRINCIPALES PRESUPUESTOS DE LA CALIDAD DEL PUESTO DE TRABAJO

La solución a la precarización de la clase trabajadora pasa, ineluctablemente, por la adopción de las medidas necesarias garantizadoras de una inclusión activa.

Concepto muy ambicioso patrocinado a nivel comunitario¹⁰⁴ y nacional¹⁰⁵. Con este tipo de inclusión se debería “*garantizar unos ingresos económicos mínimos; el acceso a un empleo de calidad; el acceso a servicios de calidad (servicios sociales, educación, salud, vivienda)*”¹⁰⁶. Por tanto, forma parte de esta inclusión activa, la inserción laboral de calidad, la cual tiene una doble dimensión. Por un lado, la calidad en el empleo y, por otro, la calidad en el puesto de trabajo o empleo de calidad¹⁰⁷.

La calidad en el empleo significa, primero, garantizar la empleabilidad de los trabajadores siempre y en todo momento -incluidos los períodos transicionales- mediante una oferta formativa y de experiencia profesional constante y adaptada a las necesidades tanto del trabajador como del mercado de trabajo, es decir, un real aprendizaje a lo largo de la vida. Sólo así se asegurará que la posterior inserción y mantenimiento en el puesto de trabajo sea de calidad, a la par que los momentos de desempleo sean de la menor duración posible -evitándose, de esta manera, también, el paro de larga duración-.

Mientras que la calidad en el puesto de trabajo, que debe tener como presupuesto ineludible la señalada inclusión de calidad, consiste en estabilidad contractual, suficiencia económica, formación, correctas y legales condiciones de trabajo, seguridad y salud, respeto a la dignidad y a los derechos de los trabajadores

¹⁰⁴ De conformidad con las propuestas del Consejo de renovación de las Orientaciones de Empleo, los “*Member States should develop and implement preventive and integrated strategies through the combination of the three strands of active inclusion: adequate income support, inclusive labour markets and access to quality services*” -COM (2017) 677 final de 22 noviembre de 2017-; pero se trata de una formulación, que era el núcleo duro de la Recomendación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo de octubre de 2008.

¹⁰⁵ Según el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016) -no en vigor-, “*el empleo es un pilar central de la inclusión y su opuesto, el desempleo, es uno de los elementos más asociados a la pobreza y exclusión social*”; y dicha inclusión se edifica sobre la base de la llamada inclusión activa, es decir, “*el acceso a un empleo de calidad constituye un factor decisivo para lograr una sociedad cohesionada*”. Y, para ello, establece tres macroobjetivos: a) impulsar la inclusión sociolaboral a través del empleo de las personas más vulnerables, b) garantizar un sistema de prestaciones que permitan apoyar económicamente a aquellas personas en situación de vulnerabilidad y reducir la pobreza infantil y c) garantizar la prestaciones de unos servicios básicos a toda la población enfocados de forma particular hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente el caso de servicios sociales, educación, sanidad, vivienda y sociedad de la información. Pero cuando se desciende a las medidas concretas para lograr tales objetivos, se descubre que, en su casi totalidad, se mueven en los mismos parámetros de siempre; sin casi ninguna novedad con respecto a las medidas estrictamente de política de empleo, con lo cual, este documento, tampoco realiza una conexión más acertada y oportuna entre pobreza y empleo. Pese a ello, hay que destacar, con el Consejo Económico y Social de España, que este Plan ha supuesto “*al menos en el caso español, [que] las políticas europeas han tenido la virtualidad de inducir al diseño de un plan o estrategia propia de ámbito nacional, que no existía con anterioridad en este ámbito de las políticas sociales*”, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 172.

¹⁰⁶ Plan de Trabajo de la Red de Inclusión Social 2017-2020 -www.redinclusion-social.es (24 de junio de 2018)-.

¹⁰⁷ Sobre esta expresión así como sobre sus manifestaciones; véase, MORALES ORTEGA, J.M., “Empleo de calidad: ¿realidad o ficción?”, en *Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores*, Ed. Bomarzo, 2014, pp. 81 y ss.

-con particular atención a los derechos de representación y defensa¹⁰⁸. En definitiva, como se contiene en la EEAE, el mejor empleo se construye sobre tres pilares: permanencia en el puesto de trabajo, inversión en capital humano y la creación de un “*empleo con derechos, igualdad y calidad, en particular en la conciliación de la vida laboral con la personal*”.

Por lo que aquí interesa, se va a centrar, ahora, la atención en la calidad en el puesto de trabajo y, más exactamente, en la idea de suficiencia económica¹⁰⁹.

Hay que partir de que, por supuesto, el concepto de suficiencia económica es difuso e indeterminado; ahora bien, ello no impide que esa suficiencia, cualquiera que sea su formulación, debe garantizar la cobertura, como mínimo, de los criterios establecidos, y convenidos, sobre el riesgo de pobreza. Así, los salarios netos de los trabajadores deben cubrir todas esas necesidades en conjunción con la inflación. Y esto último, en España, no se ha producido; buena prueba es que en 2017, aunque es una tendencia desde 2009, “*los salarios de convenio han crecido un 1.4 %, mientras los precios de consumo lo han hecho un 2 %, con lo que el resultado es una pérdida de 0.6 puntos porcentuales*”¹¹⁰.

Con la finalidad y no sólo con ella, de garantizar unos salarios, con los que hacer frente a esas necesidades, se puede actuar sobre dos conceptos¹¹¹. En primer lugar, sobre el salario mínimo interprofesional¹¹². Su subida puede, en principio, favorecer esa suficiencia económica. Ahora bien, dicho aumento tendría, en países

¹⁰⁸ De forma muy similar, el Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos indica que el empleo de calidad tendría las siguientes características: buenos salarios, seguridad del empleo a través del empleo estándar y el acceso a la protección social, oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, buenas condiciones de trabajo en lugares de trabajo seguros y saludables, tiempo de trabajo razonable con un buen equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y representación sindical y derechos de negociación -13 y 14 de diciembre de 2017-.

¹⁰⁹ La última Encuesta Anual de Estructura Salarial del Instituto Nacional de Estadística de 2016, que contiene los datos del año 2015, indica que el salario medio en España es de 23.106'30 euros - www.ine.es (28 de junio de 2017)-.

¹¹⁰ Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 25 y 26. Según el PNR 2018, “*la reforma de la negociación colectiva ha permitido una mejor adecuación salarial a las circunstancias de cada sector y cada empresa: en 2017 el incremento salarial pactado en los convenios fue del 1.47 %, favoreciendo la creación de empleo estable y el mantenimiento de la competitividad de la economía española*”.

¹¹¹ De acuerdo con el PNR de 2017, la política salarial tiene, como uno de sus objetivos, reducir los niveles de desigualdad y de pobreza y, para ello, deben adoptarse medidas; entre las cuales, se encuentra incrementar el salario mínimo interprofesional y los salarios pactados en convenio por encima de la inflación.

¹¹² “*La función histórica del salario mínimo ha sido garantizar salarios justos y evitar la competencia desleal*”, MARX y NOLAN, *Trabajadores...*, opus., cit., p. 110.

como España, que ser considerable¹¹³, puesto que con la cantidad actual¹¹⁴ tampoco se pueden cubrir, con solvencia, los criterios acordados para determinar los niveles de pobreza. Ello exigiría un esfuerzo que, con nuestro contexto económico, parece imposible. Pero de realizarse, el resultado no necesariamente tendría por qué ser el señalado. Según demuestran varios estudios, la subida del salario mínimo interprofesional no supone una mejora de la pobreza laboral, por lo que de ser así resultaría un esfuerzo baldío que, además, podría tener importantes consecuencias para la economía.

Y en segundo lugar, sobre el salario mínimo convencional¹¹⁵. En esta dirección parece moverse el IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva que, tras numerosos problemas y desacuerdos, ha sido firmado en julio de 2018. Su fundamento se encuentra en que los trabajadores recuperen su poder adquisitivo y, al mismo tiempo, se redistribuya la riqueza. Para ello, se han adoptado dos medidas: una subida salarial y un salario mínimo para cualquier trabajador.

La subida salarial es modesta -Punto tercero: 2 %-, y además con un porcentaje variable -Punto tercero: 1 %- *“ligad[o] a los conceptos que en cada convenio se determinen, como la evolución de la productividad, resultados, absentismo injustificado y otros, en base a indicadores cuantificados, medibles y conocidos por ambas partes”*. Esta medida, no obstante, no puede entenderse como un instrumento de lucha contra la pobreza, ya que a lo sumo se ha convertido en un medio de recuperación económica, que palia -o, al menos, lo pretende- los efectos de la deflación salarial desarrollada con la crisis¹¹⁶; y que detonó un aumento, sin duda, de la pobreza laboral. Además, esta recuperación salarial puede verse afectada por la previsible ralentización de la economía, que se dejará sentir, de nuevo, en los salarios pues, como defiende la OIT, *“las reducciones del crecimiento económico debilitan las posibilidades de crecimiento del salario real”*, lo que supone una *“anomalía histórica”*¹¹⁷.

Por su parte, la fijación de un salario convencional mínimo para todo sector y puesto de trabajo puede, en cierta medida, relativizar el problema de la pobreza

¹¹³ *“En ningún país de la UE, salvo en Suecia, un hogar integrado por dos adultos y dos hijos podría subsistir con la renta neta que proporciona el salario mínimo”*; MARX y NOLAN, *Trabajadores...*, opus., cit., p. 110.

¹¹⁴ El salario mínimo interprofesional para 2018 es de 735.90 euros -RD 1077/2017 de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre)-.

¹¹⁵ El Consejo, en sus propuestas de renovación de las Orientaciones de Empleo, defiende que *“respecting national practices, Member States and social partners should ensure adequate minimum wage levels, taking into account their impact on competitiveness, job creation and in-work poverty”* -COM (2017) 677 final, 22 de noviembre de 2017-.

¹¹⁶ Como sostienen CALVO GALLEGO y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, *“la reforma [de 2012] no pretendía favorecer tanto los intereses empresariales por el simple hecho de una concreta orientación ideológica, sino porque otorgando estos nuevos poderes al empresario se facilitaría un ajuste salarial o incluso una auténtica deflación salarial que era necesaria -obviamente, en la lógica que impregnaba la reforma- para el correcto funcionamiento de la entera economía española”*, *“Las recientes reformas laborales...”*, opus., cit., p. 229 y, para conocer las vías y consecuencias de esta deflación, pp. 231 a 243.

¹¹⁷ *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo (Tendencias 2018)*, Ginebra, 2018.

laboral¹¹⁸; sin embargo, su cuantía -cifrada en 1.000 Euros; 14.000 repartidos en 14 pagas- no es de la suficiente entidad como para superar este problema; aunque sí se debe ver como un primer paso en esta dirección. Otro tema es si este salario se va a convertir en contenido cierto y habitual de nuestros convenios colectivos. A pesar de que el IV Acuerdo afirme su “*naturaleza obligacional en toda su integridad*”; añade, en este punto, que se insta “*a establecer un salario mínimo de convenio*”, lo que, de algún modo, parece dar a entender que este mejora irá, como mínimo, implantándose de manera progresiva. No obstante, no se puede ser demasiado optimistas, ya que, sin ningún género de dudas, habrá sectores y ámbitos, en los que sea enormemente complejo, sin entrar en las causas, pactar ese salario convencional mínimo.

Además, esta medida debe ser contextualizada. Es decir, el grado de pobreza toma en consideración la situación de los hogares¹¹⁹; y entre los factores que influyen¹²⁰, uno muy destacado, es la intensidad de trabajo en el hogar¹²¹.

Una intensidad muy condicionada por los miembros -población activa- de la unidad familiar. Y, en España, hay un problema consistente en que “*en los últimos 30 años se ha pasado de una media de casi 4 miembros por hogar a cifras inferiores a 3, en concreto, 2,51 miembros por hogar*” -Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017-. Con lo cual no es aventurado afirmar que, aún en condiciones normales, la intensidad de trabajo es baja. De hecho, “*el grueso de los trabajadores pobres son empleados cuyo salario es el único sostén de su familia*”¹²². Siendo así, la cuantía de este salario, en muchas ocasiones, no va a sacar de la pobreza a un importante porcentaje de hogares. En estos últimos, las rentas del trabajo deberían completarse y complementadas con prestaciones sociales de ayuda a la familia.

¹¹⁸ De hecho, 2 millones de trabajadores a tiempo completo y 1.8 millones de trabajadores a tiempo parcial se pueden beneficiar de esta medida, lo que va a coadyuvar a mejorar su situación económica -www.ugt.es (24 de julio de 2018)-.

¹¹⁹ DE LA CAL, M^a L., cuando afirma que “*es necesario diferenciar la pobreza laboral o los trabajadores pobres de los trabajadores cuyo empleo tiene un salario bajo. Cuando se analiza el empleo de bajo salario, la observación es únicamente individual y no hay referencia alguna a umbrales de pobreza, sino que lo que se hace es definir qué se entiende por bajo salario en referencia al salario mediano de la economía*”, “*por ello, el análisis individual se debería complementar con un análisis a nivel de hogar con el fin de estudiar las compensaciones que se dan en el seno del mismo*”, “La pobreza laboral”, *Centro de Documentación Hegoa*, Boletín nº 40, 2014, pp. 2 y 3.

¹²⁰ Junto a la intensidad del trabajo, “*la configuración institucional y las estructuras del mercado de trabajo, del sistema tributario y de las prestaciones sociales y del Estado del bienestar*”, MARX y NOLAN, “*Trabajadores...*”, opus., cit., p. 116.

¹²¹ “*La intensidad de trabajo por hogar se define como la relación entre el número de meses trabajados efectivamente por todos los miembros del hogar y el número total de meses que, en teoría, podrían trabajar como máximo todas las personas en edad de trabajar del hogar. el indicador comprende a las personas de 0 a 59 años que viven en hogares con una intensidad de empleo inferior al 0.2*”; así pues, “*el 14.9 % de la población de entre 0-59 años (5.265.263) viven en hogares con muy poco empleo. Era el 17.1 % en 2014 y el 15.4 % en 2015*” -European Anti Poverty Network (2017)-. En Europa, “*la recuperación del mercado de trabajo ha provocado una disminución del número de personas que viven en hogares en los que la intensidad del trabajo es muy baja en 2015*”, Comisión Europea, *Evolución del empleo y de la situación social...*, opus., cit., p. 58.

¹²² MARX y NOLAN, “*Trabajadores...*”, opus., cit., p. 107.

Al igual que los agentes sociales han realizado el esfuerzo de alcanzar este acuerdo que, por otro lado, puede ser el pistoletazo de salida a una nueva política salarial, los poderes públicos, en materia de prestaciones sociales, también deberían acometer una tarea de aumento cuantitativo y cualitativo de las mismas con la finalidad de que, en cuanto que claves para el sostenimiento familiar, sirvan para luchar contra la pobreza laboral en particular, y la pobreza en general.

7. UN BREVE APUNTE SOBRE LA POLÍTICA ASISTENCIAL

Como se acaba de anticipar y como resultado del fracaso de la política de empleo como instrumento para asegurar una inserción laboral de calidad, la política prestacional entendida en sentido amplio, tiene que convertirse en el otro vértice de actuación en la lucha contra la pobreza laboral. Y ello es responsabilidad exclusiva de los poderes públicos.

La Unión Europea, con muy diferente intención, propone, en este campo de acción, unas rentas sustitutorias del trabajo. Mientras que el Parlamento Europeo apuesta por instituir una renta mínima garantizada¹²³; el Consejo, en su propuesta de renovación de las Orientaciones de Empleo, defiende que los *“Member States should provide the unemployed with adequate unemployment benefits of reasonable duration, in line with their contributions and national eligibility rules. Such benefits should not constitute a disincentive to a quick return to employment”*; a lo que se añade que *“Social protection systems should ensure the right to adequate minimum income benefits for everyone lacking sufficient resources and promote social inclusion by encouraging people to participate actively in the labour market and society”*¹²⁴.

Estas rentas deberían convertirse en un derecho subjetivo de la ciudadanía¹²⁵. Sin embargo, en España, no es así. No todas las personas tienen derecho a un subsidio o prestación. De hecho, son muchos los hogares, que carecen de rentas del trabajo, así como de prestaciones sociales por incumplirse los requisitos de acceso a las mismas por parte de los miembros de la unidad familiar o, sencillamente, por no existir la correspondiente prestación social.

Son muchas las críticas, que se podrían realizar al régimen de prestaciones¹²⁶; de todas ellas, por el objeto de este trabajo, sólo se va a abordar el bajo nivel de

¹²³ LÁZARO SÁNCHEZ, “Aproximación al tratamiento de la pobreza laboral en las políticas de empleo e inclusión social”, en *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo...*, opus., cit., p. 264.

¹²⁴ COM (2017) 677 Final de 22 de noviembre de 2017.

¹²⁵ El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016) indicaba que había que avanzar en esta dirección.

¹²⁶ Entre otras, *“la diversidad de prestaciones y servicios de características y cuantías diferentes, dependiendo del lugar de residencia”*; y así, por ejemplo, *“en la actualidad, todas las comunidades y ciudades autónomas cuentan con algún programa de rentas mínimas de inserción. Si bien se observan similitudes entre dichos programas, la ausencia de criterios comunes a sus características y contenidos mínimos ha conducido a un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español”*; Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., pp. 171 y 177. Quizás, este sea el motivo de que el PNR de 2017 crease la llamada Tarjeta

cobertura. En la casi generalidad de las ocasiones, dichas prestaciones cumplen la única función de garantizar, eso sí, por tiempo limitado, unas rentas, con las que paliar las situaciones de necesidad de los desempleados. Desde esta configuración, hay que realizar dos observaciones.

Primera, que, como se ha adelantado, no todos los desempleados son beneficiarios de alguna de dichas prestaciones o subsidios¹²⁷ -en concreto, el “57.9 % de los parados registrados, 23 puntos menos que en enero de 2010”¹²⁸-, ya sea por la exigencia de cotizaciones previas, ya sea por medir los ingresos de la unidad familiar para su concesión¹²⁹. Siendo así, existe un gran número de desempleados carentes de ingresos. No es necesario detenerse en el aumento, que ello supone, de los niveles de pobreza.

Segunda, que excluida la prestación por desempleo -aunque no en toda su duración, ni para todos sus beneficiarios-, las restantes suponen una escasisíma cuantía¹³⁰, con la que es imposible cubrir las necesidades básicas. Así, el hecho de cobrar este tipo de rentas no saca de la pobreza a gran parte de sus beneficiarios. Lo que es muy preocupante; máxime cuando, como afirma la Red de Inclusión Social, “el apoyo a familias es bajo y no está suficientemente orientado a las familias con bajos ingresos”¹³¹.

En consecuencia, la política asistencial tampoco está sirviendo de respuesta a la pobreza vivida por parte de la clase trabajadora española, lo que no significa, por

Social, “que pretende ser un acceso a un registro que permitirá conocer las prestaciones sociales de contenido económico que bajo diferentes regímenes gestionan la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales....El objetivo es mejorar la coordinación de las distintas administraciones públicas...potenciando la eficacia de las prestaciones sociales”. El PNR 2018 indica que esta Tarjeta está contenida en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado; y que su implantación se prevé para 2018. De hecho, esta diversidad ha sido criticada en las Recomendaciones comunitarias al PNR 2018 -COM (2018) 408 Final de 23 de mayo de 2018-.

¹²⁷ “Sin embargo, en los años más recientes se ha registrado un ligero incremento en el número de beneficiarios debido en gran medida a la caída de los ingresos familiares por efecto, tanto del aumento del desempleo, como de la devaluación salarial”; y centrando la atención en la protección por desempleo, “en 2015 había 818.562 beneficiarios menos respecto a 2010. Un descenso, iniciado en 2011 y de forma continuada desde 2013, que obedece fundamentalmente a la pérdida de derecho que acarrea la situación de desempleo de larga duración...cuando no se reúnen los requisitos para optar a alguno de los subsidios del nivel asistencial”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., pp. 175 y 179.

¹²⁸ Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 4 y 23.

¹²⁹ De hecho, la mayoría de ellas están supeditadas a un nivel de renta de los hogares, lo que puede dificultar su obtención. Pese a ello, todavía son muchos los hogares españoles, en los que todos sus miembros están en situación de desempleo. En concreto, en 2017, “hay 1.210.500 hogares [resulta curioso que según el PNR 2018, esta cifra desciende a 1.210.280] con todos sus miembros en situación de desempleo y 585.000 que no perciben ninguna renta, 768.800 y 205.100 más, respectivamente, de los que había antes del impacto de la crisis”, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social de UGT, Situación del Empleo..., opus., cit., pp. 4 y 23.

¹³⁰ “En torno a 425 euros...notablemente inferior a la de las contributivas (que oscilan sobre los 800 euros)”, Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 179.

¹³¹ www.redinclusion-social.es (24 de junio de 2018).

supuesto, su eliminación. Partiéndose de que estas “ayudas de carácter asistencial desempeñan un papel muy limitado a la hora de superar esas situaciones y en realidad deberían formar parte de un conjunto integral de actuaciones efectivas y coherentes en el marco de todas las políticas públicas, tendentes a conseguir una integración social y laboral completa, que permita a todas las personas mantener un nivel de vida digno. Sin embargo, es innegable que contribuyen a la subsistencia material de los hogares vulnerables. Por tanto, su mantenimiento, adecuación y suficiencia, en el contexto de un elenco más amplio y coordinado de medidas de prevención y lucha contra la pobreza, sigue siendo un imperativo del Estado social”¹³².

8. UNA ÚLTIMA, Y DESESPERANZADORA, CONCLUSIÓN

Si algo debe quedar claro de todo lo dicho hasta el momento es que, hoy en día, el riesgo de pobreza se ha generalizado, de manera alarmante, entre la clase trabajadora. Ya no se trata de un problema de concretos colectivos o de determinadas circunstancias, cualquier trabajador, mucho más si está desempleado, puede caer en la trampa de la pobreza. Por esta razón, el modelo de intervención debe cambiar o, cuando menos, reformularse de cara a asegurar una existencia digna a todos los trabajadores en concordancia con el concepto, empleado en la Cumbre de Gotemburgo, de *living in dignity*; más concretamente, se indica, como parte del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que “*workers have the right to fair wages that provide for a decent standard of living. Adequate minimum wages shall be ensured, in a way that provide for the satisfaction of the needs of the worker and his/ her family in the light of national economic and social conditions, whilst safeguarding access to employment and incentives to seek work. In-work poverty shall be prevented*”¹³³.

Aunque el término dignidad no tiene por qué tener un sentido unívoco; sí es cierto que se pueden alcanzar acuerdos que definan y delimiten sus contornos. La dignidad requiere, sin ningún género de dudas y por lo que aquí importa, que el trabajador -la persona- tenga los recursos suficientes para vivir y satisfacer sus necesidades vitales -entendida, estas últimas, no de forma cicatera-. Posiblemente, con todas las críticas que se puedan verter, los diez criterios para determinar la pobreza relativa o severa puedan ser un adecuado punto de partida. Debiendo garantizarse a todo ser humano que los tenga cubiertos, de manera estable, todos ellos.

Hasta que ello se produzca -en el caso de que acontezca alguna vez-, hay que adoptar las medidas oportunas por parte de todos los sujetos implicados. Medidas que deberían tener dos campos de acción. Uno, ajeno a la política de empleo, que sería el apoyo a los hogares ubicados en los umbrales de pobreza. Medidas que evitaran, por así decirlo, la subsistencia del hogar mediante canales informales y/o

¹³² Consejo Económico y Social de España, Políticas públicas para combatir la pobreza..., opus., cit., p. 174.

¹³³ De forma parecida, en las propuestas del Consejo de revisión de las Orientaciones de Empleo, se añade a la nº 5 que los “*Member States should, in line with national practices and respecting the autonomy of social partners,... allowing for the responsiveness of wages to productivity developments while ensuring fair wages that provide for a decent standard of living?*” -COM (2017) 677 final, 22 de noviembre de 2017-.

inadecuados. Nada se descubre al afirmar que durante la crisis, y probablemente también ahora, muchos hogares españoles han subsistido gracias, en todo o en parte, a la ayuda suministrada por los miembros jubilados de la familia -aunque no fuesen parte de la unidad familiar-.

El otro campo de acción lo constituye la política de empleo. Pese a la innegable realidad de que la inclusión laboral no sustrae a los trabajadores de la pobreza, lo cierto es que sigue siendo el principal instrumento para asegurar unas rentas. Otro tema, como se ha intentado explicar a lo largo de estas páginas, es que dicha inclusión se realice en unos términos y con unos condicionantes, que son los verdaderos culpables de esa pobreza laboral. Y ahí es donde la política de empleo, en conjunción con otros ámbitos, tiene que desplegar todas sus armas para lograr una inserción laboral de calidad y, con ella, la salida de la pobreza o, simplemente, no caer en ella.

La precariedad de nuestro mercado de trabajo y, posiblemente, su principal consecuencia que es la pobreza laboral, suponen, en el Siglo XXI, una realidad muy cercana a la conocida como Cuestión Social¹³⁴. Sin llegar a tales extremos, lo cual es relativamente lógico, la situación vivida por gran parte de la actual clase trabajadora requiere de una intervención y de una actuación a todos los niveles -poderes públicos y agentes sociales- pues, de lo contrario, los cimientos del Estado Social y del Bienestar¹³⁵ acabarían por resquebrajarse; y si no lo han hecho ya es por la resignación mostrada por los propios trabajadores, que están aceptado, pese a las dificultades, esta realidad -y una venidera, mucho más problemática- como si otra, no fuese posible.

¹³⁴ Basta, a estos efectos, con acudir a la descripción del mercado de trabajo español realizada por el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

¹³⁵ Se puede leer en el PNR de 2017, que el “*empleo es la base de cualquier política social y del mantenimiento de nuestro estado del bienestar*”.