



Universidad Nacional de La Matanza  
*Secretaría de Ciencia y Tecnología*



Centro de  
Investigaciones  
Sociales  
UNLaM

N°174 agosto 2023

# Síntesis Clave

## Boletín Informativo

ISSN 2344-9632

---

**Barreras a la Incorporación Social: Una primera aproximación a las emociones que emergen de la participación en el programa de renta mínima en Navarra (España)**

Maite Huerta Tardío y Lucía Martínez Virto

---

**Universidad Nacional de La Matanza**

Rector: Dr. Daniel Martínez

Vice Rector: Dr. Fernando Luján Acosta

**Secretaría de Ciencia y Tecnología**

Secretario: Lic. Juan Pablo Piñeiro



## Centro de Investigaciones Sociales

### Síntesis Clave

Boletín Informativo

ISSN 2344-9632

#### **Coordinación General:**

Angélica De Sena

#### **Edición:**

Andrea Dettano y Victoria Mairano

#### **Maquetación:**

Florencia Bareiro Gardenal y Constanza Faracce Macia

#### **Contacto:**

Florencio Varela 1903,  
B1754 San Justo, Buenos Aires

[cis@unlam.edu.ar](mailto:cis@unlam.edu.ar)

[www.cis.unlam.edu.ar](http://www.cis.unlam.edu.ar)

 /cis\_unlam

 @cis\_unlam

 /cis.unlam

## **Barreras a la Incorporación Social: Una primera aproximación a las emociones que emergen de la participación en el programa de renta mínima en Navarra (España)**

### **Maite Huerta Tardío**

Personal Investigador Predoctoral en Formación del Departamento de Sociología y Trabajo Social la Universidad Pública de Navarra (España)

*maite.huerta@unavarra.es*

### **Lucía Martínez Virto**

Titular del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra (España)

*lucia.martinez@unavarra.es*

---

El acceso al mercado laboral para personas perceptoras de Renta Garantizada (en adelante RG) presenta serias dificultades que van más allá de las propias barreras a la incorporación social. La participación en el programa autonómico de renta mínima presenta altos niveles de estrés e incertidumbre, vinculados al cumplimiento de los requisitos y al mantenimiento en el programa, así como emociones de vergüenza y culpa asociados a los estereotipos de pasividad y cronificación en la percepción de prestaciones económicas.

---

## **Barreras a la Incorporación Social: Una primera aproximación a las emociones que emergen de la participación en el programa de renta mínima en Navarra (España)<sup>1</sup>**

### **Resumen:**

El presente trabajo tiene por finalidad conocer la experiencia de participación en el programa autonómico de renta mínima en Navarra, así como las barreras que enfrentan las personas beneficiarias en los recursos para la inclusión social. Por otro lado, se analizan las principales emociones que emergen del proceso. Para ello, se analiza el mapa de recursos y servicios disponibles para la inclusión social en el territorio. Frente a los múltiples prejuicios que enfrenta este colectivo, los resultados de la investigación confirman el considerable esfuerzo que realizan para alejarse de la situación de desempleo y del estigma derivado de la percepción de esta prestación.

En este sentido, el enfoque metodológico aplicado combina la producción y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Por un lado, se ha realizado una revisión de la literatura científica en el marco de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Por otro lado, se han analizado fuentes secundarias normativas y estadísticas de bases y registros disponibles. Y, por último, se ha desarrollado el trabajo de campo mediante el uso de la encuesta y la entrevista en profundidad. La estrategia metodológica permite identificar las barreras de acceso a los recursos de incorporación social y las principales emociones que emergen en los itinerarios de inclusión social.

**Palabras claves:** Incorporación Social; Renta Garantizada; Exclusión Social; Emociones; España.

---

<sup>1</sup> Este artículo está realizado en el marco del proyecto de investigación: “Los retos de gobernanza y gestión inclusiva de los programas de renta mínima en el nuevo contexto social e institucional (PID2021-125710OA-C22)”. Financiado por el Agencia Estatal de Investigación (AEI), de España.

## Introducción

El presente estudio tiene por objetivo identificar y analizar las barreras de acceso al empleo y las limitaciones existentes en los recursos de incorporación social para las personas perceptoras de Renta Garantizada. Esta prestación se enmarca en el programa autonómico de renta mínima del territorio de Navarra, una de las 19 comunidades autónomas que conforman el estado español. La región se sitúa al norte del estado y comparte frontera, por el Norte, con Francia, por el Este con Aragón, por el Sudoeste con la Rioja y por el Oeste con el País Vasco. Asimismo, presenta una tasa AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) del 14,5%, una de las más reducidas del país (EAPN, 2023).

Frente al extenso recorrido histórico que presentan los programas autonómicos de renta mínima en el estado español, se muestran insuficientes para reducir la alta tasa de pobreza e ineficaces en la promoción de la salida de la exclusión social (Noguera, 2019). En este contexto, este estudio busca identificar las barreras de acceso a los recursos de incorporación social, así como las emociones derivadas de la participación en el programa autonómico de renta mínima en Navarra.

La puesta en marcha del programa autonómico de renta mínima en 1989 por parte del Gobierno Vasco sirvió de apoyo para el despliegue progresivo de estos programas en otros territorios del estado español. Este proceso derivó en un fuerte debate político con respecto al impacto que podrían tener estos programas en las personas perceptoras en edad activa (Noguera, 2019). Desde entonces, se alude a la afamada expresión de dar a las personas pobres “la caña y no el pez” (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995), dotando a estos programas de una fuerte connotación de inserción laboral.

El empleo, históricamente, se ha venido configurando como la principal vía de integración social (Martínez Virto, 2017), por el impulso a la creación de redes informales, a la participación social, al acceso a derechos y, por supuesto, a una garantía de ingresos digna y de calidad. Sin embargo, ha ido cambiando su intensidad protectora a lo largo del tiempo. El aumento del desempleo y de la precariedad laboral, entre otras razones, impiden ocasionalmente superar el umbral de pobreza. De hecho, el surgimiento de nuevas fórmulas de inmersión en el mercado de trabajo, entre las que destacan el desempleo de larga duración, las trayectorias laborales irregulares, la pobreza en el empleo y el empleo atípico, derivan en nuevas formas de pobreza (Martínez Virto, 2019).

En este sentido, según EUROSTAT (2021), el volumen de trabajadores pobres alcanza el 8,9% de la población activa. Este fenómeno es conocido en la literatura internacional como “*working poor*”, término que trata de definir a las personas que, a pesar de participar activamente en el mercado de trabajo, no logran escapar de la situación de pobreza (Azcona Sáenz, 2017). Este escenario supone un gran reto

para el sistema de servicios sociales, en tanto que gran parte de sus mecanismos están fuertemente orientados a la incorporación laboral.

La orientación de la asistencia social al empleo se enmarca en el tratamiento de los pobres capaces (Pérez Eransus, 2005). En diversas políticas de activación, adaptadas a una gran variedad de colectivos vulnerables, se observa un especial esfuerzo por aunar las políticas sociales y de empleo para impulsar el acceso de las personas beneficiarias al mercado laboral. La puesta en marcha de la entonces denominada Renta Básica, en 1999, sitúa a Navarra como uno de los territorios españoles pioneros en el desarrollo de prestaciones de garantía de ingresos mínimos. Desde su implantación, ha estado caracterizada por una fuerte obligación de realizar una contraprestación laboral a cambio del cobro de la ayuda económica (Pérez Eransus, 2005). Sin embargo, la última reforma realizada en el programa autonómico de garantía de ingresos, en el año 2016, apuesta por hacer efectivo, de manera diferenciada, el derecho a unos derechos económicos y a la inclusión social, eliminando la subordinación de este último al cobro de la prestación económica.

Los cambios sociales producidos en las últimas décadas complejizan los itinerarios de acceso al mercado laboral, especialmente, para las mujeres, los jóvenes, las personas de origen extranjero y con escasa cualificación. La acumulación de estas barreras puede suponer la imposibilidad de alcanzar un empleo de calidad, así como prescindir, a futuro, de una protección social adecuada. Por otro lado, los recursos de incorporación social presentan duplicidades y limitaciones en cobertura y diseño. A este respecto, en el estado español las redes informales se configuran como un agente esencial para amortiguar el impacto de la exclusión social (Rodríguez Cabrero, 1989) y cubrir los huecos a los que el sistema, por su limitada protección, no llega a preservar (Martínez Virto, 2014).

Ante un escenario como el actual, caracterizado por una protección social insuficiente, resulta imprescindible apostar por el impulso al desarrollo de los programas autonómicos de renta mínima (Sanzo González, 2019). A lo largo del tiempo, estos programas han convivido con el temor al desincentivo al empleo, el miedo a la cronificación y el estigma de sus beneficiarios (Martínez Virto, 2019), lo que ha favorecido el endurecimiento de los requisitos de acceso y la introducción de una fuerte condicionalidad laboral en el programa. Sin embargo, nunca se ha incorporado el enfoque de las personas usuarias al impacto de las políticas públicas. Por ello, se realiza un estudio de caso en Navarra orientado a recuperar como vivencian las personas receptoras de la prestación de Renta Garantizada las limitaciones en los mecanismos de incorporación social.

## El proceso de solicitud de RG en el sistema de servicios sociales de Navarra

Navarra es una de las comunidades autónomas pionera en el desarrollo de las prestaciones de renta mínima en el estado español. Desde su implementación, en el año 1999, la entonces denominada Renta Básica fue una prestación garantizada destinada a hogares con carencia de ingresos. Esta normativa tenía por finalidad eliminar el histórico enfoque asistencial del sistema de servicios sociales, así como implementar, en el territorio, un enfoque basado en derechos. Esta normativa sufrió varias modificaciones parciales, a consecuencia de la crisis económica de 2008, lo que supuso la elaboración de una nueva ley que modificó, principalmente, la capacidad de protección de la prestación económica.

La Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social integró varias restricciones en términos de requisitos de acceso que generaron fuertes situaciones de desprotección normativa. Si bien el impacto de la crisis económica de 2008 en el territorio pudo tener especial incidencia en estas modificaciones, el gran motor de cambio se produjo por el importante cambio en los perfiles de necesidad. El progresivo agotamiento de la protección contributiva impulsó el uso extendido de mecanismos asistenciales frente a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Esta reforma tuvo escasa aceptación en el territorio debido al retroceso que suponía en el marco del derecho. Los agentes sociales, entre los que destaca el Tercer Sector de Acción Social, lucharon para implementar varias reformas parciales que flexibilizaron los requisitos de acceso y ampliaron el nivel de cobertura del programa. En 2016, gracias a la nueva legislatura, se pone en marcha la actual normativa autonómica de garantía de ingresos mínimos, la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. Esta reforma dio lugar a una prestación garantizada que revisaba cuantías, modificaba requisitos de acceso, pero especialmente, redujo la condicionalidad y reconoció dos derechos diferenciados, a la prestación económica y a la Inclusión Social. Dos años más tarde, se aprueba el Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, de Desarrollo de los Derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.

Esta contextualización histórica del caso de Navarra se aprecia, ciertamente, en los informes anuales de Rentas Mínimas de Inserción elaborados por el Ministerio Español de Derechos Sociales y Agenda 2030. A continuación, se presenta una tabla de datos respectiva a la evolución de las personas perceptoras de Renta Garantizada en Navarra entre el año 2011 y el 2021.

Tabla 1. Evolución de los perceptores de Renta Garantizada en Navarra

	<b>Perceptores de RG en Navarra</b>
<b>Año 2011</b>	18.363
<b>Año 2012</b>	25.835
<b>Año 2013</b>	31.750
<b>Año 2014</b>	38.552
<b>Año 2015</b>	28.827
<b>Año 2016</b>	31.889
<b>Año 2017</b>	35.514
<b>Año 2018</b>	36.303
<b>Año 2019</b>	35.899
<b>Año 2020</b>	37.879
<b>Año 2021</b>	41.629

Fuente: elaboración propia mediante memorias anuales de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio Estatal de Derechos Sociales y Agenda 2030

La cifra de personas perceptoras de la prestación en 2011 nos informa de la reducida incidencia que, por el momento, tenía la crisis económica de 2008 en el territorio de Navarra. Durante los tres años siguientes (2012-2014), se aprecia un aumento progresivo en los datos debido, posiblemente, a los efectos de la crisis en el territorio y a la consolidación de la prestación de Renta Básica. Una gran parte de la población normalizada, tras haber agotado su protección contributiva, se ve obligada a acceder al sistema de garantía de ingresos mínimos para amortiguar los efectos de la crisis en sus condiciones de vida. Por otro lado, durante 2015 y 2016 se observa un descenso importante en el número de perceptores. Esta reducción puede ser debida, previsiblemente, a la materialización de los efectos de la reforma de la Renta de Inclusión Social, efectuada en 2012, y a la puesta en marcha de otros mecanismos asistenciales complementarios para amortiguar los efectos de la coyuntura. De 2017 en adelante, el número de perceptores de RG presenta una tendencia de aumento paulatino. La reducción que se muestra para 2019 debe analizarse con cautela, ya que el dato puede estar sesgado por el estallido de la pandemia sanitaria por covid-19 y la puesta en marcha de una prestación suelo para todo el estado.

En 2020, en plena pandemia por covid-19, España aprueba la prestación estatal del Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV) con la finalidad de amortiguar el impacto de la coyuntura y reducir las desigualdades prestacionales entre territorios en el marco de la garantía de ingresos mínimos. A este respecto, las comunidades autónomas presentan, en función de las necesidades territoriales, diversas reacciones en el proceso de armonización de su prestación autonómica al IMV. Si bien la tabla ofrece información del conjunto de las reformas desarrolladas en el marco del programa autonómico de renta mínima (1999, 2012, 2016 y 2020), los datos respectivos a 2020 y 2021 evidencian que Navarra ha mantenido su nivel de inversión en el programa

de garantía de ingresos como reacción al IMV con la finalidad de adecuar su nivel de cobertura a las necesidades sociales emergentes.

A continuación, se realiza una descripción del proceso de solicitud para la participación en el programa autonómico de renta mínima en base a la última reforma, publicada en el Boletín Oficial de Navarra con fecha 18 de noviembre de 2016. El procedimiento de solicitud de Renta Garantizada en el territorio se inicia a instancia de la persona o de la unidad familiar interesada. De manera habitual, la persona solicitante acude al Servicio Social de Base que le corresponde por lugar de empadronamiento. En esta primera fase, las profesionales del sistema de servicios sociales informan a la persona titular de la documentación que debe presentar para la comprobación del cumplimiento de los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la prestación.

La solicitud contiene una autorización para que las unidades administrativas competentes realicen cualquier comprobación para verificar la información respecto al cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones. Recogida la solicitud, estas unidades recopilarán la documentación y remitirán el expediente completo al departamento competente en materia de servicios sociales, órgano encargado de la tramitación y resolución de la Renta Garantizada. Recibida en alguno de los registros del Gobierno de Navarra, el órgano administrativo competente para su tramitación y resolución comprobará que la unidad familiar cumple con todos los requisitos.

La actuación incluye la elaboración de un co-diagnóstico social imparcial de la situación personal y familiar por parte del servicio social, en el que participará activamente la persona solicitante. Tras ello, se realiza una propuesta de acompañamiento social mediante un programa personalizado para su proceso de inclusión social en todas las dimensiones. El programa personalizado incluye un convenio de inclusión social en el que se determinará la duración, los objetivos, los compromisos de las personas participantes, así como los resultados previstos. También, incluirá los servicios y programas que prestarán las Administraciones Públicas de Navarra para acompañar el itinerario de inclusión social y los prestados por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la intervención sociolaboral, que actuarán de manera coordinada. Contiene, asimismo, un sistema de seguimiento y reorientación de las actuaciones acordadas. Intervendrán en el convenio, los Servicios Sociales de Base, o en su caso, los Equipos de Incorporación Sociolaboral y la persona solicitante, o el conjunto de la unidad familiar. De manera excepcional, sin reunir los requisitos que dan derechos a la RG, podrá concederse la prestación a las personas en situación de exclusión social grave, cuando concurren circunstancias objetivas que las coloquen en situación de necesidad.

Las personas podrán ejercer libremente este derecho a través de los programas y servicios, garantizados y no garantizados, incluidos en la Cartera de Servicios

Sociales de Navarra, aprobada mediante el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio y, especialmente, en el Programa Básico de Incorporación Social de Atención Primaria y los servicios de atención especializada en la atención a las personas en situación de exclusión social o riesgo de estarlo. La cartera de servicios sociales de ámbito general tiene como ejes principales de atención la situación de dependencia y discapacidad, la atención primaria, la atención a personas con enfermedad mental grave y a la exclusión social, así como la atención a personas víctimas de violencia contra las mujeres y a personas mayores.

En definitiva, la ley tiene por objeto regular el Derecho a la Inclusión Social, a través de un proceso personalizado, con el fin de prevenir y atender a las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social y el Derecho a una Renta Garantizada. Serán titulares las personas que, residiendo en Navarra, se encuentren en situación de exclusión social. La normativa entiende por exclusión social aquella situación consecuencia de un proceso dinámico de acumulación de diversos déficits en varios ámbitos que persisten en el tiempo e impiden o limitan el disfrute efectivo de sus derechos (Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada). Para garantizar ambos derechos, el Gobierno de Navarra aprobará cada cuatro años planes estratégicos que delimitarán servicios, programas, recursos económicos e indicadores de proceso e impacto de garantía del derecho e incluirán las actuaciones en todos los ámbitos estrechamente vinculados a la inclusión social.

El órgano responsable de tramitar y resolver las solicitudes de Renta Garantizada será el servicio competente en materia de garantía de ingresos. El titular dictará resolución en un plazo máximo de tres meses, contados desde la fecha de entrada en alguno de los registros oficiales del Gobierno de Navarra y, determinará la cuantía de la prestación y el periodo de percepción. Si la resolución no se dicta en este plazo, la solicitud se entenderá estimada por silencio administrativo. Por otro lado, las personas perceptoras deben comunicar al departamento, en un plazo máximo de 15 días hábiles, cualquier cambio en las circunstancias que se hayan tenido en cuenta para la concesión de la prestación y que pueda dar lugar a una modificación.

Con el fin de reforzar el estímulo al empleo, quedarán excluidos del cómputo de los recursos disponibles una parte de los rendimientos derivados de las actividades laborales. En caso de que el contrato laboral esté subvencionado públicamente no serán de aplicación los estímulos previstos y se establecerá un sistema específico de incentivos al empleo. La cuantía mensual de la prestación vendrá determinada por la diferencia entre la cuantía de la prestación económica de RG y el valor de los ingresos mensuales computables, deducidos del cálculo los estímulos al empleo.

En caso de que la unidad familiar haya percibido RG, sin modificaciones, por un periodo superior a un año ininterrumpido, se aplicará el proceso personalizado de inclusión social con el fin de promover su inclusión activa. En caso de que se dé esta

situación en un periodo continuo de 24 meses, la Administración Pública deberá ofrecerle la posibilidad de participar en un programa de Empleo Social Protegido u otra opción de empleo y formación salvo que, a juicio de los servicios públicos, la unidad familiar no se encuentre en condiciones. Finalmente, el Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, amplía este contenido y aporta los formularios de solicitud, renovación y modificación en materia de ambos derechos.

## Metodología

El estudio tiene por objetivo analizar las limitaciones de los recursos de incorporación social para las personas beneficiarias de RG, así como identificar las emociones que emergen de la participación en el programa autonómico de renta mínima. Si bien es importante analizar los mecanismos de gobernanza de las políticas sociales, es esencial incorporar el enfoque de las personas usuarias al impacto de las políticas públicas. Para comenzar este proceso de recogida de información, se realiza un estudio de caso en el territorio de Navarra. A este respecto, el trabajo se caracteriza por la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social, entre las que destacan el análisis de fuentes estadísticas y documentales en el marco de la temática y el desarrollo del trabajo de campo. Este último incluye 5 entrevistas en profundidad y 20 cuestionarios a personas usuarias del Programa Básico de Incorporación Social de atención primaria de servicios sociales del territorio estudiado.

Navarra es una región situada al norte de España que, comparte frontera con el estado francés y con regiones españolas como Aragón, La Rioja y el País Vasco. La influencia de estos territorios, la sitúan como una de las comunidades autónomas del estado español pionera en el desarrollo de prestaciones de renta mínima. Desde su implementación, en 1999, la entonces Renta Básica (ahora denominada Renta Garantizada) fue una prestación a la vanguardia, que tenía por finalidad prescindir del enfoque asistencialista en el sistema de servicios sociales y hacer efectivo el enfoque basado en derechos. El territorio, además, presenta una de las mejores tasas de riesgo de pobreza y/o exclusión social del estado (EAPN, 2023).

Por un lado, resulta esencial aproximarnos a las dinámicas de acceso a las prestaciones y a las dificultades que presentan los recursos de incorporación social en el territorio. Para ello, se ha realizado un análisis basado en fuentes estadísticas secundarias de bases y registros disponibles y de elementos normativos que permiten analizar, de manera comparada, los cambios en la legislación y en la evolución de las personas perceptoras en los esquemas autonómicos de renta mínima.

A este respecto, se ha profundizado en el análisis del banco de datos del Observatorio de la Realidad Social de Navarra con respecto al campo de pobreza y exclusión social y, de manera específica, al eje de Renta Garantizada. Por otro lado, se ha ahondado

en el examen de los informes de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio Español de Derechos Sociales y Agenda 2030, desde el año 2011 hasta el último informe disponible de 2021. El estudio de estas fuentes ha permitido conocer en profundidad la evolución histórica en la percepción del programa autonómico de renta mínima.

Por otro lado, se han analizado las barreras y potencialidades de los recursos y servicios de incorporación social en el territorio desde un enfoque cualitativo a partir del análisis documental y del discurso de los informantes clave. Ello ha contado con una revisión de la literatura científica disponible en bases como *Web Of Science* (WOS) y *Scopus*, en el marco de la lucha contra la pobreza y la exclusión social y de los servicios de incorporación social de Navarra.

Finalmente, se ha realizado el trabajo de campo. En primer lugar, se han realizado 5 entrevistas semiestructuradas y en profundidad a personas usuarias del programa básico de Incorporación Social de atención primaria de servicios sociales, perceptoras de RG y en situación de desempleo, con edad, origen y sexo variable. La finalidad de la técnica es conocer las limitaciones existentes en la incorporación social y observar cómo esto es vivenciado por las personas partícipes del sistema de servicios sociales. Por otro lado, se ha aplicado la técnica del cuestionario, a un universo muestral de 20 personas, con la finalidad de ahondar en las consecuencias personales derivadas de la situación de desempleo y de la percepción de la prestación de Renta Garantizada. La técnica ha sido aplicada de manera anónima, con la finalidad de obtener una respuesta lo más objetiva posible.

## Resultados

El trabajo de campo realizado en Navarra nos permite constatar que el acceso al mercado laboral de las personas perceptoras de Renta Garantizada está caracterizado por serias dificultades que van más allá de las propias barreras a la incorporación social. Esta situación produce emociones negativas que, además pueden sumarse a las dificultades que estas personas presencian de la permanencia en situación de desempleo de larga duración o de la exclusión social.

En este apartado, se identifican los principales hitos que las personas perceptoras de Renta Garantizada desarrollan en su proceso de salida de la exclusión social. En primer lugar, realizan importantes esfuerzos en la búsqueda de un empleo digno y de calidad. Por otro lado, enfrentan varias barreras que, por un lado, dificultan la entrada al mercado laboral y, por otro, producen emociones, presentando consecuencias devastadoras en sus condiciones de vida. Por último, los mecanismos territoriales existentes presentan limitaciones importantes en la promoción de los itinerarios de inclusión social.

### a) Esfuerzos para salir de la situación de exclusión social

Las personas perceptoras de Renta Garantizada declaran, en primer lugar, realizar una constante e intensa búsqueda de empleo con la finalidad de amortiguar las importantes consecuencias que se derivan de la situación de desempleo de larga duración. En este sentido, y frente a los estereotipos que se asocian a los beneficiarios de los esquemas autonómicos de renta mínima, realizan importantes esfuerzos por salir de la situación de exclusión social.

Sin embargo, con el paso del tiempo se materializan las consecuencias de permanecer en esta situación. A este respecto, disminuye la motivación para continuar activamente en la búsqueda de empleo, afectando intensamente en su autoestima. Por otro lado, comienzan a observar que la situación del mercado laboral no es favorable, en tanto que carece de puestos de trabajo adecuados. El sistema de protección social, a este respecto, facilita oportunidades de formación para promover su inclusión social y, en reducidas ocasiones, ofrece empleos de calidad. Sin embargo, esporádicamente, brinda contratos temporales subvencionados públicamente para favorecer la entrada al mercado de trabajo.

*“Al buscar y no encontrar, al final siempre frustrado” (E3).*

Las nuevas fórmulas de inmersión en el mercado de trabajo reducen firmemente la capacidad de protección social. A este respecto, las personas perceptoras de RG plantean como propuesta inicial acceder al autoempleo. El 80% de las personas entrevistadas afirma que desearía tener un trabajo a jornada completa que le permitiría alejarse de las ayudas recibidas por los servicios sociales y mejorar su nivel de vida. Sin embargo, frente a la dificultad de acceder al mercado de trabajo, la economía sumergida se instaura como una estrategia prioritaria para la cobertura de necesidades básicas. Si bien el colectivo es consciente de que mediante esta fórmula de acceso al empleo recibirá una protección social a futuro más reducida, acceden a cualquier empleo con la finalidad de salir de la exclusión social más extrema.

*“A pelar cebolla, había un chaval, pero sin contrato ni nada” (E5).*

### b) Las barreras de acceso al empleo como obstáculos a la incorporación social: la carencia de formación y experiencia laboral como principales dificultades

Son múltiples los obstáculos que dificultan el acceso al mercado normalizado y, especialmente, de las personas que se encuentran en riesgo o situación de exclusión social. A lo largo de este apartado, se exponen las principales barreras de acceso al empleo localizadas gracias al trabajo de campo. Entre ellas destacan la carencia de formación y de experiencia laboral, aunque también existen otros elementos que imposibilitan la incorporación social.

En primer lugar, se aprecia la barrera del género. Las mujeres asisten, en mayor medida, a empleos temporales y en situación más precaria, lo que posteriormente derivará en una protección social más reducida. La histórica dedicación de la mujer al rol doméstico y de la labor de cuidados deriva en prácticas discriminatorias con respecto al acceso al mercado de trabajo. Por otro lado, encontrarse ejerciendo labores de cuidado supone, en sí misma, una barrera importante de acceso al empleo.

*“Una mujer tiene hijos, y está pendiente de ellos, y es diferente que un padre tiene hijos, no tiene ni un problema” (E5).*

Por otro lado, la edad en la que las personas acceden al mercado laboral puede suponer una dificultad añadida. A medida que ésta aumenta, incrementa la probabilidad de no encontrar un empleo de calidad. En las entrevistas en profundidad, se expone que el mercado de trabajo está destinado a facilitar y a mejorar las condiciones de vida de las personas más jóvenes.

*“¿Con mi edad?, lo asumo. Yo tengo 61 años ya, me da igual prácticamente [...] con mi edad ya no te quieren en ningún sitio” (E1).*

Si la barrera de la edad se acopla con la del género y la nacionalidad, puede derivar en la imposibilidad de acceder al mercado de trabajo. La fusión de una o varias barreras complejiza, todavía más, las ya difíciles oportunidades de acceso al empleo para las personas perceptoras de Renta Garantizada.

*“No soy española, no soy 20 años, soy cuarenta y pico [...] estoy mujer, aunque por mí una mujer puede hacer todo lo que puede hacer un hombre” (E5).*

Los estudios precedentes en el marco de la temática han señalado como barreras por excelencia de acceso al empleo, la carencia de formación y de experiencia laboral (Pérez Eransus, 2004). Si bien las personas entrevistadas de género masculino muestran una tendencia prematura en la salida del sistema educativo para acceder lo antes posible al mercado laboral, las mujeres continúan formándose para reducir las dificultades añadidas a las que, por género, asisten en el acceso al mundo laboral. A este respecto, los varones presentan una limitación importante en el ámbito formativo, aunque poseen una experiencia laboral más longeva. De manera inversa sucede con las mujeres.

*“Empecé a trabajar con 13 años en una empresa de cochecitos de niño, con un permiso firmado de mi padre” (E1).*

La disponibilidad para el empleo tiene especial relevancia en el acceso al mercado laboral. En este sentido, se observa una disponibilidad inmediata por parte de los hombres, mientras que las mujeres, casi siempre comprometidas en el rol de cuidados, presentan mayores dificultades. A este respecto, las mujeres acceden a cualquier sector laboral, con independencia de su formación, con la finalidad de acceder a un salario que les permita superar el umbral de pobreza. Muy vinculado

a esta barrera, se aprecia la dificultad para realizar movilidades por el territorio. La carencia de vehículo propio supone una importante limitación en el acceso a las oportunidades laborales, especialmente en algunos municipios del sur de la región estudiada.

*“Si me llamarían, inmediata, te lo digo, de cualquier cosa” (E3).*

En último lugar, las redes informales se instituyen como uno de los mecanismos por excelencia para amortiguar el impacto de las situaciones de pobreza y exclusión social en el estado. Carecer de una red social firme puede suponer una barrera en sí misma, ya que puede derivar en una pérdida importante de oportunidades laborales y en un agravamiento de las situaciones de exclusión social. Por lo tanto, este obstáculo tiene implicaciones importantes a nivel emocional en las personas receptoras de RG.

### **c) Emociones que emergen de la percepción de la prestación económica de RG**

Las condiciones de vida de las personas participantes en el programa autonómico de renta mínima suelen verse afectadas, principalmente, por la constante búsqueda activa de empleo. Esta ocupación, en muchos casos, no tiene un final efectivo, lo que impacta negativamente a nivel emocional. Por otro lado, la propia participación en el programa de garantía de ingresos mínimos deriva, en sí mismo, en altos niveles de estrés e incertidumbre. El desconocimiento con respecto al procedimiento de solicitud de Renta Garantizada, además de los requisitos de participación y mantenimiento en el programa, provocan sentimientos de malestar en las personas participantes.

*“Ya cansa ir siempre a los mismos lados, a llevar... pero ya llevo un mes que he tirado la toalla” (E3).*

Con la finalidad de reducir los efectos de la participación en el programa y prolongar, en la medida de lo posible, la cuantía económica mensual, las personas receptoras de Renta Garantizada aplican diversas estrategias de actuación. En primer lugar, reducen firmemente su participación en actividades de ocio, tiempo libre y cultura. Esta actividad se presenta como secundaria en los discursos de las personas informantes clave, sin embargo, tiene una función importante en el mantenimiento y en la creación de nuevas relaciones sociales, así como en el bienestar personal.

*“Llega un momento que, como no tienes medios para hacer nada.... Estás siempre como un poco de mal humor” (E1).*

Por otro lado, al encontrarse en situación de carencia de ingresos, encuentran serios problemas para hacer frente a pagos e imprevistos. En este sentido, reducen en gastos básicos de suministros y alimentación. En ocasiones, las personas receptoras

de Renta Garantizada reciben ayudas para la alimentación de entidades sociales especializadas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Agradecen el auxilio prestado, sin embargo, son conscientes de que el consumo de alimentos en un estado deteriorado tendrá, sin duda, implicaciones a largo plazo en el ámbito de la salud.

*“Pero sabes, a veces te dan yogur pasado [...] te dan, pero pasado, que no se puede vender en las tiendas” (E5).*

Si bien estas tácticas permiten cubrir los gastos mínimos vitales de las unidades familiares, tienen consecuencias, como el sentimiento de negatividad y enfado que presentan, a causa de la permanencia en situación de desempleo de larga duración, lo que trae consigo situaciones peligrosas. En una de las entrevistas en profundidad, se alude a la posibilidad de acometer la idea suicida.

*“Yo lo tengo fácil cuando me quiera quitar de en medio, porque me tomo 11 pastillas al día” (E1).*

En definitiva, permanecer en situación de pobreza y exclusión social tiene un impacto importante en el deterioro de la salud física y mental de las personas. Las expectativas de las personas receptoras de RG se ven subordinadas a la consecución de un empleo estable, que mejore su calidad de vida y reduzca las consecuencias derivadas de la situación de desempleo de larga duración. Asimismo, pretenden lograr una autonomía personal con respecto al sistema de garantía de ingresos, evitando la percepción de la prestación económica.

*“Venimos aquí para trabajar, no para pedir ayudas” (E2).*

Sin embargo, y frente a las dificultades que plantea el mercado de trabajo, en situaciones aventajadas acceden a empleos precarios que compaginan con el cobro de la prestación de renta mínima. Conscientes de los beneficios económicos, sociales y en el bienestar que presenta la situación activa de empleo, acceden al mercado de trabajo mediante fórmulas innovadoras con la finalidad de reducir el estigma de pasividad que arrastran y reduciendo su futura capacidad de protección social.

#### **d) Duplicidades en los recursos de incorporación: limitados en cobertura y diseño**

A pesar de los considerables esfuerzos que realizan las personas participantes del programa autonómico de renta mínima para obtener un empleo, los recursos y mecanismos de protección social en el territorio no promueven la salida de las situaciones exclusógenas. En primer lugar, la percepción de la prestación económica de RG, a pesar de sus limitaciones, se orienta a una gran capacidad de protección que evita las situaciones de pobreza y exclusión social más severas.

*“Sin esta ayuda no puedo vivir. Es poco, pero sin eso no puedo vivir” (E5).*

Asimismo, esta prestación se encuentra estrechamente vinculada al derecho a la inclusión social. Si bien se ha eliminado la subordinación del Derecho a la Inclusión Social al cobro de la prestación económica, el derecho a la transferencia monetaria si va estrechamente vinculada al desarrollo y al seguimiento de un itinerario de inclusión social. En el 50% de los casos del cuestionario se expone que, vincular RG a un itinerario personalizado de intervención social, impulsa en gran medida la inserción sociolaboral de las personas perceptoras. Por otro lado, la prestación permite compaginar, por un tiempo determinado, la cuantía económica con ingresos por trabajo, lo que incrementa la capacidad de ahorro de las unidades familiares y, por ende, su autoestima. En este sentido, la aplicación de incentivos al empleo en el territorio confirma la motivación de las personas perceptoras por participar activamente en el mercado de trabajo y no depender, para sobrevivir, del cobro de la prestación.

*“Si te impulsa un poco [...] es una ayuda hasta encontrar trabajo” (E3).*

En contraposición, algunos discursos rescatados de los informes clave se orientan a la escasa capacidad de protección y a las dificultades de tramitación que presenta la prestación. Los problemas de resolución de expedientes, en ocasiones, colocan a las personas perceptoras de RG en situaciones temporales de exclusión social extrema. Con el paso del tiempo, y gracias al impulso de otras ayudas económicas, las administraciones públicas navarras permiten amortiguar el agravamiento de las situaciones sociales.

*“De mayo hasta enero de 2015 sin cobrar nada. Esos meses fueron increíbles” (E4).*

Por otro lado, existen recursos que promueven más específicamente el derecho a la inclusión social de las personas perceptoras de RG. En Navarra, uno de los más importantes y con mejores críticas es el Equipo de Incorporación Sociolaboral (EISOL). Si bien se alude a la validez y fiabilidad del recurso, únicamente el 25% de las personas que han cumplimentado el cuestionario ha tenido la oportunidad de acceder al mismo. En las entrevistas, el recurso es valorado negativamente puesto que, lejos de la formación que ofrece, no permite una mejora de la empleabilidad.

*“A mí la formación no me gusta. Prefiero ir a trabajar” (E5).*

Otro de los grandes recursos territoriales que favorece la incorporación al mercado de trabajo es el Empleo Social Protegido (ESP). Este mecanismo de incorporación se instaura como una prestación económica destinada a entidades locales y de iniciativa social destinada a la contratación temporal de personas en situación de vulnerabilidad social. El recurso no es garantizado, por lo que únicamente se financiará cuando exista disponibilidad presupuestaria en el Gobierno de Navarra.

Del conjunto de personas que han cumplimentado el cuestionario, únicamente el 10% ha participado en el servicio. La valoración que recibe es negativa debido a la escasa capacidad de participación en el mismo y a las condiciones laborales que presenta.

Frente a la escasa protección que presentan los recursos de incorporación social en Navarra, las redes informales se instauran como una figura protagonista en el apoyo de las situaciones de pobreza y exclusión social y en la promoción de su salida.

*“Si no hubiera sido por mis padres...” (E4).*

Del mismo modo, las entidades del Tercer Sector de Acción Social han permitido, gracias a su intervención, una amortiguación importante de la exclusión social en el territorio. Sin embargo, la coordinación entre los recursos de incorporación social es escasa, lo que deriva en una duplicidad importante de esfuerzos profesionales, así como para las personas usuarias, en el marco de la intervención social. Por otro lado, existen lagunas importantes de intervención que deben ser acometidas, interdisciplinariamente, entre el sistema de empleo y el sistema de servicios sociales.

## **Conclusiones y Propuestas**

Las personas perceptoras de Renta Garantizada en Navarra realizan importantes esfuerzos en la búsqueda de empleo con la finalidad de alejarse de la situación de exclusión social. Sin embargo, tienen que luchar frente a múltiples barreras que condicionan, firmemente, su acceso al mercado laboral. Entre ellas destacan el nivel formativo y la experiencia profesional, pero también el sexo, la edad, el estado civil, la disponibilidad para el tipo de contrato y para realizar movilizaciones territoriales, el tiempo de permanencia en la situación de desempleo, las cargas familiares y la ausencia de redes informales. La acumulación de estas barreras impulsa un acceso al mercado de trabajo bajo fuertes condiciones de precariedad.

Por otro lado, el actual mercado de trabajo se caracteriza por altas cotas de flexibilidad y precariedad, lo que dificulta una salida efectiva del sistema de protección social. Frente a ello, la participación en el empleo mediante la economía sumergida se instaura, en muchos casos, como una estrategia prioritaria para la salida de la exclusión social. El desempleo de larga duración, en contraposición al discurso de la opinión pública, presenta consecuencias persistentes y devastadoras en las condiciones de vida de las personas que lo sufren (Martínez Virto, 2015). A este respecto, el estado debería intervenir, específicamente, para amortiguar el impacto de esta situación. Sin embargo, facilita recursos que son valorados por las

personas perceptoras como ineficaces e improductivos, además de insuficientes, para lograr un empleo normalizado y de calidad.

Los testimonios cristalizan que, pese a algunos estigmas que acompañan a las personas perceptoras de Renta Garantizada en el marco de la pasividad y de la cronificación en la percepción de las prestaciones económicas, existe un deseo firme para abandonar la situación de pobreza. En este sentido, la participación en el programa produce, frecuentemente, sentimientos vinculados a las emociones de vergüenza y culpa. El estudio nos permite constatar que el acceso al empleo para este colectivo está determinado por serias limitaciones que van más allá de las propias barreras a la incorporación social.

En primer lugar, el proceso de solicitud para la participación en el programa autonómico de renta mínima genera elevados niveles de estrés relacionados, entre otros factores, con la incertidumbre sobre el cumplimiento de los requisitos y el mantenimiento de la prestación económica. Por otro lado, son múltiples las estrategias empleadas por las unidades familiares para extender el nivel de cobertura que ofrece la prestación económica. Entre ellas destacan la reducción del gasto en alimentación, el abandono de la participación en actividades de ocio y tiempo libre y el recorte de suministros básicos en la vivienda.

Estas tácticas tienen un claro impacto en el deterioro del bienestar físico y emocional de las personas perceptoras de RG. En algunos casos llegan a exteriorizar la ideación suicida debido a la desesperanza vital que derivan de su situación económica. A este respecto, y frente a la escasa coordinación y capacidad de cobertura que presentan los mecanismos de incorporación, nuevamente las redes familiares cobran un papel protagonista en la contención de emociones ligadas a la permanencia en la situación de exclusión social. Por otra parte, la forma que tome el diseño de la política pública, el modo en que la ciudadanía legitime estas prestaciones y la manera en la que se diseñe el procedimiento de acceso y revisión serán claves para prevenir el deterioro de la salud en las personas perceptoras.

Por otro lado, esta primera aproximación a las emociones derivadas de la participación en el programa de renta mínima en el territorio de Navarra debe profundizarse con un alcance mayor del trabajo de campo empírico. Si bien el estudio ha permitido avanzar en la incorporación del enfoque de las personas usuarias al impacto de las políticas públicas, la limitación muestral impide realizar conclusiones contundentes con respecto a las limitaciones de los recursos territoriales. En este sentido, en un futuro cercano se ampliará la muestra del trabajo de campo con la finalidad de poder realizar conjeturas más firmes en el marco de la temática.

## Referencias Bibliográficas

Aguilar, M., Gaviria, M y Laparra, M. (1995). *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*. FOESSA

Azcona Sáenz, P. (2017). *Trabajadores y pobres: condiciones de vida y desafíos para las políticas sociales*. [Tesis doctoral, Universidad Pública de Navarra]. Académica-e. [Trabajadores y pobres: condiciones de vida y desafíos para las políticas sociales \(unavarra.es\)](http://unavarra.es)

Boletín Oficial del Estado [BOE]. Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (España)

European Anti Poverty Network- EAPN. (2023). El Estado de la Pobreza 2023: Primer avance de Resultados, abril 2023. Recuperado de: [1682433986\\_el-estado-de-la-pobreza.-primer-avance-resultados-abril-2023.pdf \(eapn.es\)](https://eapn.es/1682433986_el-estado-de-la-pobreza.-primer-avance-resultados-abril-2023.pdf)

EUROSTAT (2021). *Tasa de riesgo de pobreza de ocupados*. [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://statistics.eurostat.eu)

Martínez Virto, L. (2014). *Crisis en familia. Síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar*. Fundación FOESSA

Martínez Virto, L. (2015). Itinerarios de exclusión: crisis concatenadas, acumuladas y sin apoyos. En Laparra, M., García-de-Eulate, T. (Coords.), *La desigualdad que se nos queda. II Informe CIPARAIIS sobre el impacto social de la crisis, 2007-2014* (pp.261-294). Bellaterra

Martínez Virto, L. (2017). Programas de Servicios Sociales para la inclusión social a través del empleo: ante el reto de la transversalidad, la multidimensionalidad y la creación de oportunidades laborales. *Trabajo Social Global- Global Social Work. Revista de Investigaciones en Intervención Social*, 7 (13), 95-117.

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

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales (2019). *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción*. [informe-rrmm-19.pdf \(mdsocialesa2030.gob.es\)](https://mdsocialesa2030.gob.es/informe-rrmm-19.pdf)

Navarra. Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios sociales de Ámbito General. *Boletín Oficial de Navarra, de 9 de julio de 2008, núm. 84*

Navarra. Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social. *Boletín Oficial de Navarra, de 3 de febrero de 2012, núm. 24*

Navarra. Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los Derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. *Boletín Oficial de Navarra, de 18 de noviembre de 2016, núm. 223*

Navarra. Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, de Desarrollo de los Derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. *Boletín Oficial de Navarra, 05 de junio de 2018*

Noguera, J.A (2019). Las rentas mínimas autonómicas en España: Balance y retos de futuro. En: *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. (40-61). Observatorio Social de la Caixa.

Pérez Eransus, B. (2004). El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión. *Revista de documentación social*, (135), 89-107.

Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Cáritas Española Editores, nº1.

Rodríguez Cabrero, G. (1989). Orígenes y evolución del Estado de bienestar español en su perspectiva histórica: una visión general. *Política y Sociedad*, 2, 79-87.

Sanzo González, L. (2019). *Las rentas mínimas en España*. Documento de trabajo 6.2: Fundación FOESSA. [Las rentas mínimas en España \(foessa.es\)](http://foessa.es)