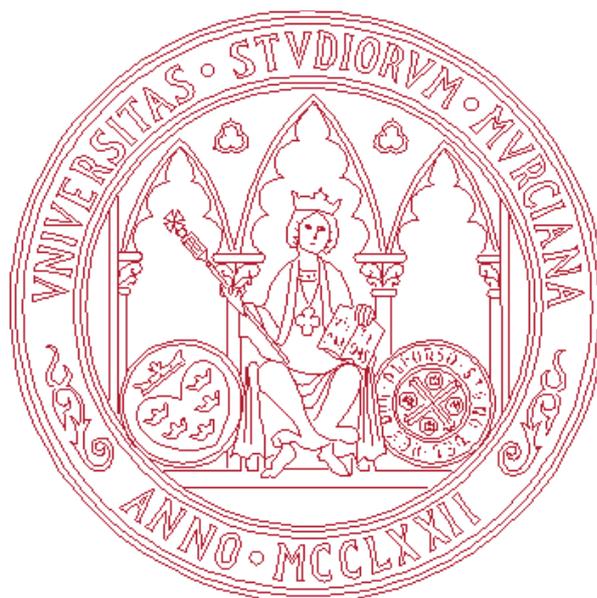




UNIVERSIDAD DE MURCIA
ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

**Políticas Activas de Empleo en España.
Debate y Retos Políticos en el Marco de
las Nuevas Formas de Organización Social
(2003-2013)**

D^a María Belén García Palma
2018



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

TESIS

**Políticas Activas de Empleo en España.
Debate y retos políticos en el marco de las nuevas formas de
organización social (2003-2013)**

DIRECTORES

**Dr. D. Juan José García Escribano
Dra. Dña. M^a Isabel Sánchez-Mora Molina**

AUTORA

Dña. María Belén García Palma

2018

A David y Clara.

A mis padres.

AGRADECIMIENTOS

Al finalizar este trabajo de investigación, he tomado conciencia de lo necesaria que resulta esta página y de lo ingenuo y egoísta que sería pensar que el único esfuerzo es de la persona que lo firma. Dicho esto, mi primer agradecimiento solo puede ser para mis directores, M^a Isabel Sánchez-Mora Molina y Juan José García Escribano, que tan generosamente han compartido conmigo su conocimiento, su criterio y saber hacer, su valiosa experiencia, todas las dosis de fuerza moral y motivación que he necesitado y, además, por los que siento un profundo aprecio.

Mi agradecimiento y dedicatoria a mi familia natural, en especial a mis padres, que pronto me inculcaron el valor trabajo, aunándose después una inquietud personal y profesional. También a la que considero mi familia murciana, ellas saben quiénes son, de las que tanto he aprendido y cuyo constante apoyo moral les agradezco.

Agradecimiento a la paciencia y comprensión que he recibido de muchos compañeros de universidad, cuyo afecto mutuo hace que cualquier faceta de mi trabajo sea mucho más satisfactoria.

Finalmente, por su carácter especial, mi agradecimiento infinito y mi dedicatoria más afectiva para los verdaderos sufridores y artífices de que esto haya sido posible, mi pareja y mi hija, auténtico soporte de mi día a día.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	17
Capítulo I. LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL: MARCO CONFIGURADOR DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	21
I.1. El espacio: MERCADO DE TRABAJO E INTERVENCIÓN PÚBLICA.	22
I.1.1 Perspectivas teóricas sobre el mercado de trabajo.....	22
I.1.2 Consideraciones teóricas sobre el desempleo.....	32
I.2. Lo social: ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIOLABORALES. ..	37
I.2.1. Bienestar y Política Social.....	37
I.2.2. Origen y configuración del Estado de Bienestar.....	40
I.2.3. Crisis y respuesta neoliberal	43
I.3. El marco socioeconómico: ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL TRABAJO EN LA SOCIEDAD INFORMACIONAL.	48
I.3.1. Las nuevas formas de organización productiva y laboral.	48
I.3.2. La sociedad informacional	52
I.3.3. El paradigma de la flexibilidad. La escala global.....	59
I.3.4. Efectos en el empleo.	64
I.4. La política: CONSOLIDACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	69
I.4.1. Elementos conceptuales y aproximación al contenido.....	69
I.4.2. La integración de las Políticas de Empleo en la Unión Europea.....	76
I.5. El discurso: NUEVA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL DESEMPLEO	85
I.6. Los datos: DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA	91
I.6.1. Evolución del marco regulador.....	91
I.6.2. Indicadores: evolución del gasto y participantes	102
I.7. Conclusiones del análisis teórico	109

Capítulo II. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	113
II.1. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	113
II.1.1 Objetivos	113
II.1.2 Hipótesis.....	114
II.2. EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVO	115
II.2.1 El análisis de contenido: análisis de datos cualitativos.....	117
II.2.2 La Teoría Fundamentada.....	119
II.3. ELEMENTOS DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	124
II.3.1. Selección del “corpus” de documentos	124
II.3.2. Identificación de incidentes.....	127
II.3.3. Codificación de incidentes: categorización.....	128
II.4. ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN	130
II.4.1. Análisis descriptivo e inferencial.....	130
II.4.1.1.Descripción del contenido.....	130
II.4.1.2.Análisis temático y semántico.	131
II.4.1.3.Estrategia intensiva y contextual.....	132
II.4.2. Análisis relacional y conceptual.....	133
II.4.2.1.Obtención de familias y redes conceptuales	133
II.4.2.2. Elaboración conceptual.....	134
II.5. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	139
 Capítulo III. ANÁLISIS DE RESULTADOS	 141
III.1. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO	141
III.1.1. Caracterización del debate: relación de códigos y distribución de frecuencias.....	141
III.1.2. Caracterización del contexto: variables extratextuales	151
III.1.2.1. Legislaturas	151
III.1.2.2. Rol parlamentario.....	153
III.1.2.3. Posicionamiento ideológico	154
III.1.2.4. Contexto socioeconómico.....	155
III.1.3. Conclusiones sobre la caracterización del debate y el contexto	158

III.2. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS DIMENSIONES DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL EN EL DEBATE POLÍTICO	161
III.2.1. El espacio: <i>pluralidad de mercados de trabajo y nuevas formas de empleo</i>	161
III.2.2. Lo social: <i>diversidad social y bienestar social “a la carta”</i>	183
III.2.3. El marco socioeconómico: <i>sobrevivir a la globalización</i>	191
III.2.4. La política: <i>imposición vs. negociación</i>	201
III.2.5. El discurso: <i>retos políticos y calidad de los servicios de empleo</i>	233
III.2.6. Conclusiones del análisis descriptivo.....	255
III.3. ANÁLISIS CONTEXTUAL DE LAS DIMENSIONES DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL EN EL DEBATE POLÍTICO	263
III.3.1. El espacio: <i>la importancia del rol parlamentario</i>	263
III.3.2. Lo social: <i>y sus diferencias ideológicas</i>	267
III.3.3. El marco socioeconómico: <i>la prioridad del contexto socioeconómico</i>	269
III.3.4. La política: <i>juego de variables en el rol parlamentario</i>	272
III.3.5. El discurso: <i>escaso margen para el posicionamiento ideológico</i>	276
III.3.6. Conclusiones del análisis contextual.....	279
III.4. ANÁLISIS RELACIONAL Y CONCEPTUAL	281
III.4.1. Familias y redes conceptuales	281
III.4.1.1 Contexto socioeconómico y laboral	282
III.4.1.2 Definición de la situación.....	285
III.4.1.3 Causas/determinantes inmediatos	286
III.4.1.4 Condiciones de desarrollo.....	288
III.4.1.5 Relaciones con agentes sociales	292
III.4.1.6 Relaciones políticas	294
III.4.1.7 Opiniones	295
III.4.1.8 Estrategias.....	296
III.4.1.9 Procesos.....	298
III.4.1.10 Propósitos	301
III.4.1.11 Retos/metas	303
III.4.1.12 Productos	305
III.4.1.13 Consecuencias	306
III.4.1.14 Cultura, creencias y normas sociales.....	308
III.4.1.15 Unidades	310

III.4.2. Elaboración conceptual	311
III.4.2.1 Categorías analíticas e hipótesis conceptuales.....	311
III.4.2.2 Categoría central y elaboración del paradigma: <i>Estableciendo retos políticos</i>	321
III.4.3. Conclusiones del análisis relacional y conceptual.....	326
Capítulo IV. CONCLUSIONES	329
IV.1. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	337
REFERENCIAS	339
ANEXOS	353
Anexo 1. Relación de documentos incluidos en la Unidad Hermenéutica	353
Anexo 2. Relación, descripción y frecuencia del total de códigos generados en el Análisis	357
Anexo 3. Distribución del número de códigos empleados y citas codificadas en cada documento primario por debate	368
Anexo 4. Relación total de códigos empleados y frecuencia por debate.....	372
Anexo 5. Composición parlamentaria del Congreso de los Diputados por legislaturas en el periodo 2003-2013	383
Anexo 6. Síntesis de la evolución del contexto socioeconómico (2003-2013)	384

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Cuadro 1. Estrategias de superación de la crisis del trabajo.....	28
Cuadro 2. Tipología del desempleo (según origen del problema).....	34
Cuadro 3. Dimensiones de la precariedad laboral.....	69
Cuadro 4. Cuadro resumen de la evolución de la Estrategia Europea de Empleo (1994-2002)	81
Cuadro 5. Cuadro resumen de la evolución de la Estrategia Europea de Empleo (2005-2013)	84
Cuadro 6. Evolución de las políticas de empleo en España.....	92
Cuadro 7. Dimensiones y temas empleados en el análisis temático y semántico	132
Cuadro 8. Pasos y operaciones generales en el análisis cualitativo asistido por ordenador (Programa ATLAS.ti)	138

Cuadro 9. Relación de debates considerados en cada una de las legislaturas (2003-2013)	153
Cuadro 10. Composición del rol parlamentario en cada una de las legislaturas (2003-2013)	154
Cuadro 11. Elaboración del paradigma: Marco regulador de las PAE como establecimiento de retos políticos	325
Tabla 1. Distribución anual del gasto en España Políticas de Empleo (2003-2013). (% del PIB).....	104
Tabla 2. Distribución porcentual del gasto en España de Políticas de Activas de Empleo (2003-2013). (%).....	106
Tabla 3. Gasto anual en España de Políticas Activas de Empleo (2003-2013). (mill. euros)	107
Tabla 4. Promedio anual de participantes en Políticas de Activas de Empleo en España (2003-2007).....	108
Tabla 5. Promedio anual de participantes en Políticas de Activas de Empleo en España (2008-2013).....	109
Tabla 6. Distribución de los documentos incluidos en la Unidad Hermenéutica.....	126
Tabla 7. Relación total y frecuencia de códigos generados	142
Tabla 8. Resumen del nº de códigos utilizados y citas codificadas por tipo de debate.....	143
Tabla 9. Códigos con mayor número de frecuencias generados en la tramitación y texto normativo de la Ley 56/2003 de Empleo.....	144
Tabla 10. Códigos con mayor número de frecuencias generados en la tramitación y texto normativo del Real Decreto-ley 3/2011 de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo.....	145
Tabla 11. Códigos con mayor número de frecuencias generados en la tramitación y texto normativo del Real Decreto-ley 14/2011 de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo	146
Tabla 12. Códigos con mayor número de frecuencias generados en el texto normativo del Real Decreto 1542/2011 por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014	147
Tabla 13. Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2003.....	147
Tabla 14. Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2005.....	148
Tabla 15. Códigos con mayor número de frecuencias en el Debate sobre el Estado de la Nación 2006.....	148
Tabla 16. Códigos con mayor número de frecuencias en el Debate sobre el Estado de la Nación 2007	149
Tabla 17. Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2009.....	149
Tabla 18. Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2010.....	150

Tabla 19. Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2011.....	150
Tabla 20. Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2013.....	151
Tabla 21. Escala ideológica de los partidos políticos.....	155
Tabla 22. Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el espacio”	161
Tabla 23. Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “lo social”	184
Tabla 24. Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “marco socioeconómico”.....	191
Tabla 25. Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “la política”	202
Tabla 26. Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el discurso”.....	234
Tabla 27. Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el espacio” por tipo de debate	263
Tabla 28. Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “los social” por tipo de debate	267
Tabla 29. Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “marco socioeconómico” por tipo de debate	270
Tabla 30. Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “la política” por tipo de debate	273
Tabla 31. Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el discurso” por tipo de debate.....	276
Tabla 32. Relación de familias y distribución del peso cuantitativo.....	282
Tabla 33. Familia CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y LABORAL	283
Tabla 34. Familia DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN	285
Tabla 35. Familia CAUSAS/DETERMINANTES INMEDIATOS	287
Tabla 36. Familia CONDICIONES DE DESARROLLO.....	289
Tabla 37. Familia RELACIONES CON AGENTES SOCIALES	293
Tabla 38. Familia RELACIONES POLÍTICAS	294
Tabla 39. Familia OPINIONES	296
Tabla 40. Familia ESTRATEGIAS.....	297
Tabla 41. Familia PROCESOS	299
Tabla 42. Familia PROPÓSITOS	301
Tabla 43. Familia RETOS/METAS	303
Tabla 44. Familia PRODUCTOS	305
Tabla 45. Familia CONSECUENCIAS.....	306
Tabla 46. Familia CULTURA, CREENCIAS Y NORMAS SOCIALES	308

Tabla 47. Familia UNIDADES.....	310
Tabla 48. Agrupación de familias en categorías analíticas.....	312
Gráfico 1. Evolución del gasto en España Políticas de Empleo (2003-2013). (% PIB).....	104
Gráfico 2. Evolución del gasto en España en Políticas Activas de Empleo (2003-2013). (%).....	106
Figura 1. Etapas y productos de una política pública.....	70
Figura 2. Contextualización de los debates analizados en cada legislatura.....	158
Figura 3. Mapa conceptual del contexto socioeconómico y laboral.....	284
Figura 4. Mapa conceptual de la definición de la situación.....	286
Figura 5. Mapa conceptual de las causas inmediatas.....	288
Figura 6. Mapa conceptual de las condiciones de desarrollo.....	292
Figura 7. Mapa conceptual de las relaciones con agentes sociales.....	294
Figura 8. Mapa conceptual de las relaciones políticas.....	295
Figura 9. Mapa conceptual de las estrategias.....	298
Figura 10. Mapa conceptual de los procesos.....	300
Figura 11. Mapa conceptual de los propósitos.....	303
Figura 12. Mapa conceptual de los retos.....	304
Figura 13. Mapa conceptual de los productos.....	306
Figura 14. Mapa conceptual de las consecuencias.....	307
Figura 15. Mapa conceptual de la cultura: valores y normas sociales.....	310
Figura 16. Mapa conceptual de la unidad.....	311
Figura 17. Categoría analítica: ANTECEDENTES. Integración de hipótesis conceptuales.....	314
Figura 18. Categoría analítica: DESARROLLO. Integración de hipótesis conceptuales.....	317
Figura 19. Categoría analítica: RESULTADOS. Integración de hipótesis conceptuales.....	318
Figura 20. Categoría analítica: CONSECUENCIAS. Integración de hipótesis conceptuales.....	319
Figura 21. Categoría analítica: MARCO CULTURAL. Integración de hipótesis conceptuales.....	320
Figura 22. Categoría analítica: UNIDADES. Integración de hipótesis conceptuales.....	321

INTRODUCCIÓN

En una propuesta de análisis de las políticas públicas se plantea la hipótesis de que si la definición política de un problema público es multicausal y muestra un alto grado de complejidad, entonces los objetivos del programa de actuación son poco claros y los instrumentos son de tipo incitativo o persuasivo. Buen ejemplo de ello serían las políticas de empleo, dado que factores tanto individuales, como macroeconómicos y estructurales, tienen un papel determinante en la propia existencia del problema (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008).

A esta complejidad del problema y de su intervención política, hay que añadir la complejidad del ámbito en el que se sitúan. En efecto, las Políticas Activas de Empleo han de ser contextualizadas “en el cruce entre políticas económicas, laborales y sociales, para situarlas en sus justos términos, reconociendo la escasa capacidad de las políticas activas para solventar el complejo problema del desempleo” (Ramos Martín, 2004a, p. 397).

Por tanto, es manifiesto que los objetivos y resultados de la política de empleo, están irremediabilmente mediatizados por multitud de factores que operan en el entorno socioeconómico en el que tienen lugar y en el que las personas, en su interacción con el mismo, también construyen.

El contexto socioeconómico se caracteriza, en las últimas décadas, por una serie de factores relacionados entre sí, como son: las consecuencias de la globalización económica y los cambios en la organización productiva, la incorporación de innovaciones tecnológicas, o el ajuste de la oferta de bienes y servicios a las nuevas necesidades y demandas sociales. De ahí, que sea necesario complementar la aplicación más tradicional de la perspectiva económica o jurídica para el análisis y evaluación de las Políticas Activas de Empleo, con otras perspectivas y paradigmas de conocimiento del ámbito social, ya que, nos hallamos ante una realidad social muy compleja.

En efecto, las Políticas Activas de Empleo han sido analizadas, generalmente, desde el ámbito económico y jurídico: Alujas Ruiz (2003); Alonso-Borrego, Arellano, Dolado y Jimeno (2004); Cueto Iglesias (2006); García Serrano (2007); Olarte Encabo (2008); Luján

Alcaraz (2013) son una muestra de ello. No obstante, en los últimos años se han elaborado algunos trabajos que profundizan en el análisis sociológico de estas políticas. En concreto, ha sido más habitual la aplicación del análisis del discurso de las Políticas Activas de Empleo generado desde la Unión Europea, y manifestado en términos prácticos en la *Estrategia Europea de Empleo*. Algunos trabajos en esta línea son los elaborados por Santos Ortega, Montalbá Ocaña y Moldes Farelo (2004); Martínez López (2008, 2011), Sanz de Miguel (2013) o Fernández Rodríguez y Serrano Pascual (2014), muchos de los cuales han puesto el énfasis en el análisis de la construcción discursiva de estas políticas en el ámbito europeo (con términos como activación, empleabilidad, *flexiguridad...*), así como el impacto que dicho discurso tiene sobre las propias políticas activas en España y en los agentes sociales y políticos vinculados a las mismas.

El planteamiento de la presente investigación parte de la necesidad de continuar el análisis de las Políticas Activas de Empleo en España, aplicando las herramientas y técnicas que ofrece la perspectiva sociológica. Este análisis permite integrar una mayor contextualización de estas políticas, pero también considerar el hecho de que estas políticas *siguen respondiendo, principalmente, a tradiciones históricas e institucionales propias de cada país, así como a problemas específicos de cada contexto* (Sanz de Miguel, 2013, p.513).

El periodo contemplado para la investigación es el decenio 2003-2013. La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, marca una nueva etapa en la regulación de las Políticas Activas de Empleo en España. No obstante, el periodo de bonanza en materia económica y de creación de empleo y de posterior crisis económica, ha fijado que el periodo contemplado para el análisis se cierre en 2013. La consideración de este decenio, ha permitido incorporar en el análisis la evolución del contexto socioeconómico y laboral y, con ello, valorar la evolución del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo en contextos diversos. Esta evolución se ha manifestado en significativas reformas de estas políticas en el periodo contemplado. Los notables cambios acaecidos en este periodo han quedado integrados en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo vigente.

Los principales textos normativos del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo en España y la transcripción de los debates que le acompañan para su aprobación en las

Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), constituyen la materia prima de la que se nutre este trabajo de investigación. Estos documentos oficiales, son el producto de la vida institucionalizada de la sociedad, por lo que representan un material informativo sobre un determinado fenómeno social, generado para fines distintos de la investigación social (Corbetta, 2010).

Dado el carácter multifactorial y complejo al que se aludía al inicio de esta introducción, el Capítulo I de esta tesis ha estado dirigido a delimitar, desde una perspectiva teórica, las principales dimensiones que envuelven el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo. En total, se recopila conocimiento relativo a cinco dimensiones identificadas como *espacial, social, socioeconómica, política y discursiva*, para finalizar con los *datos* relativos al desarrollo de las Políticas Activas de Empleo en España en el periodo considerado.

Al material objeto de análisis se le ha aplicado un *análisis de contenido* desarrollado a través de diversas estrategias de tipo descriptivo, contextual, relacional y conceptual, cuyas características se detallan en el capítulo II relativo al Método de Investigación.

Por su parte, el Capítulo III, relativo al análisis de resultados, se sitúa como el elemento principal de la tesis. En este capítulo se muestra el recorrido seguido en la investigación y los distintos niveles de análisis aplicados, mediante la utilización de distintas estrategias de análisis complementarias entre sí. Si bien esta investigación se podría haber desarrollado mediante la profundización en el uso de alguna determinada estrategia, se ha optado por la complementariedad de las mismas, en beneficio de un mayor conocimiento y comprensión general del objeto de investigación.

La finalidad última de la investigación no es que otra que la de conceptualizar, y poder nombrar y caracterizar, el proceso que ha marcado la evolución del marco regulador que configura las Políticas Activas de Empleo en España, en un decenio clave en lo socioeconómico y laboral para el país, y que ha dado lugar a una determinada configuración de estas políticas en la actualidad.

Apreciada con una cierta perspectiva histórica, no puede por menos de reconocerse el desenfoque en que incurrimos los laboristas de la época. (...). Educados como habíamos sido en un método jurídico que había erigido al trabajador figura clave y esencial del Derecho del Trabajo, no nos habíamos percatado de las formidables mutaciones que, de forma discreta pero constante, se estaban produciendo, desde mediados de los años 70, en la organización del trabajo.

Fernando Valdés Dal-Ré (2010)

Capítulo I. LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL: MARCO CONFIGURADOR DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La consideración analítica del entorno en el que se desarrollan las Políticas Activas de Empleo (en adelante puede aparecer como PAE) puede contemplarse a través de las distintas dimensiones o esferas que se dan en las formas de organización social, entendiendo por éstas estructuras sociales que rigen en los distintos ámbitos sociales de forma interconectada y que imprimen su carácter y funcionamiento. La revisión teórica para la consideración de las formas de organización social vinculadas a las Políticas Activas de Empleo lleva a identificar, principalmente, cinco dimensiones:

- Dimensión *espacial*, esto es, la consideración del mercado de trabajo como lugar (espacio) en el que intervienen estas políticas.
- Dimensión *social*, en la cual se originan y materializan estas políticas, como es el Estado de Bienestar y las Políticas Sociolaborales.
- Dimensión *socioeconómica*, entendiendo por tal aquella realidad material que da soporte a la organización productiva, al trabajo, y que condiciona las Políticas Activas de Empleo.

- Dimensión *política* como instrumento de los poderes públicos para el ejercicio de su gobierno en las distintas esferas de la vida social, entre ellas, el empleo.
- Dimensión *discursiva*, como construcción simbólica que comunica y da sentido a una realidad construida, como pueda ser el desempleo.

Finalmente, se recoge el recorrido que han seguido las Políticas Activas de Empleo en España, tanto desde el punto de vista de su regulación, como de su desarrollo a través de diversos indicadores.

I.1. El espacio: MERCADO DE TRABAJO E INTERVENCIÓN PÚBLICA

I.1.1 Perspectivas teóricas sobre el mercado de trabajo

El análisis de cualquier realidad social, dada la idiosincrasia de ésta, es siempre multifactorial y resulta complejo. En este mismo sentido, podríamos hablar del desarrollo del marco teórico a considerar en el estudio de cualquier parcela de la misma.

Para la realización de esta tesis, se considera necesario partir de un planteamiento básico: las distintas posiciones teóricas referidas a la concepción del mercado del trabajo y, por ende, al modelo de intervención de los poderes públicos en el mismo. De este modo, es la propia concepción que se asuma sobre el *mercado de trabajo*, la que deriva en diversas argumentaciones relativas a cuál debe ser el papel desempeñado por los gobiernos con respecto a éste. Las políticas de empleo, en general, y las Políticas Activas de Empleo, en particular, han representado un instrumento político y mecanismo de intervención de los gobiernos para dar cobertura a los problemas generados en el mercado de trabajo.

Si hay algo que ha sido objeto de estudio desde la Sociología, como desde la Economía y otras disciplinas, ha sido el mercado de trabajo. Un mercado, sin duda especial, cuya manifestación física no atiende a los parámetros que permiten identificar un mercado tradicional. Es decir, como tantas realidades sociales, no nos es dado de forma material e inmediata perceptible en su totalidad por nuestros sentidos, es una realidad compleja con

múltiples manifestaciones. De ahí la posibilidad, y la necesidad, de su estudio desde distintas disciplinas académicas, entre las que la Sociología ha sido capaz de hacer grandes aportaciones a los más tradicionales análisis basados en supuestos económicos. El grueso de las aportaciones teóricas, se pueden englobar en cuatro corrientes principales. Las dos primeras, de mayor tradición en Economía, son la *escuela neoclásica* y el *enfoque keynesiano*¹. Por otro lado, y con gran desarrollo desde la Sociología, nos encontramos la *corriente crítica o marxista* y la *corriente institucionalista*.

La *teoría neoclásica* considera el mercado de trabajo como un mercado más, por lo que los elementos básicos para su análisis están constituidos, como cualquier otro mercado, por la demanda (de trabajo), la oferta (de trabajo) y su precio, (el salario o costes laborales). La interacción de estos elementos permite obtener los niveles de empleo y el salario de equilibrio y son estos instrumentos con los que se analizan diversos problemas relacionados con el mercado de trabajo, entre ellos, el desempleo. Köhler y Martín (2010) recogen los supuestos básicos de la Teoría Neoclásica del mercado de trabajo, pudiendo ser resumidos en cuatro puntos: a) el mercado de trabajo funciona como cualquier otro mercado y el trabajo es una mercancía igual que cualquier otra; b) empresarios y trabajadores son actores racionales buscando maximizar sus beneficios (ingresos) y minimizar sus costes (esfuerzos); c) en un mercado desregulado existe una tendencia hacia el equilibrio entre la oferta de trabajo y su precio (salario) que garantiza el pleno empleo, y d) el paro (exceso de oferta de empleo) es la consecuencia de factores exógenos que limitan la flexibilidad salarial. *En este mercado laboral neoclásico, de caracteres homogéneos, el equilibrio a largo plazo sería alcanzable con un bajo nivel de desempleo y estructuras y niveles de salario similares para todos los trabajadores* (Ruesga, Lasierra y Muruyama, 2002, p. 67). Desde este planteamiento el desempleo, cuando existe, es temporal y desaparece a través de la movilidad del trabajo y de la flexibilidad absoluta de los salarios. El paro desaparecería ajustándose la oferta laboral a la demanda existente. Si el desempleo persiste, es debido a las injerencias del exterior en el mercado de trabajo, principalmente de la regulación de éste y de los salarios (Ruesga et al., 2002).

¹ Para Luis Toharia (1983), se pueden distinguir tres escuelas diferentes para abordar el estudio del mercado de trabajo: la neoclásica, la marxista y la institucionalista. En nuestro caso, y siguiendo a otros autores como Ruesga et al., (2002), se ha considerado adecuado incluir el enfoque keynesiano, a pesar de que éste se ajusta más a un modelo de intervención económica, del cual ha quedado notoria aplicación teórica y práctica en el mercado de trabajo de los países occidentales, especialmente, en el ámbito europeo.

En este sentido, el planteamiento de la economía neoclásica liberal aconseja la no intervención del Estado en el mercado de trabajo, bajo la premisa de que éste se equilibra por sí solo, siendo capaces de generar resultados óptimos. Desde esta postura, sería suficiente con disponer un marco legal que estableciese la libertad de contratación y de derechos de propiedad que dejara hacer a los mercados laborales y que éstos encontrasen los volúmenes de contratación y los salarios de equilibrio de los mercados de trabajo (Ruiz Viñals, 2004).

El resultado es que la escuela neoclásica promueve la eliminación de cualquier barrera que dificulte el equilibrio en el mercado de trabajo, desde las prestaciones por desempleo, hasta la regulación de los salarios o la presencia de desajustes entre las cualificaciones de los trabajadores respecto a las necesidades de la demanda. Los neoclásicos consideran que la principal barrera deriva del hecho de que las inversiones en educación y formación son insuficientes, proponen la adopción de políticas dirigidas hacia el lado de la oferta del mercado de trabajo y hacia las decisiones individuales de los trabajadores. Para la escuela neoclásica, deben seguirse estrategias para fomentar el crecimiento de la productividad más que aquellas orientadas al incremento del empleo mismo (Ruesga et al. ,2002).

Mención especial merece, el modelo neoclásico ampliado al que se refieren Palacio Morena y Álvarez Aledo (2004), o dicho de otro modo, la Teoría del Capital Humano. Uno de sus principales teóricos, Gary Becker, admite que la oferta de trabajo no es homogénea, existen diferencias de cualificación que explicarían la diferente demanda de perfiles de trabajadores, las posibilidades de obtener y mantener un empleo y la remuneración salarial que obtiene cada trabajador. Por tanto, la variable explicativa se sitúa en el individuo y el esfuerzo en inversión que haya realizado para adquirir un determinado nivel de cualificación. Si bien, desde una perspectiva macrosocial, ha tenido su correspondiente influjo sobre las políticas educativas de los países y la inversión de éstos en sus sistemas educativos.

Para Feldstein (1983) la tasa desempleo se puede reducir introduciendo cambios en la política de empleo, ya que no es viable hacerlo a través de una política económica expansionista. Considera necesario políticas que promuevan la estabilidad en el empleo de los jóvenes, que eliminen las fluctuaciones cíclicas y estacionales y se aumente la velocidad a la que el desempleado vuelve a trabajar. Con estas premisas, señala que los

principales grupos afectados por el desempleo son jóvenes, mujeres y minorías étnicas, afectados por algunas *instituciones del mercado de trabajo* como la ley de salario mínimo que impide que acepten trabajos mal pagados a cambio de recibir formación en la empresa, es decir, les impide invertir en capital humano. Esto hace que proponga fomentar la educación y la formación de los parados y se elimine el salario mínimo legal, al menos en determinados colectivos como los jóvenes. También argumenta que los trabajadores parados mantienen dicha situación durante más tiempo del que se produciría si no fuera por la importante cobertura que ofrece el seguro de desempleo que, además, incentiva a empleadores y empleados a organizar la producción de una forma que intensifica la variación estacional y cíclica del desempleo, por lo que sería deseable limitar o eliminar dicho seguro.

Otros planteamientos teóricos no competitivos cuestionan la eficiencia de los mercados desregulados y consideran necesaria la intervención gubernamental en los mercados de trabajo. Desde esta postura se considera que la libre competencia en el mercado de trabajo no solo no produce distribuciones óptimas de ocupación y salarios, sino que genera el efecto contrario, produciendo por sí solo diferencias en la ocupación y en los salarios, lo que puede conllevar bajar los niveles de productividad. Así pues, desde esta perspectiva, se considera positivo que los gobiernos tomen medidas de tipo macroeconómico para intervenir en los mercados de trabajo (Ruiz Viñals, 2004).

En esta línea se puede ubicar el *enfoque keynesiano*, que afirma que la determinación salarial y el desempleo son procesos diferentes y, por tanto, los tipos salariales no sirven para igualar la oferta y la demanda de trabajo. Bajo este planteamiento, el mercado laboral no dispondría *de ningún mecanismo propio para reducir o eliminar el paro*. El nivel de empleo de una sociedad depende de factores relacionados con la demanda agregada, y estaría vinculado al mercado de bienes y servicios y no al mercado de trabajo. Además, los salarios muestran una rigidez a la baja que los hace inservibles para equilibrar oferta y demanda, al menos en el corto plazo. Esto se debe a que la cantidad de trabajo ofertado no es dependiente del nivel salarial, los trabajadores no admiten reducciones salariales a pesar de que aumente el desempleo. Desde esta corriente, el desempleo se origina por un descenso de la demanda agregada, y no es posible volver, de forma “natural”, a la situación de pleno empleo debido a la rigidez de los salarios nominales a la baja. De este modo, la aportación de J. M. Keynes (1883-1946) se basa, por un lado, en el reconocimiento de la

dificultad de considerar como dada la flexibilidad de los salarios y, por otro, en la recomendación de la intervención del Estado para, mediante la gestión de la demanda agregada, crear las condiciones de crecimiento sostenido que lleven al pleno empleo (Ruesga et al., 2002).

Entre las principales *aportaciones marxistas*, en lo que al análisis del mercado de trabajo se refiere, destaca la distinción entre “fuerza de trabajo” y “trabajo”. Dado que el empleador no compra “trabajo” sino “capacidad” de trabajar, siempre está la cuestión de hasta qué punto se consigue transformar la capacidad de trabajo en trabajo efectivo (variabilidad y determinabilidad de la fuerza de trabajo) (Berger y Offe, 1992). Tampoco la mercancía fuerza de trabajo resulta claramente separable de la persona que la posee. El hecho de reconocer o no estos dos conceptos, tiene grandes implicaciones. Como afirma Toharia (1983, p.19):

El suponer que el trabajo potencial (fuerza de trabajo) se convierte automáticamente en trabajo real elimina de antemano el posible conflicto personal entre el poseedor del trabajo potencial (trabajador) y el utilizador del trabajo real (empleador) y reduce la relación existente entre ambos a una relación de mercado, medida por el salario y perfectamente definida en todos sus extremos.

En efecto, la relación laboral, no es sólo una relación de mercado, sino una relación social. Partiendo de esta distinción, no es extraño que esta perspectiva haya contribuido al análisis sobre los mecanismos de control utilizados por el empleador para maximizar la fuerza de trabajo adquirida, la degradación y descualificación del trabajo, entre otros aspectos.

Dentro de esta corriente destacan autores como Bowles y Gintis (1983). Para estos, la producción es un proceso social (producción conjunta) y no sólo técnico, que transforma materias primas en productos y trabajadores con unas cualificaciones y conciencia dada en trabajadores con cualificaciones y conciencias alteradas. Por tanto, el trabajo no es una mercancía, sino un agente activo “cuyos esfuerzos en pos de sus propios objetivos se deben canalizar, resquebrajar o usar para generar beneficios” (Bowles y Gintis, 1983, p.118). Y la estructura de salarios es uno de los instrumentos usados para maximizar los beneficios. Así, la corriente marxista, sitúa el problema de los incentivos en el núcleo de la actuación de la empresa para alcanzar los objetivos de eficiencia, por lo que el salario y la estructura

salarial hay que considerarlos en el argumentario de la función de producción (Toharia, 1983).

Desde esta perspectiva, el desempleo es una parte necesaria del mecanismo de funcionamiento del modo de producción capitalista. En palabras de Braverman (1983, p.327):

El paro es solo la parte contada oficialmente del excedente relativo de población trabajadora necesaria para la acumulación de capital y producida por ésta. Esta población excedentaria relativa, el ejército industrial de reserva, adopta una variedad de formas en la sociedad moderna, entre ellas los parados; los empleados esporádicamente; los empleados a tiempo parcial; la masa de mujeres que como amas de casa constituyen una reserva para “ocupaciones femeninas; los ejércitos de trabajo emigrante, (...).

Para Berger y Offe (1992), en las sociedades capitalistas el mercado de trabajo es la *solución institucional* para resolver un doble problema: tanto abastecer el sistema productivo de trabajo, como proveer a las fuerzas de trabajo de medios de subsistencia y sociales. Tanto ofertantes como demandantes están en relación de competencia con otros, y ello obliga a que, tanto en un caso como en otro, se persigan determinadas estrategias. Pero el mercado de trabajo tiene una serie de particularidades que hace que no sea factible la disponibilidad total y racional de las distintas estrategias racionales del mercado, lo que produce un desequilibrio de poder que favorece a la demanda del mercado de trabajo y perjudica a la oferta. Los autores, recogiendo el planteamiento de Polanyi (1989) afirman que la posición especial del mercado de trabajo es por el “carácter ficticio” de la “mercancía” fuerza de trabajo (Berger y Offe, 1992, pp. 105-106).

En el caso de la fuerza de trabajo se trata, como en el del suelo o del dinero, de una mercancía ficticia, puesto que, “primeramente”, no viene generada, como sucede con las mercancías genuinas, con la finalidad de su venta en los mercados; las mercancías genuinas se encuentran, en cantidad y calidad, sometidas al criterio de su posibilidad de venta en los mercados.

Para los distintos autores, el mercado de trabajo no es independiente de los cambios sociales, culturales, demográficos o políticos. En su funcionamiento tiene unas limitaciones, como son las *estrategias* seguidas por los actores del mercado de trabajo que

hace que sea una relación social más cerrada (monopolización del capital, segmentación del mercado de trabajo, asociacionismo sindical o la adquisición de cualificaciones prestacionales); la fuerza de trabajo está compuesta por *ciudadanos* con capacidad de sufragio, con una tradición cultural, e incluidos en un sistema político y cultural por lo que surgen resistencias distintas a las que se producirían en los mercados de trabajo de mercancías genuinas. Aunque el “pleno empleo” se constituye como un objetivo político, sin embargo, éste no tiene correspondencia en ningún medio consensuado política y teóricamente factible de ser aplicado. En las economías capitalistas, el desempleo además de elevado es *estructurado*, lo que implica que afecta a grupos diversos de manera muy diferenciada.

Para superar la crisis del mercado de trabajo, las estrategias de política social y laboral que se pueden considerar se situarían en base a dos ejes, tal y como se refleja en el Cuadro 1. El primero diferencia entre estrategias individuales vs. institucionales, mientras que el segundo lo haría entre objetivos de incorporación vs. exclusión.

Cuadro 1
Estrategias de superación de la crisis del trabajo

Estrategias Enfoques	Incorporación	Exclusión
<i>Individual</i>	(1) (por ejemplo, fortalecimiento de la presión de adaptación y movilidad de la fuerza de trabajo)	(2) (pagos transferenciales a favor de categorías “inactivas” de personas)
<i>Institucional</i>	(3) (“derechos ciudadanos” [fundamentales] industriales)	(4) (aseguramiento institucional y material del trabajo fuera del mercado laboral)

Fuente: Offe, C. (1992). *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. (p.118). Madrid: Alianza Universidad.

La celda 1 estaría referida a estrategias conservadoras y liberales, de activación de los mecanismos de mercado, que actúan sobre la fuerza de trabajo. La celda 2 representa la idea básica de la política social tradicional de la exclusión individual del mercado de trabajo y de su aprovisionamiento con rentas sustitutivas o prestaciones sociales de carácter

público (supuestos básicos, desempleo y enfermedad). La celda 3 representa la *reforma institucional* del mercado de trabajo, esto es, paulatina normalización y regulación estatal de las relaciones laborales y que implica en cierto modo, que los poderes públicos tienen cierta responsabilidad en que se produzca un número suficiente de relaciones laborales, así como que el aprovechamiento de la fuerza de trabajo tenga lugar en el marco de las mismas y aseguren la paz social, evitando la salida prematura o masiva de las fuerzas de trabajo del proceso de producción. La celda 4 representa una opción de política mixta, consistente en la construcción institucional de formas de actividad que se encuentran fuera del mercado de trabajo, esto es, una formalización del sector informal (trabajo doméstico y trabajo autónomo principalmente).

En este recorrido de las diversas perspectivas teóricas, la *escuela institucionalista*, parte del rechazo al supuesto individualista de la teoría neoclásica, así como que no es posible analizar el mercado de trabajo de la misma manera que cualquier otro, dado el carácter “singular” de la mercancía trabajo. Las instituciones alteran la conducta maximizadora de los individuos y las empresas (Ruesga et al., 2002). Solow (1992) niega que se pueda tratar el mercado de trabajo de la misma manera que otros mercados y afirma que “el mercado de trabajo es realmente diferente. En particular sostengo que el mercado de trabajo no puede entenderse sin tener en cuenta que los participantes, en ambos lados, tienen ideas muy claras de los que es justo e injusto” (p. 23). Para el autor, premio Nobel de Economía en 1987, el funcionamiento del mercado de trabajo ha de analizarse desde una perspectiva más sociológica, ya que son las instituciones sociales las que definen las formas de comportamiento aceptables o no en un escenario como el laboral. Esto es, el mercado de trabajo es una institución social.

Kerr (1985) expone que hay un creciente número de mercados de trabajo definidos de una forma más o menos concreta y en un momento dado, conformando los mercados de trabajo institucionales. Las *normas institucionales* delimitan diferentes mercados de trabajo, dificultando el movimiento de los individuos entre los mismos. Por tanto, no se trata de que en cada mercado existan unas determinadas preferencias de trabajadores y empresarios, sino que son las propias reglas institucionales las que, en sustitución de dichas preferencias, especifican qué trabajadores tienen opción de pertenecer a un mercado o qué empresarios pueden comprar en dicho mercado, entre otras cuestiones. De este modo, reconoce que hay *mercados de trabajo estructurados*, capaces de crear grupos no

competitivos y *mercados no estructurados* que, entre otros rasgos, son deficientes en representación sindical y se componen de trabajadores menos cualificados, siendo la relación de éstos con los empresarios más impersonal y transitoria.

Asimismo, Doeringer y Piore (1983) participan de la construcción analítica del concepto *mercado interno de trabajo*, que se produce en una unidad administrativa que implica unas reglas propias de precio y asignación del trabajo. Se diferencia así, de forma notable, sobre los mercados externos de trabajo o convencionales, en donde el precio, asignación y formación se decide por variables económicas, aunque ambos mercados se encuentran unidos por puertos de entrada y salida. Así, los puestos del mercado interno están protegidos de las influencias que puedan ejercer las fuerzas competitivas del mercado externo y les dota de ciertos privilegios y derechos a su población laboral. Estos mercados internos se generarían por factores no considerados por los planteamientos de tipo económico como la especificidad de las cualificaciones, la formación en el trabajo o la ley consuetudinaria o costumbre en el lugar de trabajo. Piore (1983) continua el análisis sobre la segmentación del mercado de trabajo, referida a la composición dual del mercado de trabajo con un segmento *primario*, caracterizado por empleo estable, salarios elevados, buenas condiciones de trabajo y procedimientos de administración de las normas laborales, y un segmento *secundario*, que suele ofrecer peores condiciones de trabajo, con salarios más bajos, inestabilidad en el empleo y mayor discrecionalidad en las relaciones entre trabajadores y directivos. Para ello, propone distinguir dentro del sector primario, un segmento *inferior* y otro *superior*. Éste último estaría formado por profesionales y directivos, los cuales suelen poseer un sueldo y status más elevado, mayores posibilidades de ascenso, con pautas de movilidad y rotación asociadas a la promoción o avance profesional y de modo similar al sector secundario, mayor ausencia de normas laborales y procedimientos administrativos formales, si bien, en este caso, no es la discrecionalidad del supervisor la que compensa dicha ausencia, sino un “código internalizado de conducta”.

Las recomendaciones políticas de los institucionalistas sobre el mercado de trabajo, se basan en la necesidad de poner el centro de atención en las instituciones del mercado y en el comportamiento de los grupos de población activa que funcionan en el mercado de trabajo. Los instrumentos políticos dirigidos a la disminución de la dualidad del mercado de trabajo implica la mejora de las actividades antidiscriminatorias, la reorganización del sector secundario (externo) tratando de dar estabilidad a la mano de obra empleada y la

exploración de soluciones institucionales para fomentar el crecimiento en el sector secundario que genere un empleo en condiciones similares al que se produce en el sector primario (interno) (Ruesga et al., 2002).

De manera más reciente, en un planteamiento que integra la perspectiva individual e institucional, el equipo de investigación liderado por Günther Schmid² propone la teoría de los **mercados de trabajo transicionales**. Para el investigador, dado el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado, el pleno empleo es imposible³, ya que las sociedades avanzadas no necesitan tanto “factor trabajo” para producir, y esto tiene una repercusión directa en la fragmentación del ciclo vital tradicional de las personas de formación, trabajo y jubilación. Además, tampoco es deseable, tanto hombres como mujeres tratan y desarrollan un proceso para el acceso, en las mismas condiciones, a suficientes ingresos y a un empleo satisfactorio en lo personal. Así, en palabras de Schmid y Schöman (2006, p.17):

(...) las transiciones entre los distintos tipo de actividad productiva a lo largo de toda la vida deben organizarse institucionalmente y protegerse de tal forma que el aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo no provoque la marginación permanente de nuevas minorías sociales. Por tanto, debe reconfigurarse la interacción del mercado de trabajo, la educación y la formación, los hogares y la seguridad social.

Por tanto, lo que se prevé con este planteamiento es la “institucionalización de los puentes de empleo”, facilitando las transiciones entre relaciones de empleo cambiantes ante los cambios de circunstancias durante el ciclo vital y facilitarlas, favoreciendo el mantenimiento de la empleabilidad y salvaguardando la protección social. Entre las principales transiciones están las que se producen entre distintos regímenes de empleo (empleo parcial a tiempo completo o de asalariado a autónomo, por ejemplo), entre empleo y desempleo, entre educación/formación y empleo, entre trabajo productivo voluntario y empleo y entre empleo y jubilación. En definitiva, los mercados de trabajo transicionales

² Ha sido director del Labour Market Policy and Employment Research Unit del WBZ - Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín.

³ La asunción de la imposibilidad del pleno empleo, es contemplada por numerosos autores y corrientes, si bien empleada de forma distinta en el análisis de cada uno de ellos. Desde la perspectiva más económica, reconocen la existencia de una *Tasa Natural de Empleo*. Desde la perspectiva más sociológica, destacan Handy (1986); Rifkin (1996), o Gorz (1997).

son instituciones para la *gestión del riesgo*, buscando soluciones intermedias entre los intereses y necesidades contrapuestas de los agentes afectados.

Este planteamiento representa un marco analítico y normativo de gran interés para el diseño y desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, cuya expresión política se manifiesta en el concepto de *flexiguridad*. Como afirman Serrano Pascual y Martín Martín (2014), la noción de flexiguridad ha ocupado un lugar central en los debates, tanto políticos como científicos, sobre las formas emergentes de regulación de las políticas de empleo.

1.1.2 Consideraciones teóricas sobre el desempleo

Desde la década de los setenta, el **desempleo** se ha convertido en un rasgo estructural de las economías de los países occidentales, con una notoriedad mayor en el caso de España. Torres López (1995) advierte que esto no implica que, en determinados periodos, no se hayan generado puesto de trabajo, sino que el crecimiento del empleo dado no ha sido suficiente para disminuir el paro, ya que los procesos de adición a la población activa han sido superiores a los de salida. El autor expone que la razón de este saldo negativo en la demanda de trabajo es explicable en parte por la readequación del sistema de dotación de capitales llevado a cabo, es decir, la innovación tecnológica ha modificado de forma notable la composición de la relación producción-empleo. En palabras del autor (1995, p. 77):

La inversión ya no es una inversión de capacidad, tendente al incremento de las capacidades productivas y del empleo, sino más bien una inversión de productividad, que busca mejorar el rendimiento de los diferentes factores, y especialmente de aquellos más costosos como el trabajo. Los aumentos de inversión tienden, (...), no a aumentar el grado de ocupación de los recursos productivos sino a procurar una asignación distinta de los mismos.

El desempleo es una realidad económica y social que, como no podría ser de otra manera, tiene multitud de manifestaciones, tanto económicas, como sociales, y personales. Desde una perspectiva más económica se distinguen, al menos, tres tipos básicos de desempleo (Palacio Morena y Álvarez Aledo, 2004). El desempleo *friccional*, que se produce como

resultado de la dinámica continua de contrataciones, despidos y de la nueva incorporación de población activa al mercado laboral, así como de la ausencia de información perfecta sobre la demanda y oferta de trabajo en cada momento, provocando periodos transitorios de desempleo en los individuos, por lo que es un desempleo permanente. El desempleo *cíclico*, producido en momentos en los que la tasa de paro se sitúa por encima del desempleo friccional por un descenso de la actividad económica o un *shocks macroeconómico de demanda*. El desempleo *estructural*, que no puede ser explicado por las causas anteriores y su nivel depende de factores con cierto grado de permanencia, estructurales, que se dan en un país y no permiten el ajuste entre oferta y demanda de trabajo.

Para Fina Sanglas (2001a) un adecuado diseño de las políticas de intervención, que traten de disminuir el impacto del desempleo, ha de partir del reconocimiento de la heterogeneidad del problema. Asimismo, destaca que los costes del desempleo, económicos y sociales, tienen una importante vertiente temporal, ya que afectan tanto al presente como al futuro. En efecto, afirma que el desempleo crea desempleo, representa la mayor amenaza de los sistemas de protección social y es la principal causa de desintegración social, frenando el progreso social y de las libertades.

La heterogeneidad del problema del desempleo lleva, continuando con el autor, a poder distinguir diferentes tipos de paro, ofreciéndonos una clasificación en función del origen del mismo y que se muestra en el Cuadro 2. El origen del problema del desempleo puede ser identificado vinculado al mercado de productos o al mercado de trabajo. En el mercado de productos, la insuficiente demanda o problemas en el lado de la oferta puede originar distintos tipos de desempleo atendiendo también a si es un problema a corto o largo plazo.

La identificación de los distintos tipos de desempleo vinculados al mercado de productos son bastante descriptivos desde su denominación, sin embargo, quizás debiera aclararse el denominado “drenaje” fiscal. Éste desempleo se produce cuando coexisten unos impuestos progresivos sobre la renta con incrementos de la inflación y provocan un aumento de los ingresos públicos. Si ante esta situación, los gastos públicos no aumentan en la misma medida que los ingresos, se produce un “drenaje” sobre la demanda, ya que retira de forma no prevista recursos económicos y poder de compra de la sociedad. También es posible distinguir distintos tipos de paro derivados de problemas en el mercado de trabajo, algunos

de los cuales ya hemos definido, y otros como el desempleo “tecnológico”, al que aludiremos posteriormente.

Cuadro 2
Tipología del desempleo (según origen del problema)

	Corto plazo	Largo plazo
Mercado de productos		
Problemas de insuficiencia de demanda	Desempleo cíclico o keynesiano	Desempleo debido a un “crecimiento insuficiente”: - Saturación de la demanda - “Drenaje” fiscal
Problemas de oferta	Desempleo estacional Desempleo ocasional	Desempleo debido a un “retraso en el desarrollo”
Mercado de trabajo		
Problemas de desajuste entre la oferta y la demanda	Desempleo friccional	Desempleo estructural
Niveles salariales “excesivos”	Desempleo “clásico”	
Aceleración del cambio tecnológico	Desempleo “tecnológico”	
Aceleración del aumento de la oferta de trabajo	Desempleo “demográfico”	

Fuente: Fina Sanglas, L. (2001a). *El reto del empleo*. (p. 368). Madrid: McGraw-Hill.

Santos Ortega et al. (2004) tratan de realizar una completa síntesis teórica acerca de las explicaciones sobre el desempleo, considerando las limitaciones de partida ante el amplio estudio que ha generado el mismo en diversas disciplinas académicas. Añaden, a los ya referenciados, otros como puede ser el planteamiento renovado de la corriente neoclásica. Para ésta, el desempleo se puede dar si las tasas salariales se fijan en un nivel elevado y los empleadores no tienen necesidad de bajarlas para aprovechar la oferta de trabajo disponible: bien porque quieran asegurarse la fidelidad y cooperación de los trabajadores (teoría del *salario de eficiencia*); bien porque opten por el mantenimiento de una plantilla con salarios más altos para evitar otros costes de despido, formación, etc. (teoría de los *insiders-outsider*, los trabajadores estables dificultan con su poder de negociación la entrada de los segundos); o bien, porque los propios trabajadores prioricen asegurarse la estabilidad de sus ingresos en épocas de crisis aunque ello suponga ganar menos en épocas económicamente favorables (teoría de los *contratos implícitos*).

Por el contrario, para la perspectiva marxista el desempleo es estructural dada la *composición orgánica del capital* en el sistema capitalista, esto es, dada la relación entre el *capital constante* (proporción de capital que se invierte en medios de producción) y el *capital variable* (proporción del capital que se invierte en fuerza de trabajo). El aumento de capital constante no implica un aumento del capital variable en la misma proporción, sino que hace aumentar la productividad del trabajo y eso hace disminuir, en términos relativos, la fuerza de trabajo y la contratación de trabajadores, permitiendo la formación del “ejército de reserva” (Marx, 2010). Más recientemente, Aglietta (1979), teórico perteneciente a la Escuela Regulacionista, expone que en un contexto de crisis del modelo de producción fordista, el paro deriva de la reestructuración del modelo o “neofordismo” que tiene lugar a partir de la década de los 70 perpetuando el control capitalista y la explotación, con el apoyo de las *nuevas formas de organización del trabajo*, generando una fuerza de trabajo adaptada a un *mercado laboral flexible* que establece *nuevos tipos de relación salarial*, siendo este el *modo de regulación* o sustrato institucional del sistema.

Otro conjunto de razones que señalan Santos Ortega et al. (2004) son las de tipo tecnológico, si bien el papel de la tecnología en la creación o destrucción de empleo, parece mostrar más posicionamientos ideológicos que evidencias empíricas. De este modo, nos encontramos “los optimistas”, para los que la tecnología genera nuevos métodos productivos que al final generan crecimiento económico y empleo. Por su parte, para los “pesimistas” la tecnología tiene efectos negativos sobre el trabajo y su descualificación, desempleo, alienación... o incluso la propia desaparición del trabajo. También nos encontramos a los que elaboran el análisis de la relación tecnología-empleo con mayor nivel de profundidad, destacando Schumpeter y seguidores, para quienes “la tecnología está en el centro del sistema capitalista. La dinámica de invención y difusión tecnológica provoca desempleo, que se concentra sobre todo en los momentos iniciales de difusión de las tecnologías, donde el proceso es controlado por el mundo de los negocios” (Santos Ortega et al., 2004, p. 91).

Finalmente, entre las razones sociológicas del desempleo que destacan Santos Ortega et al. (2004), y de gran interés para el objeto de investigación de esta tesis, se encuentran el trabajo de Maruani y Reynaud (1993) que proponen analizar el empleo/desempleo como construcción social, dado que el estatus respecto al empleo contribuye al diseño de los estatus sociales de las personas, las clases sociales y los procesos de estratificación. En

segundo lugar se encuentra la perspectiva de las *lógicas societales*, desarrollada desde los 80 por Maurice, Sélrier y Silvestre (1987), que tras sus investigaciones, económicas y sociológicas, mostraban que el *efecto societal* hace que en cada lugar las diferentes instituciones se combinen de manera distinta y produzcan en cada país una idiosincrasia nacional que se manifiesta en los modelos de paro y empleo.

Para Fina Sanglas (2001b) el análisis del mercado de trabajo implica tanto el estudio de las *instituciones* que configuran los sistemas de extracción de trabajo, como los *factores que determinan su transformación* en el tiempo. Además, el análisis debe alcanzar el grado de coherencia de estas instituciones, específicas del mercado de trabajo, con las *instituciones sociales* de nivel superior en el que se desarrollan.

También las cuestiones relacionadas con el nivel educativo y la formación han sido objeto de investigación como fuente de desempleo desde la perspectiva sociológica, sirva como ejemplo las *Teorías de la correspondencia*, que analizan la relación entre el estrato social de pertenencia y las trayectorias académicas y profesionales (Martínez Martín, 2000).

Todo el debate teórico generado en torno al mercado de trabajo, toma notoriedad a partir del creciente nivel de desempleo y la envergadura de las manifiestas consecuencias no sólo económicas, sino también sociales y personales⁴ que se produce a partir de la crisis de los 70, obligando a la intervención de los poderes públicos en el mercado de trabajo. Sin embargo, la intervención que se realiza a partir de ese momento, se hace bajo un planteamiento ideológico-económico distinto, ya que se parte del cuestionamiento de la intervención sobre la demanda agregada característica del enfoque keynesiano, y la intervención se plantea sobre la “economía de la oferta” vinculada al enfoque neoclásico, modificando las características del sistema productivo y la búsqueda de mejores niveles de competitividad para las empresas y desarrollando medidas de intervención propias del ámbito microeconómico. Es desde este planteamiento como surgen, por un lado, las “políticas de primer orden”, encaminadas a modificar la regulación laboral, promoviendo la flexibilidad a través de la modificación de los marcos normativos de las relaciones laborales. Y, por otro, las “políticas de segundo orden” que buscan promover el equilibrio

⁴ Es reconocida la labor realizada por Marie Jahoda (1987) en su libro *Empleo y desempleo: un análisis socio-psicológico*. Madrid: Morata.

entre la oferta y demanda del mercado de trabajo y que habitualmente identificamos como políticas activas y pasivas de empleo (Santos Ortega et al., 2004).

I.2. Lo social: ESTADO DEL BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIOLABORALES

I.2.1. Bienestar y Política Social

Los diversos posicionamientos teóricos sobre la concepción e intervención sobre el espacio que configura el mercado de trabajo, no representan parcelas aisladas de análisis social referidas al mismo, sino que están vinculadas, ideológica y políticamente, a una concepción mucho más amplia sobre el sistema social y sus procesos sociales, cuya consideración resulta imprescindible en esta investigación referida a las Políticas Activas de Empleo. El Estado Social es un Estado que actúa de forma activa en la vida social y económica (Martínez de Pisón, 1998), institucionalizando los derechos sociales (Casilda Béjar, 1996), por lo que, estas políticas han estado enmarcadas en concepciones análogas aplicadas a la configuración de la Política Social de los Estados nacionales de las economías desarrolladas. A su vez, la Política Social ha estado vinculada a la búsqueda del *bienestar social*. De este modo, partiendo de este último concepto, Sánchez-Mora advierte que (2002, p. 84):

El concepto de “bienestar” es un elemento cultural universal. Todas las sociedades, desde las primeras tribus pobladoras del planeta hasta las más avanzadas de nuestros días, han creado mecanismos propios de bienestar, con la finalidad de satisfacer, bien a través de la acción del mercado, bien complementando ésta, todas las necesidades más acuciantes para su subsistencia. Lo que varía son los mecanismos que cada una de ellas emplea en esa búsqueda del bienestar. Esto implica una orientación subjetiva de la acción social, y explica las diversas formas de utilizarla en la práctica o, lo que es lo mismo, los diferentes modelos de bienestar surgidos a través del tiempo.

De este modo, el bienestar es “social”, y representa los mínimos que la sociedad ofrece a sus ciudadanos para vivir en ella. No obstante, la construcción social del bienestar hace que

éste cambie en las coordenadas espacio-temporales. Pero en esencia, en palabras de Cortina (1998, pp. 28-29):

El hombre, en su totalidad, desea ser feliz, la felicidad es su meta; el ciudadano, el que es miembro de una sociedad, espera de ella que le haga justicia, que le pertreche de los bienes imprescindibles como para poder llevar adelante, por su cuenta y riesgo, un proyecto de vida feliz.

Por su parte, Marshall (1998) divide el concepto de ciudadanía en tres componentes: civil, político y social. El componente civil, aglutina los derechos que son necesarios para el ejercicio de la libertad individual –libertad individual de expresión, pensamiento, propiedad o justicia- que los tribunales de justicia se encargan de proteger (s. XVIII). El componente político recoge el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro investido de autoridad política o como elector de sus miembros, quedando vinculado a los parlamentos y otros gobiernos (S. XIX). El componente social (S.XX) aclara:

Abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales. (Marshall, 1998, p. 23).

El concepto de ciudadanía de Marshall (1998) ha supuesto, en mayor o menor medida, la base de los modelos de Estado de Bienestar desarrollados en Europa desde la finalización de la II Guerra Mundial. El Estado de Bienestar ha sido pues el modelo que ha puesto en práctica el Estado Social de Derecho⁵ y que ha dado contenido a la ciudadanía social.

El bienestar social requiere una configuración u orden social compartido, una morfología que ofrezca *protección social* y cuya estructura ha venido representada por el Estado Social. El Estado Social de las sociedades modernas, es el marco en el que el poder político opera con medios legislativos y administrativos en el juego de las fuerzas del mercado y

⁵ Cortina (1998) mantiene la distinción entre “Estado Social de Derecho, que respondería a exigencias ético-políticas y su encarnación histórica en un Estado del bienestar de cuño keynesiano, que tiene también por móvil el empeño en fomentar el consumo para mantener la acumulación capitalista.” (pp. 77-78).

que ha tenido el pleno empleo como objetivo primordial, en tanto en cuanto es considerado como uno de los pilares de este tipo de Estado, utilizando todas las políticas necesarias para su logro. El Estado Social, así entendido, es lo que podríamos llamar el marco político y jurídico del Estado de Bienestar, fruto de la evolución del Estado de Derecho.

Pero este desarrollo ha tenido distintas condiciones socio-históricas y morales que ha generado distintas visiones sobre el modo de establecer la solidaridad para el bienestar social. Siguiendo a Picó (1996), para el *pensamiento conservador*, el Estado de Bienestar es fruto de una concepción enfermiza de la sociedad y una intromisión en el bienestar y libertad individual del individuo a largo plazo. Es antieconómico, antiproductivo e ineficiente, haciendo primar el “control social” del aparato burocrático sobre los ciudadanos.

Por su parte, el *pensamiento liberal-progresista*, con una postura más moderada, considera el Estado de Bienestar como resultado de las necesidades generadas en el desarrollo de los países industrializados. Además, considerando la lógica liberal del mercado, basada en el beneficio, éste no cubre determinadas necesidades o servicios sociales que no son rentables y son relegados a la intervención del Estado. La política social, cuya aspiración no es universal, se configura así como una faceta complementaria a la política económica, cuyo objetivo es atender los nichos de pobreza y preservar el equilibrio del sistema.

Desde la *perspectiva socialdemócrata*, el Estado de Bienestar es un logro de la movilización política para alcanzar la plena ciudadanía en sociedades industrializadas capitalistas. Representa la aceptación de la intervención del Estado en la economía. Tiene aspiración universal por lo que contempla la modificación de la estructura social. En su vertiente más radical, el Estado de Bienestar forma parte de un proyecto más amplio de transformación del capitalismo.

Con todo ello, se han desarrollado distintos modelos de bienestar. Como recoge Picó (1996) el primer esfuerzo en clasificar los distintos modelos de protección social fue de Richard M. Titmuss (1958) que estableció tres formas de intervención en función del gasto público pudiendo ser éste *residual*, intervenciones temporales y esporádicas, *remunerativo*, con programas complementarios al sistema económico, o *institucional*, con prestaciones universales. Pero la reformulación más empleada de esta clasificación es la ofrecida por

Gøsta Esping-Andersen (1993) que identifica tres modelos de bienestar en función del grado de independencia en la vida de los ciudadanos de las fuerzas del mercado y del modo de extensión de los derechos sociales: *régimen liberal*, donde el nivel de dependencia del mercado es alto, ya que el Estado garantiza sólo unos mínimos y ofrece una ayuda modesta tras comprobación de la carencia de medios de vida; *régimen conservador*, que mantiene las diferencias de estatus al vincular los derechos al estatus laboral y dota de un papel notorio a la familia con un nivel de dependencia del mercado moderado, y *régimen socialdemócrata*, que sigue principios universalistas y de extensión de los derechos sociales, por lo que su nivel de dependencia del mercado es bajo y asimismo promueve la igualdad en el sistema de estratificación social con importantes logros para las clases trabajadoras. Posteriormente, a esta clasificación se sumó una tipología más, el *régimen mediterráneo* de bienestar, que reflejaría los modelos de bienestar de los países del Sur de Europa donde la familia desempeña un papel notorio y en el que junto a principios contributivos, se incorporan elementos del sistema universal de cobertura.

1.2.2. Origen y configuración del Estado de Bienestar

No se puede obviar el carácter histórico en la construcción del *Estado moderno* y la *ciudadanía social*. El Estado moderno, en el caso europeo, se fue configurando desde la baja Edad Media hasta los siglos XVIII y XIX, como un Estado de Derecho, cuyo poder y actividad queda regulado por la ley, recogiendo los principios básicos del liberalismo. Pero esta construcción del Estado moderno se da de forma paralela al desarrollo del sistema capitalista y la “cuestión social” (Saragossà i Saragossa, 2014). Ante la emergencia de la *cuestión social* en este marco del Estado de Derecho, como explica Prieto (2000), solo caben dos opciones, reforma o revolución, apostándose por la primera. Con ello, se reconocía la incapacidad del orden social liberal para generar la integración social necesaria y, por ende, la aceptación de la intervención del Estado en la economía, cuestión esta última de gran relevancia para el posterior desarrollo del Estado de Bienestar y la ciudadanía social, entre los siglos XVIII y XX⁶.

⁶ Entre los antecedentes inmediatos del intervencionismo estatal cabe destacar: la *Legislación Social bismarckiana* en Alemania (s. XIX); y el *Informe Beveridge* de Reino Unido en el s. XX que representa la primera propuesta programática del Estado de Bienestar.

En un plano más explicativo sobre la emergencia del Estado de Bienestar, Del Pino y Rubio (2016) aglutinan en tres los grupos de teorías que tratan de dar cuenta del mismo. En primer lugar, para las teorías desarrolladas bajo el paraguas de la *perspectiva funcionalista*, el Estado de Bienestar es resultado del proceso de industrialización, proceso en el que la emigración y la urbanización abrupta en las ciudades crearon nuevas necesidades sociales que ponían en riesgo la estabilidad social y el propio proceso de acumulación capitalista. Por tanto, el Estado respondió a esta situación facilitando determinados bienes sociales, lo que era impulsado por el crecimiento económico.

Un segundo planteamiento teórico vendría representado por el *enfoque de los recursos de poder*, según el cual el Estado de Bienestar es resultado del conflicto entre las clases sociales y de la capacidad de acción de la clase trabajadora amparada por los partidos socialdemócratas y los sindicatos.

Por último, desde la *teoría institucionalista*, el Estado de Bienestar es posible en Estados centralizados con sólidas burocracias. También se verían favorecidos por determinados sistemas políticos parlamentarios, presidenciales o de sistemas de partidos. Su desarrollo sería difícil en Estados débiles o fragmentados.

El Estado de Bienestar se puede definir como “aquel en donde se resuelven contingencias individuales a través de mecanismos colectivos, sean de carácter corporativo (sindicatos, mutualidades) o de carácter estatal (seguridad social, sistema de sanidad pública, sistema de prestaciones sociales, etc.)” (Casilda Béjar, 1996, p. 15). Asimismo, el Estado de Bienestar creado por consenso en la Europa de la posguerra, se identifica como el conjunto creciente de servicios sociales, pensiones, desempleo, salud y educación, que garantizan a los ciudadanos un nivel de subsistencia y unos niveles sanitarios y educativos mínimos en consonancia con los tiempos.

Berzosa (1996) recoge que entre las principales características del Estado de Bienestar está la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación, junto con la provisión pública de una serie de servicios sociales y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida entendido como un derecho social. Asimismo, citando a Mishra (1993), expone que un rasgo distintivo de la definición de Estado de Bienestar es que incluye los objetivos y

políticas de pleno empleo, planteamiento distinto al de muchos economistas y sociólogos, ya que no es intercambiable el término “Política Social” con “Estado de Bienestar”, donde éste último tiene una clara especificidad histórica y una connotación de tipo político e institucional. Por tanto, difiere de planteamientos que argumentan que el Estado de Bienestar se puede considerar en términos cuantitativos, para juzgar su mayor o menor grado de desarrollo, es decir, por el mayor o menor nivel de gasto social, sino que hay que considerarlo en relación a características como pleno empleo, la universalidad de los programas y los criterios de fiscalidad redistributiva.

La centralidad del empleo en la intervención estatal también se refleja en el hecho de que el Estado de Bienestar ha cumplido funciones para el sistema de producción capitalista, como por ejemplo, la reproducción de la fuerza de trabajo, la formación de capital humano o el mantenimiento de la demanda (Berzosa, 1996). También Torres López (1995) advierte que la consolidación del Estado de Bienestar de los años 50 y 60 tuvo entre sus principales rasgos el proceso continuo de expansión de la demanda, forjando el estímulo necesario para llevar a cabo inversiones que garantizaban el pleno empleo.

Alonso (2000) destaca cómo el pleno empleo representó, tanto el objetivo formal de la política keynesiana, como el ideal de funcionamiento de un sistema más o menos amplio de derechos distributivos y bienestar que, además, era compatible con amplios derechos de propiedad, jurídicamente limitados por el papel desmercantilizador del Estado. De este modo, “el empleo como relación de intercambio mercantil tendía a hacerse sinónimo del trabajo como actividad colectiva generadora de riqueza y solidaridad social” (Alonso, 2000, p. 66).

Casilda Béjar (1996), identifica los dos principales objetivos del Estado de Bienestar como la eliminación del ciclo económico y de sus perniciosas consecuencias y la redistribución de la renta. Pero también afirma que existen fallos cuando el Estado asigna recursos para cumplir estos dos objetivos y que, de ahí, parten la mayoría de las críticas a su intervención en la economía y, en consecuencia, a la concepción del Estado de Bienestar. El fin del pleno empleo y la aparición de desempleo generalizado, siendo muy preocupante en algunos países como el nuestro, es uno de los problemas fundamentales para el autor que inciden en el debate sobre el Estado de Bienestar:

En efecto, los logros más evidentes del Estado del Bienestar han consistido en la implantación de un sistema universal de seguridad y protección social y de otro de garantía de recursos para quienes tienen dificultades de inserción o de mantenimiento en el proceso productivo, y en la provisión, también universal, de un conjunto de servicios y equipamientos colectivos para la salud y para la obtención de unos niveles educativos mínimos en consonancia con los tiempos. (Casilda Béjar, 1996, p. 18).

Así pues, los Derechos Sociales, han sido garantes de la Política social, previo reconocimiento de la necesaria intervención pública en un esquema civil de economía de mercado, cuestión ésta de gran relevancia. Y la estructura empírica y social sobre la que se ha configurado el aval para el disfrute de los derechos y políticas sociales, ha sido el mercado de trabajo y el Estado de Bienestar. El mercado de trabajo permite una participación (desigual) de los ciudadanos para el *bien común* y, el Estado de Bienestar, es el complemento que contribuye a la *justicia social* (igualdad) en una especie de lego que ha permitido alimentar el orden social. De este modo, el derecho al trabajo se convertía, no sólo en generador de estatus económico y social para quienes se encontraban laboralmente ocupados, sino en fuente de riqueza para la sociedad, lo que ha permitido durante décadas establecer un sistema de protección social extendido a casi la totalidad de la ciudadanía (García-Palma, Sánchez-Mora y Millán, 2014).

1.2.3. Crisis y respuesta neoliberal

La década de los 70, y en concreto la *Crisis del 73*, marca un punto de inflexión en el contexto socioeconómico global. La crisis económica, la inflación y la reducción del déficit fiscal llevan a la contención del gasto público. Situaciones como el desempleo o la precariedad laboral se convierten en elementos estructurales, endémicos y enfermizos y que, con más o menos intensidad, son compartidos por numerosos países.

A partir de ese momento empieza a escribirse un nuevo episodio de la actividad productiva y de la organización del trabajo, derivado a su vez de los cambios en las demandas del mercado, la necesidad de introducir flexibilidad en la producción y el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Esto hace que se redefina el papel de

trabajadores y responsables en las organizaciones y comienza a redactarse un nuevo contexto para las relaciones laborales y un nuevo modelo de sociedad.

Una relación, que reproducimos a continuación, de los factores objetivos que influyen en la crisis del Estado de Bienestar es recogida por Sánchez-Mora Molina (2002). El primer grupo de factores, estaría compuesto por los de **índole política**. La caída del Muro de Berlín en 1989, con el consiguiente fin de la “guerra fría” y la proliferación de nuevos Estados, supuso la emergencia de conflictos étnicos, territoriales y bélicos en un espacio, el europeo, que durante casi cuarenta años había permanecido inalterable. Por su parte, la formación de la Unión Europea representa una aspiración máxima de una gran Europa que había perdido, a lo largo del siglo XX, su hegemonía secular ensombrecida por la influencia mundial de los Estados Unidos, dando lugar, a la vez, a una serie de desajustes e incertidumbres peligrosas para la cohesión social. Como tercera cuestión clave, señala la autora la emergencia de gobiernos de corte neoliberal, estableciendo políticas de ampliación del mercado a través de las privatizaciones y la consiguiente reducción del Estado.

Entre los factores de **tipo económico**, y como no podía ser de otra manera, la crisis de los años 70 es el referente que marca el punto de inflexión, para el cuestionamiento del Estado de Bienestar y su sostenibilidad ante, el cada vez más frecuente, deterioro del conjunto de las políticas sociales. Destacable es la referencia de la autora en este grupo de factores a la aparición de otras potencias económicas como Japón inicialmente, así como del Sureste Asiático posteriormente. Ello implicó un traslado de inversiones de capital y creación de puestos de trabajo en estas zonas geográficas, en detrimento de los países occidentales, y generó el denominado *dumping social* al “dotar esos empleos de condiciones de trabajo que abaratan enormemente la mano de obra, en relación con los países europeos, sobre todo empleos sin protección social, sin regulación de jornadas ni salarios, (...) lo que conlleva la explotación de los trabajadores” (Sánchez-Mora Molina, 2002, p. 87). Asimismo, muestra su enlace con la globalización económica y el desigual impacto de la misma en la sociedad global.

Mención especial cabe a la generalización del desempleo, provocando importantes desajustes económicos y sociales (paro juvenil, desempleo femenino, jubilaciones anticipadas y la terrible exclusión social) y que, si bien en los ciclos expansivos puede

reducir sus tasas, lo hace a costa de empleo precario y de mala calidad, planteándose el siempre actual debate sobre la creación de un empleo de corte neoliberal, más empleo y más barato, o un empleo de calidad, con menor tasa de crecimiento pero más estable y con un mayor reconocimiento de derechos sociales. Entre las causas de esta situación del empleo relaciona, de manera muy acertada, la aparición de una nueva división del trabajo, a nivel mundial; el uso creciente de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de la vida social, y también en la vida laboral; las políticas de empleo inoperantes que se han llevado a cabo; el desaprovechamiento de los años de continuo crecimiento económico que ha vivido occidente, y un retroceso europeo en materia de competitividad.

De gran impacto también han sido los factores de **tipo tecnológico**. La aparición y continua innovación de las nuevas tecnologías han revolucionado el orden económico, político y social del mundo; y lo han hecho, tanto desde el punto de vista interno de cada uno de los contextos sociales, como desde el punto de vista global, es decir, desde la dimensión que las relaciones entre esos diferentes contextos ha alcanzado. Cabe destacar, al objeto de esta tesis, sus efectos sobre el empleo. En este sentido, señala Sánchez-Mora Molina (2002, p. 88) que:

La utilización de las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo ha supuesto una revolución importante dentro del mismo. En primer lugar, ha producido cambios importantes en la naturaleza del trabajo que han conducido a la eliminación de determinados empleos y a la creación de otros nuevos, relacionados con el uso de las nuevas tecnologías. En segundo lugar, se ha logrado una simplificación importante, tanto a la hora de producir bienes y servicios, como a la hora de consumirlos. Esta simplificación ha llevado a convencer a las empresas de la necesidad de invertir en innovación tecnológica sobre el soporte de la reducción del empleo.

También los factores de **índole demográfica** han contribuido a la crisis del Estado de Bienestar. Entre éstos destaca el envejecimiento de la población y los movimientos migratorios; ambos fenómenos demográficos se encuentran vinculados, ya que la inmigración se ha visto, en muchas ocasiones, como solución posible al problema del envejecimiento en determinados países.

Entre los **factores sociales**, y más allá de algunos cambios derivados del nuevo tipo de sociedad, cabe seleccionar los referidos a los cambios en la naturaleza del trabajo y los sistemas productivos; la economía y los mercados de trabajo y el resto de fuerzas sociales de coordinación y estructura, desde los agentes sociales a los propios gobiernos, que dan lugar a modificaciones en los sistemas de estructura y estratificación social, así como el proceso de dualización social.

Finalmente, entre los factores de **tipo ideológico**, el consenso social generado entre planteamientos económicos (Keynes) y políticos (Beveridge) a partir de la II Guerra Mundial, momento en que se extiende en Europa el modelo de Estado de Bienestar, ha sido sustituido paulatinamente por una deslegitimación de la ideología que lo sostuvo. Sánchez-Mora Molina (2002) destaca, entre los factores de deslegitimación: a) las altas tasas de desempleo *versus* las políticas de pleno empleo necesarias para el mantenimiento del Estado de Bienestar, b) la crisis fiscal del Estado, que puede verse forzada por las propias expectativas que el Estado de Bienestar ha generado en la ciudadanía. De este modo, se estaría pasando de una ciudadanía basada en la solidaridad y el esfuerzo colectivo, a grandes dosis de individualismo, liderado por el pensamiento neoliberal que se asienta en los países occidentales. Sin duda, esta tendencia se ve acrecentada por el hecho de que en el momento actual, “aparece una nueva filosofía en el ámbito del pensamiento occidental que considera como un obstáculo para el desarrollo económico, cualquier tipo de intervención por parte del Estado en materia económica y social” (Sánchez-Mora Molina, 2002, p. 92).

En clave más política, los gobiernos de Reino Unido (con Margaret Thatcher) y EEUU (con Ronald Reagan) representan el cambio político e ideológico al que, a partir de los años 80, se van sumando los gobiernos de los principales países occidentales. La política económica de dichos gobiernos tiene como principales metas el estricto control sobre el crecimiento del dinero y el déficit público, la eliminación del sector público, medidas de apoyo del dinamismo de las fuerzas del mercado, reducir la tasa de inflación y acelerar el crecimiento económico, entre otros. De este modo, si en algo coincidían los respectivos programas de los nuevos gobiernos de Reino Unido y EEUU era que el pleno empleo había dejado de ser el objetivo central de la política económica (Torres López, 1995). En este contexto, Torres López (1995, p. 91) se plantea la siguiente cuestión:

Cuando hace falta desentenderse del objetivo del pleno empleo para centrarse en la lucha contra la inflación, los ciudadanos, que al fin y al cabo condicionan con sus votos la práctica de los gobiernos en los sistemas democráticos, deben haber asumido también que ésta es la mejor forma de afrontar los problemas económicos. Pero ¿cómo se puede explicar que los gobiernos democráticos puedan desentenderse del objetivo de crear empleo, cuando todas las encuestas de opinión indican que la principal preocupación de los ciudadanos es, precisamente, la magnitud del paro?

En clave más económica, el mismo autor, valora las posibles razones del ocaso keynesiano: razones analíticas que muestran la inutilidad de políticas de demanda para determinados problemas económicos; el cambio en las condiciones generales de la economía requería cambiar también el alcance e instrumentos de la política económica; presencia de nuevos fenómenos económicos como la concurrencia simultánea de la inflación con el desempleo; deterioro de las políticas de demanda derivadas de la menor autonomía de las políticas nacionales por el aumento de la interdependencia e inestabilidad internacional de las políticas de tipo de cambio e interés, o la permanente expansión del gasto público que obliga a una fuerte presión fiscal o déficits presupuestarios que hace aumentar la demanda. Pero para el autor, ninguna de estas razones justificaría el ocaso del keynesianismo, sino que considera que la evolución económica de la segunda década de los setenta, pone de manifiesto que las políticas keynesianas pueden generar crecimiento, sin embargo:

La forma en que lo hacen no es la que favorece la estrategia de recambio del sistema productivo. Y, sobre todo, que no garantizan la recuperación del beneficio, sino que, por el contrario, propician una distribución de la renta que termina por favorecer el salario. (...). La causa principal del declive de las ideas keynesianas es, más bien, que su práctica comporta el pleno empleo y una pauta social de consenso en virtud del cual la reivindicación salarial es asumida, bien a través de los salarios directos que pagan las empresas (en menoscabo de sus beneficios en momentos de crisis) o bien a través del salario social que se deriva de los presupuestos públicos. Pero si lo primero, el pleno empleo, era imposible alcanzarlo operando a través de la demanda agregada, lo segundo era virtualmente inaceptable en la medida en que significaba un estado distributivo que no haría sino mermar progresivamente los recursos del capital y que, por tanto, ahondaba aún más la crisis. (Torres López, 1995, p. 95).

Con este escenario, para el autor, el verdadero cuestionamiento sobre el keynesianismo es sobre su papel como elemento integrador de los conflictos sociales.

Así pues, a partir de los años setenta, la confluencia de estos factores determinó el deterioro del modelo de bienestar imperante durante décadas y el advenimiento de un periodo de incertidumbre que aún hoy permanece abierto. En el caso español, esta situación se desarrolla más tarde, ya que el verdadero paso al modelo de bienestar, aparece con la venida de la democracia, como sistema político, a finales de los setenta y principios de los 80.

I.3. El marco socioeconómico: ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL TRABAJO EN LA SOCIEDAD INFORMACIONAL

I.3.1. Las nuevas formas de organización productiva y laboral

Bajo este epígrafe se recogen los modos en los que se rediseñó la organización del trabajo y la producción en un momento y contexto socioeconómico concreto, la *Crisis del 73*, que aunque viene a marcar el punto de referencia, ya se había gestado años antes, fruto de una acumulación de factores, un cierto desgaste del modelo clásico de organización.

Este cambio hacia nuevas formas de organización del trabajo (en adelante puede aparecer con la abreviatura NFOT) se justificaría principalmente por la necesidad de: promover la satisfacción de un trabajador culturalmente (estilo de vida) más exigente, después de haber visto más o menos resueltas sus necesidades materiales; mayores deseos de liberación de tareas repetitivas, frente a las que responde con absentismo; frenado de la producción; desmoralización, etc., así como a las intensas demandas “antitayloristas” de los sindicatos (Garmendia y Parra Luna, 1993).

Sin embargo, estas consideraciones no llegan a mostrar las verdaderas razones de peso, esto es, los cambios en el mercado de los productos eran más significativos que los cambios en el mercado de trabajo, en la explicación de la génesis del rediseño del trabajo. Así, la realidad del mercado estaba poniendo de manifiesto la necesidad de flexibilizar la

producción con el fin de adaptarse mejor a sus crecientes y variadas demandas, y esto era incompatible con la parcelación y estandarización de la gran fábrica fordista. También se daban otros inconvenientes económicos y técnico-organizativos: importantes costes de control de calidad y de inspección de personal, rigidez estructural, pereza adaptativa a procesos inciertos y cierto paternalismo, entre otros, (Garmendia y Parra Luna, 1993).

Así pues, y continuando con la exposición de los autores, las conocidas nuevas formas de organización del trabajo han tratado de combinar humanización y aumento de la productividad. Humanización ha significado romper la cadena fordista y su principio de un hombre, una tarea. Pero hay que tener en consideración que estas nuevas formas de organización del trabajo pueden conseguir, a través de nuevos mecanismos a menudo mucho más sutiles, un fuerte control de los procesos, incluido el ritmo, así como la intensificación y aprovechamiento eficaz del personal.

Como muy bien describe Finkel (1996), desde los años setenta se aceleraron los cambios en el panorama económico mundial. En este momento, tuvo gran impacto el éxito industrial de Japón y se produjo un reordenamiento de los mercados mundiales. De forma paralela, se intensificaban las innovaciones tecnológicas, primero con la introducción de la microelectrónica y luego con la biotecnología y los nuevos materiales, que implicó también una reestructuración creciente en las industrias y servicios. Todo este “vértigo de cambios y frente al desafío de nuevos competidores, nuevas industrias punta, nuevas tecnologías, nuevos requerimientos de cualificación, no cabía indiferencia con respecto a las viejas formas de organización del trabajo” (Finkel, 1996, p.137).

El resultado exitoso de estas nuevas formas de organización del trabajo, fue el que tuvo el sistema de producción Toyota o *just in time*. El método se basa en la eliminación de todo elemento innecesario en el proceso productivo, por lo que, la preocupación fundamental es producir *justo a tiempo* cuando el mercado lo demanda, por lo que requiere también justo a tiempo el tipo y cantidad de unidades precisas para la fabricación. Se suprime así existencias innecesarias de productos, tanto terminado como en fabricación. Se puede deducir que este sistema implica un elevado control cuantitativo, gran flexibilidad de la producción en base a las demandas y una considerable polivalencia del trabajador. En definitiva, flexibilización *just in time*, siendo la gran herramienta organizativa el *kanban* o sistema de información para controlar de modo armónico las cantidades producidas en

cada proceso (Garmendia y Parra Luna, 1993). El resultado o ventajas asociadas a este modelo, es una optimización de la eficiencia, reduciendo al mínimo todos los costes, el tiempo de fabricación, de almacenamiento y también de personal.

La *lean production* o *producción ligera*, es por extensión el sistema de producción japonés. Sus elementos básicos se pueden sintetizar en (Köhler y Martín Artiles, 2010):

- La sincronización, suprimiendo cualquier despilfarro en el proceso, particularmente de todos los tiempos muertos y de todos los procesos que no añaden valor al producto.
- El sistema de suministro justo a tiempo, partiendo del principio de “tirar” la producción desde la perspectiva del cliente.
- La mejora continua o *kaizen*: cero defectos.
- La externalización y subcontratación de todas aquellas actividades que no pertenecen al negocio nuclear.
- Los centros o unidades de negocio, esto es, organización interna en unidades de negocio autorresponsables.
- Trabajo en equipo: el grupo forma la unidad básica del proceso y el trabajo en equipo es el instrumento para incorporar la personalidad del empleado en todos sus aspectos al sistema de producción.

Se desprende de las características del modelo, que este sistema de producción requiere un gran compromiso e implicación por parte de los trabajadores para lograr los objetivos. También hay que destacar, como apunta Finkel (1996), que un elemento característico de este modelo es que las decisiones más importantes residen en el núcleo de la corporación, pero los contratistas deben adaptarse a los ritmos y exigencias de calidad. Por tanto, los proveedores representan un tipo de fuerza de trabajo externa que también son dirigidos desde la central, de la misma manera que los propios empleados.

Otro de los modelos que introdujeron importantes cambios en la tradicional organización del trabajo fue el *enfoque sociotécnico*. En la década de los sesenta, diversos países nórdicos llevaron a cabo iniciativas para la “humanización del trabajo”, como reacción a una “crisis de motivación del trabajo” que generaba elevadas tasas de absentismo y conflictividad laboral, (Köhler y Martín Artiles, 2010). Este enfoque promovió diversos

estudios dirigidos desde centros como el Tavistock Institute of Human Relations de Gran Bretaña o el Work Research Institute de Noruega.

El modelo, promueve la reorganización del trabajo asignando al grupo responsabilidad colectiva sobre un conjunto de tareas. El grupo es flexible en cuanto que sus miembros intercambian y comparten funciones. Fundamentalmente, esta forma organizativa persigue la integración y optimización conjunta de los sistemas técnico (materiales, maquinaria, procedimientos operativos, etc.) y social (organización y política de los recursos humanos) de la organización. Conceptos básicos que resultaron de este movimiento fueron la rotación en el trabajo, el enriquecimiento del trabajo, ampliación del trabajo y equipos de trabajo semi-autónomos (Garmendia y Parra Luna, 1993).

Finalmente, en este repaso de las nuevas formas de organización social del trabajo hay que destacar la *teoría de la especialización flexible*, cuyo estudio más representativo es *La segunda ruptura industrial* de Piore y Sabel (1990). Este modelo, viene a representar un modelo o alternativa que recupera los principios artesanales. Para los autores, hay cuatro formas diferentes del modelo de especialización flexible:

- *Conglomerados regionales*, configurados en distritos industriales o economías regionales industriales compuestas por un núcleo de pequeñas empresas entrelazadas en una compleja red de relaciones que incluyen la competencia y cooperación.
- *Empresas federadas*, o grupos de empresas industriales, financieras y de servicios, entrelazadas también a través de distintas vías como puedan ser de participaciones, instalaciones compartidas....
- *Empresas solares*, en las que los proveedores constituyen una órbita alrededor de la empresa nuclear, manteniendo la producción en masa en estrecha relación con la central, asemejándose al modelo de taller clásico.
- *Fábricas-taller*, redes de empresas especializadas conectadas con las grandes empresas del sector, con estructuras organizativas similares a los proveedores de las empresas solares.

En lo referido a las grandes corporaciones, los autores hablan de *metacorporaciones flexibles*, con una configuración que se asemeja a una federación de empresas. La flexibilidad de estas metacorporaciones se manifiesta en la propia flexibilización de los

recursos humanos – con estructuras más planas, rotación de personal, organización en proyectos...-, la descentralización productiva y subcontratas, alianzas entre empresas, y cooperación ente las empresas y la sociedad regional, (Piore y Sabel, 1990).

I.3.2. La sociedad informacional

Del mismo modo en el que nos referíamos a que la concepción e intervención del mercado de trabajo no era generada en un vacío, sino en un marco social mucho más amplio conectado ideológica y políticamente con la Política Social de los Estados, las formas de organización del trabajo han servido de sustrato para el establecimiento de una determinada morfología social. El cambio social que genera el paso de la **sociedad del trabajo** a la **sociedad informacional**, está vinculado, entre otros factores, al paso de las formas clásicas de organización del trabajo y la mercantilización del trabajo, a las nuevas formas de organización del mismo y a los procesos de globalización y desregulación de la realidad sociolaboral.

La expresión *mercantilización del trabajo* es utilizada por Santos Ortega (1995), para definir el proceso que se produce en los siglos XIX y XX, aunque sus bases se habían desarrollado desde siglos atrás, y por el que “el trabajo pasa a ser una prestación mensurable, intercambiable, la fuerza de trabajo se convierte en la mercancía central de lo que algunos han llamado la sociedad del trabajo” (Santos Ortega, 1995, p. 51). Advierte el autor, que las características de esta particular mercancía tienen unas implicaciones notables para los individuos que la ofertan y también para el conjunto de la estructura social. Se trata de una sociedad en la que impera la racionalidad económica aplicada a la esfera de la subsistencia. Siguiendo a Gorz (1997), los principales rasgos distintivos de la mercancía “trabajo” son los siguientes:

- Se desarrolla en la esfera pública.
- Se destina al uso de otros (un valor de uso para otros).
- Se vende como toda mercancía (pasa así a convertirse en trabajo abstracto).
- Se realiza en un tiempo medible y buscando los más altos rendimientos.

Estos rasgos distintivos van a constituir un modelo de trabajo que se irá extendiendo a los países occidentales, construyendo el “modelo de trabajo asalariado” y que será el que

ostente la primacía tras la segunda posguerra mundial, (Santos Ortega, 1995). Se puede deducir, que dicho modelo se ha convertido en el instrumento de medición de las vicisitudes y evolución de nuestras sociedades.

El desarrollo de la *sociedad del trabajo* y la *cuestión social* ocupó gran preocupación y, por tanto, un puesto central en la sociología clásica de Durkheim, Marx y Weber.

Brevemente, la tesis básica de Durkheim en *La división del trabajo social* (1893), es que las formas de división del trabajo determinan el tipo de solidaridad de una sociedad dada y que, fundamentalmente, se refleja en el tipo de sistema jurídico predominante y propio de cada sociedad (López Pintor, 1995). Para Durkheim, la división del trabajo no se puede reducir a la esfera económica, es una diferenciación creciente de tareas sociales, de complejización social, que se da tanto en el trabajo como en otras esferas, pero que genera una interdependencia social que representa la cohesión social o *solidaridad orgánica* necesaria en cualquier sociedad para su funcionamiento. Asimismo, advierte que la crisis generada durante el cambio en la organización productiva, el trabajador se encuentra desorientado, hay conflictividad laboral y existe peligro de desintegración social, generando un estado de *anomía*, apuntando como posible solución los grupos profesionales, ya que pueden intermediar entre el individuo y el Estado.

Marx, en su extensa obra (principalmente en *El Capital*, 1867) explica como el trabajo es una actividad intrínsecamente humana y, además, la actividad más importante, por lo que las circunstancias en las que se lleva a cabo condicionan la organización de la sociedad y determinan el rumbo de la Historia. Para Marx, el sistema productivo de una sociedad, en este caso el capitalismo, incluye las fuerzas de producción o tecnología y las relaciones de producción o de clase, constituyendo la *infraestructura* que determina las demás formas sociales o *superestructura* (sistema político, jurídico, cultural, etc.). En este sistema, todo se convierte en mercancía, y el trabajo también.

El trabajo, como mercancía tiene un precio, el salario. Sin embargo, la mercancía trabajo no es una mercancía cualquiera cuyo valor pueda venir determinado por el valor de uso o de cambio, sino que ha de venir determinado por el propio trabajo humano. De ahí la distinción, a la que ya hacíamos referencia en un apartado anterior, entre *trabajo* y *fuerza de trabajo*. El capitalista compra ésta última, la capacidad de trabajo humano, y no el

trabajo a secas. El valor de lo que el trabajador produce es mayor que lo que el capitalista paga como precio o salario y que viene determinado por otros elementos. Es un intercambio desigual entre salario y fuerza de trabajo. De este modo obtiene un plus, una ganancia que no es retribuida al trabajador, la *plusvalía*. De ahí, que el capitalista explote al trabajador. El trabajador como mercancía, se convierte en un medio para un fin, sin posibilidad de controlar los objetos que produce, generándole un estado de alienación.

Por su parte, para Weber, el sistema capitalista representa la *racionalidad* en lo económico, de la misma manera que la burocracia es la racionalidad de la organización. Es por tanto, un principio propio del desarrollo de la sociedad moderna que se aplica a las distintas esferas. Las características del capitalismo occidental incluyen la organización racional del trabajo, la separación de la economía doméstica y la industria y el desarrollo del proletariado. Asimismo, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1905), trata de explicar cómo ciertos ideales religiosos han contribuido a formar una mentalidad favorecedora del capitalismo. En concreto, Weber identifica el espíritu del capitalismo no con la ambición desmedida sino, contrariamente, con el freno o la moderación racional del impulso racional lucrativo, esto es, el uso racional del capital. Para Weber esta mentalidad está enraizada en la ética protestante, más concretamente en la corriente calvinista, que tiene una alta valoración ética del trabajo como conducta resultante de la necesidad de eliminar la ansiedad que produce en los fieles el principio de la predestinación. El estado de gracia no puede alcanzarse por medios mágico-sacramentales o actos de piedad, hay que buscar indicadores visibles de que la conducta está en el camino de la salvación, siguiendo adecuadamente la profesión que Dios ha asignado a cada cual (López Pintor, 1995). Weber percibió la trascendencia de los cambios que en el mundo de la producción se habían dado, como el proceso de división del trabajo, la especialización o el fraccionamiento del trabajo.

La mercantilización del trabajo y el nuevo orden social al que los primeros sociólogos trataron de dar explicación, hace que se establezcan dos conceptos diferentes, uno más amplio referido al “trabajo” y otro más concreto denominado “empleo”. El empleo representa la forma particular de trabajo que se regula en las sociedades modernas, las sociedades del trabajo. El empleo se convierte en una “normal social” en la época fordista del capitalismo (Köhler y Martín Artiles, 2010):

Como norma social consolidada en el siglo XX el empleo no es cualquier actividad remunerada, sino que implica un contrato indefinido a tiempo completo, un salario familiar, una regulación legislativa, un convenio colectivo, etc. es decir, una relación laboral sociopolíticamente regulado. (Köhler y Martín Artiles, 2010, p. 22).

Pero la *norma social del empleo*, implica más, conlleva una estructura social muy concreta, con una gran base en una clase trabajadora homogénea, un modelo político-económico keynesiano de Estado del Bienestar, un tipo de organización de gran empresa y organizaciones de masas, un modelo familiar (varón cabeza de familia) y un conjunto de normas dominantes en la sociedad (Köhler y Martín Artiles, 2010). Todos estos rasgos describieron y configuraron la sociedad del trabajo, en la que el trabajo, en su configuración de empleo, se sitúa en el eje central sobre el que se asientan el resto de esferas sociales.

Castel (1997) resume en cinco, las condiciones más representativas del modelo europeo de norma social de empleo:

- Una separación rígida entre quienes trabajan efectiva y regularmente y los inactivos o semiactivos que, dada su exclusión del mercado de trabajo, hay que integrar bajo fórmulas reguladas.
- La unión del trabajador a su puesto de trabajo y la racionalización del proceso de trabajo en el marco de una gestión del tiempo precisa, dividida y reglamentada.
- El acceso, a través del salario, a nuevas formas de consumo que convertían al trabajador en el propio usuario de la producción en masa.
- El acceso a la propiedad social y a los servicios públicos. La seguridad social transfiere una parte de la riqueza en bienes comunes.
- La reglamentación de un derecho del trabajo que reconocía al trabajador como miembro de un colectivo dotado de estatus social, más allá de la dimensión puramente individual del contrato de trabajo.

La cuestión social, se fue integrando jurídicamente en los Estados, bajo la centralidad del trabajo para la generación de la riqueza de las naciones. Fue así, como:

Se fueron entrelazando factores de organización de la producción, de modelo de empresa, de normas de consumo, de agencias de representación de intereses, de conflicto y pacto

social, de provisión y titularidades de bienes públicos, de requerimientos formativos... factores todos ellos que codificaron un patrón de existencia del trabajo asalariado. (Alonso, 2000, p.64).

El pacto keynesiano, que hacía que no se cuestionara la racionalidad micro del sistema productivo por parte del mundo del trabajo y de sus representantes, los sindicatos, siempre que se le permitiese negociar a nivel macro las compensaciones en forma de derechos y bienes y políticas públicas, acaba convirtiendo el concepto de trabajo como fuente principal de ciudadanía.

Esta configuración del empleo y lo social, hizo que la taylorización y burocratización creciente de los sistemas de producción y distribución en general, contribuyeran a la expansión de categorías socioprofesionales intermedias, destacando trabajadores semicualificados industriales, administrativos y comerciales del sector servicios (Alonso, 2000).

El trabajo será la actividad que llevan a cabo los individuos para relacionarse unos con otros y conformar así el orden social. Pero ahora, no será la actividad de los miembros de una parte de la sociedad sino de todos sus miembros. Quien no trabaja, en principio no existe. (Prieto, 2000, p. 25).

Sin embargo, tal y como apuntábamos anteriormente, en la década de los setenta y con el hito histórico de la *Crisis del 73* se produce un cambio en las formas de organización social del trabajo, derivado a su vez de los cambios acaecidos en el mercado, la necesidad de introducir flexibilidad en la producción y el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Estos cambios darán como resultado una nueva configuración social, un nuevo modelo de sociedad, postindustrial, informacional.

Como apunta Lucas Marín (2000) las sociedades industriales maduras evolucionan hacia un nuevo tipo de sociedad, denominada de forma diferente según el elemento fundamental del cambio que sea considerado, pero que, en cualquier caso y, citando a Bell (1976, p.13), representa “un cambio en la estructura social y sus consecuencias variarán según las diferentes configuraciones políticas y culturales de la sociedad.”

Estos cambios sobre la sociedad del trabajo hacia otro tipo de sociedad, quedan descritos por las teorías del postindustrialismo que comenzaron con las aportaciones de Daniel Bell y Alain Touraine.

Bell (1976) introduce el término *sociedad postindustrial* para referirse a nuevas características de la estructura social, incluyendo la economía, tecnología y sistema ocupacional y cuya fuente principal de cambio era la transformación en el carácter del conocimiento. Entre éstas características se encuentra la expansión y primacía del sector servicios; el aumento de profesionales, científicos e ingenieros en la estructura ocupacional; la primacía del conocimiento teórico como fuente de innovación y gobierno; la orientación hacia el futuro se baja en la planificación de la tecnología y la ciencia y la adopción de una nueva tecnología intelectual que orienta la toma de decisiones.

Por su parte, Touraine (1971) adopta el concepto de *sociedad programada*, en la que el crecimiento depende de factores que, a su vez, dependen del conocimiento y la capacidad de creación. Esta sociedad genera nuevas formas de dominación y la nueva clase dominante queda definida por los conocimientos, la educación. Es el contexto de los tecnócratas, dirigentes de la administración o de grandes empresas muy vinculados a los ámbitos de autoridad y decisión política, que operan no solo a nivel de organizaciones concretas, sino de forma global.

Sin embargo, los mayores esfuerzos descriptivos de la nueva sociedad han sido los desarrollados por Castells (1997). Para el autor, la revolución de la tecnología de la información ha sido la base para la reestructuración del sistema capitalista a partir de la década de los 80. La era de la información cada vez se organiza más en torno a redes, representando éstas una nueva morfología social. Una red es un conjunto de nodos o puntos interconectados caracterizados por la red que se considere (red financiera, red política...). Estas redes están facilitadas por las tecnologías de la información que funcionan a gran velocidad y configuran los procesos en nuestras sociedades. Las redes son estructuras abiertas, flexibles, pueden expandirse y son dinámicas. Por tanto, una estructura social que se base en las redes es un sistema muy dinámico y abierto. Las redes son instrumentos apropiados para economías capitalistas basadas en la innovación y la globalización, y para trabajadores y empresas que se basen en la flexibilidad y la adaptabilidad. Propone así cambiar el énfasis analítico del *postindustrialismo* al

informacionalismo. Las *sociedades* serán *informacionales*, no porque tengan un modelo particular de estructura social, sino porque organizan su sistema de producción en torno a los principios de maximización de la productividad basada en el conocimiento, mediante el desarrollo y la difusión de las tecnologías de la información.

Castells (1997) emplea el concepto de *modos de desarrollo*, para referirse a los dispositivos tecnológicos mediante los cuales el trabajo actúa sobre la materia para generar el producto. Cada modo de desarrollo se define por el elemento que es fundamental para fomentar la productividad en el proceso de producción. En el nuevo *modo de desarrollo informacional*, la fuente de la productividad estriba en la tecnología de la generación del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos. El nuevo sistema tecnoeconómico de capitalismo informacional, es una expansión y un rejuvenecimiento del capitalismo.

También valora los efectos de la tecnología de la información sobre el empleo. Apunta que la tecnología de la información ha vuelto a generar el miedo de los trabajadores de verse desplazados por las máquinas. Sin embargo, el número de puestos creados por la economía ha aumentado, tanto en la industria de alta tecnología como en los servicios. Por tanto, el resultado de la interacción entre la tecnología de la información y el empleo depende en buena medida de factores macroeconómicos, estrategias económicas y contextos sociopolíticos. Así, argumenta que el alto desempleo en los países desarrollados, no es consecuencia directa de la introducción de nuevas tecnologías, sino políticas macroeconómicas equivocadas. La tecnología de la información por sí misma no causa desempleo, aunque reduce el tiempo de trabajo por unidad de producción. Ahora bien, el paradigma informacional, cambia la naturaleza del trabajo y en quién trabaja, dónde y cómo. Por lo tanto, un nuevo sistema de producción requiere una nueva mano de obra, los individuos y grupos incapaces de adquirir la cualificación informacional podrían ser excluidos del trabajo o devaluados como trabajadores.

También reconoce que se han producido cambios en el trabajo: individualización del trabajo, flexibilidad (salarial, movilidad geográfica, posición ocupacional, tareas a realizar, etc.) subcontratas o externalización de servicios, etc. La lógica capitalista se ha endurecido y ha fomentado una polarización social pero puede rectificarse con políticas dirigidas a

reequilibrar la estructura social. Pero si dejamos que funcionen por su cuenta, las fuerzas de la competencia empujarían al empleo y a la estructura social hacia la dualización.

En definitiva, puede decirse que desde la segunda mitad del s. XX, se ha ido imponiendo un tipo de sociedad, que más allá de la denominación otorgada por cada autor, se ha identificado como sociedad de la información y del conocimiento, dada la envergadura que en ella tienen los procesos informativos, la producción y distribución de la información, cada vez más importantes en la realidad económica y social, así como por el apoyo del cambio tecnológico y la capacidad de innovación, (Lucas Marín, 2000). Se puede decir que a partir de 1973 se produce una *III Revolución Industrial*, cuya innovación principal la representan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; en la organización del trabajo se impone la empresa neoliberal, fusiones y la fábrica mundial; un mercado de trabajo caracterizado por la flexibilidad e inestabilidad, y un contexto político determinado por la globalización (Santos Ortega y Poveda Rosa, 2002).

1.3.3. El paradigma de la flexibilidad. La escala global

Uno de los rasgos del desarrollo de las nuevas formas de organización social del trabajo y de la sociedad informacional es la diversidad de opciones, modelos o híbridos de los mismos. Según Finkel (1996) la organización posmoderna admite diferentes opciones tecnológicas y tiene una estrategia de comercialización que apunta a satisfacer los nichos de mercado, pero éstas no prefiguran la generalización de una nueva organización del trabajo. Sin embargo, sí que hay elementos comunes a esta diversidad, destacando el paradigma compartido de la *flexibilidad*. El paradigma de la flexibilidad está asociado a otras cuestiones de igual importancia, a saber: la innovación tecnológica y organizativa; el impacto de la globalización en la descentralización del trabajo y la división internacional del trabajo, y, la desregulación y flexibilidad en el uso de la mano de obra. La aparición y desarrollo de estos factores está teniendo importantísimas consecuencias en el funcionamiento del mercado de trabajo, como pueden ser: nuevas formas de gestión laboral en la empresa y desestructuración de la acción sindical; segmentación laboral; temporalidad y precariedad del empleo y el desempleo.

Hay que recordar que hay una opinión bastante compartida que considera que la crisis del modelo de producción fordista se debe a sus rigideces intrínsecas, que habían ido provocando una ralentización de la productividad y los beneficios en un contexto de competitividad mundial. Así, el deterioro del modelo se explica por rigideces técnico-organizativas y rigideces socio-institucionales. Esto ha supuesto que la idea clave que ha guiado todos los cambios generados a partir de ese momento ha sido el concepto de flexibilidad, convirtiéndose en un tópico en los discursos de empresarios, políticos y expertos de diversa índole, y cuya aplicación se propaga desde la organización de la producción, a la aplicación de las tecnologías o a la gestión de la fuerza de trabajo (Santos Ortega, 1995).

La flexibilidad como paradigma para la intensificación de la competitividad tiene su aplicación en distintos ámbitos. Cualquier referencia que pretende delimitar el concepto de flexibilidad nos lleva a Atkinson (1986) que, además de desarrollar el concepto de “empresa flexible”, delimitó sus componentes, tales como:

- *Flexibilidad numérica* de trabajadores, capacidad de las empresas para ajustar el número de trabajadores o el nivel de horas trabajadas acorde a los cambios en su nivel de demanda.
- *Flexibilidad funcional*, reorganización de las habilidades y competencias asociadas a los puestos de trabajo, tiene que ver con cómo se ajusta las personas y los contenidos de puestos para hacer frente a las tareas cambiantes.
- *Flexibilidad financiera*, o margen de la empresa en la financiación en cada una de sus operaciones, en el caso de los trabajadores supone la variación de los costes laborales.

El discurso sobre la flexibilidad se ha basado en gran medida en el determinismo tecnológico y en la liberalización del mercado, partiendo de la premisa de que la competición en mercados abiertos impulsa el dinamismo de la economía general, hace crecer el empleo y genera distribución eficaz de los recursos. Desde esta premisa, los gobiernos han de promover la adaptación de las economías nacionales a las exigencias del mercado global y de las TIC. Esto, además, transmite el mensaje de que los cambios en el mundo del trabajo son impuestos por las TIC y la globalización, como fenómenos incuestionables frente a los que caben escasas o fallidas alternativas (Kovács y Falcão Casaca, 2007). Sin embargo, para las mismas autoras, se puede afrontar la flexibilidad

desde una perspectiva más cualitativa, a través de la cualificación polivalente de los profesionales, prácticas de gestión participativas y el compromiso a largo plazo entre empleadores y empleados. Continúan argumentando que la flexibilidad cualitativa se promueve mediante la lógica de la “vía alta” de la mejora de la competitividad, innovación y productividad, que arrastre buenas condiciones laborales, formación y derechos sociales.

El impacto de las nuevas tecnologías no se limita a las formas flexibles que pueda adoptar la organización del trabajo, va mucho más allá y ha generado multitud de debates sobre su eficacia en los resultados económicos, la productividad y condiciones de trabajo, la alienación, control y explotación de los trabajadores, etc., enfrentando a partidarios incondicionales de sus aplicaciones en el ámbito laboral, con aquellos otros que critican sus perjudiciales efectos, (Santos Ortega y Poveda Rosa, 2002).

La tecnología y la organización son dos factores interdependientes e interactuantes. Una determinada forma de organización solamente puede ser viable con la infraestructuras de unas determinadas tecnologías y, viceversa, determinadas tecnologías solo pueden implantarse adecuadamente en determinadas estructuras organizativas. Además, las nuevas tecnologías también han tenido capacidad para incidir en la organización de las empresas por su potencial para hacer del mercado global una realidad y de generar redes de empresas con eslabones locales y terminales transnacionales, encontrando así el nexo de unión entre tecnologías, globalización y organización del trabajo (Sarriés Sanz, 1999).

La investigación realizada por Sánchez-Mangas (2007) analiza la complementariedad entre las tecnologías de la información y la comunicación y las reformas organizativas en empresas manufactureras de España, mostrando en sus resultados que las empresas que operan en sectores intensivos en uso de TIC son más productivas que el resto, siendo el diferencial aún mayor si las empresas llevan a cabo reformas en sus métodos de organización más flexibles. Variable ésta que ha hecho a la economía estadounidense más productiva que a la europea desde la segunda mitad de los años 90.

Lo cierto es que las nuevas tecnologías son un medio empleado para paliar los defectos de las rigideces del modelo de producción fordista y conseguir una producción flexible, dando respuesta a los deseados incrementos de productividad y las demandas de mercados cada vez más dinámicos (Santos Ortega, 1995). Innovaciones tecnológicas en la informática, la

electrónica, las telecomunicaciones y la robótica tejen una red fuertemente interactiva de fuerzas productivas (Coriat, 1993).

Sin embargo, uno de los factores que a efectos de este trabajo también es de interés destacar, es que la innovación tecnológica y organizativa ha traído consigo más cambios significativos en la ejecución de las tareas que se concretan en una mayor abstracción del proceso de trabajo y en el diseño de nuevas cualificaciones ligadas a procesos educativos hacia el trabajador (Santos Ortega, 1995).

El paradigma de la flexibilidad también se encuentra unido a un proceso de descentralización productiva y cambios en la división del trabajo entre empresas, auspiciado por la globalización. La sociedad presenta un nuevo cuadro completamente diferente. En el terreno económico se observa el papel creciente de la coordinación y la integración supranacionales, los acuerdos económicos regionales y mundiales, la división global del trabajo y el significativo papel de las corporaciones multinacionales o supranacionales (Sztompka, 1995).

Para enmarcar este epígrafe es recomendable recoger los límites conceptuales que Beck (1998) distingue. Habla de *globalismo*, para referirse a la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político, es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o del liberalismo. Se refiere a *globalidad*, como sociedad mundial, donde ningún grupo vive al margen de los demás, con relaciones sociales no determinadas por lo nacional, y se produce una pluralidad sin unidad. Finalmente, la *globalización*, se constituye por los procesos por los que los Estados nacionales soberanos se entremezclan mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. Proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales.

Por tanto, en este proceso de globalización, “la reconstrucción de estos nuevos sistemas de circulación internacional de servicios y mercancías sería impensable sin Estados, poderes políticos y procesos institucionales de creación de nuevos espacios y marcos jurídicos que regulan el uso transnacional del trabajo” (Alonso, 2000, p. 24).

Junto con la globalización, se ha producido un proceso de división internacional del trabajo, a modo de una nueva forma de organización social del trabajo a escala global. De este modo, ha proliferado la creación de amplios territorios establecidos según Alonso (2000) como *tayloristas primitivos* y *fordismos periféricos* en los que se articulan también bases productivas, basadas en la utilización de mano de obra barata y en severos procesos de trabajo que suelen desarrollarse bajo condiciones prekeynesianas. Afirma el autor, que ésta es una de las bases de la globalización y es la necesidad de generar una economía productiva con un proceso de trabajo fuertemente desigualitario a nivel internacional. El discurso de la globalización ha olvidado los procesos de trabajo y la rearticulación asimétrica de éstos: *posfordimos en el centro, fordismos autoritarios en las periferias*.

De este modo, la división del trabajo pasa de la empresa al sistema mundial. Esto ha sido descrito por autores como Wallerstein (1980) en la Teoría del Sistema Mundial. Dicha teoría describe cómo el capitalismo ha generado una economía y un sistema mundial, generando una jerarquización de la sociedad global que distingue entre sociedades centrales, periféricas y semiperiféricas. Pertenecer a una u otra depende del nivel de desarrollo científico y tecnológico, la complejidad de su actividad económica, la fuerza del aparato estatal, la forma de control sobre el trabajo, entre otros. No obstante, se plantea como una jerarquización dinámica, puesto que existe la posibilidad de cambiar de nivel.

Este proceso de división internacional del trabajo no es más que un proceso de descentralización productiva de grandes corporaciones y redes de empresas, destinado a reducir el tamaño de la gran fábrica, con objeto de conseguir una serie de ventajas, recuperar la eficacia del capital y mejorar el uso de los recursos. También la descentralización productiva ha servido a la gran empresa para desprenderse de las secciones menos rentables y contratarlas con pequeñas empresas subsidiarias a menor coste, lo cual ha provocado una precarización de las condiciones de éstas últimas (Santos Ortega, 1995).

De manera más concreta, la descentralización productiva implica dos elementos definitorios, la fragmentación o segmentación del ciclo productivo y la externalización de ciertas fases, funciones o actividades de dicho ciclo, traduciéndose en la deslocalización de empresas y la relocalización de centros de producción. En efecto, se produce una nueva organización del trabajo que provoca una desorganización del Derecho del Trabajo cuyas

consecuencias se manifiestan en la descentralización en la figura del empresario, el estatuto jurídico del trabajador, la acción colectiva y el ámbito del propio Derecho del Trabajo (Valdés Dal-Ré, 2001).

1.3.4. Efectos en el empleo

Entre las implicaciones de los procesos descritos en los epígrafes anteriores se encuentran la desregulación y flexibilidad en el uso de la mano de obra. El resultado de la salida de la crisis de los años setenta, a través de las nuevas prácticas de organización social del trabajo, como recoge Alonso (2000), supone la *fragmentación* y el aumento de la *disponibilidad social* de la fuerza de trabajo.

El desarrollo de las nuevas formas de organización social del trabajo y el paradigma de la flexibilidad, ha conllevado en relación con la desregulación y flexibilidad de la mano de obra, al menos, dos cuestiones clave. En primer lugar, la desaparición de los empleos indefinidos y de las carreras ocupacionales, basadas en el aprendizaje de una profesión con determinadas cualificaciones portátiles por los individuos. Ahora, las cualificaciones se convierten en propiedad de la organización y la tendencia a estructuras jerárquicas más horizontales no permiten la carrera profesional dentro de una ocupación (Köhler y Martín Artiles, 2010).

En segundo lugar, la desregulación y flexibilidad de la fuerza de trabajo ha introducido también la diversidad, y ésta equivale a diferenciación y a segmentación. A un tratamiento que estratifica a los trabajadores de las empresas globales en función de la calidad de su empleo. Pero la medición de la calidad del trabajo ahora puede ser otra, como el valor añadido del trabajo al producto final o la posición del trabajador en el ciclo productivo descentralizado, así a mayor lejanía del epicentro, las condiciones de trabajo tienden a degradarse (Valdés Dal-Ré, 2010).

Por su parte, Sarriés Sanz (1999) ofrece elementos añadidos en la caracterización de las relaciones laborales a partir de la tercera revolución industrial, como son: la incertidumbre en las relaciones, que se concreta en la pérdida de contornos de la negociación colectiva; la debilidad de los trabajadores para incidir en las relaciones laborales, especialmente en

empresas y organizaciones pequeñas con escaso nivel de sindicación; pero también la tendencia a la individualización de las relaciones, esto es, la búsqueda de la relación personal con la empresa por parte de los trabajadores, ante la escasa demanda de trabajo y las recualificaciones diversas de los puestos, entre otras muchas razones; el surgimiento de nuevas formas de interacción y relación entre los trabajadores, en pequeñas unidades o equipos; la desideologización de las relaciones; el valor emergente de la ética como referente en las relaciones y, finalmente, la pérdida de protagonismo de los sindicatos.

Lo cierto es que se ha producido un fomento del empleo a través de la flexibilidad de entrada y de salida del mercado de trabajo, a través de la contratación temporal o a tiempo parcial. En este sentido Ortiz García (2013) advierte de la “sacralización” de la flexibilidad como fórmula de reorganización productiva y que, en el caso de España, ha implicado la sucesión de dos grandes oleadas de impulso a la flexibilidad en el mercado laboral. La primera, principalmente externa, que se introduce a mediados de los años 80 con la regulación del empleo temporal y, la segunda, de carácter más interno y en los años 90, afectando al tiempo de trabajo, las funciones y los salarios.

A partir de que el empleo fuera considerado en palabras de Olea (2001) “un bien escaso”, se creó la necesidad primordial de generar y mantener los puestos de trabajo, a la vez que, desde los foros económicos y desde la propia Administración, se atribuyera a la regulación jurídica del “mercado de trabajo” y a su comportamiento una gran parte de responsabilidad en los males económico y en el nivel de desempleo existente, bajo la aceptación de que son las rigideces en el marco normativo lo que desalentaba a las empresas de crear puestos de trabajo (Sempere Navarro, Cano, Charro y San Martín, 2005). De este modo:

Los estrictos márgenes de una normativa orientada a reprimir los poderes empresariales, a frenar la incidencia de las exigencias económicas en el ámbito laboral, habían resultado desbordados por las leyes del mercado: la demanda de la fuerza de trabajo se resentía, condicionada por una fuerte crisis económica. (Sempere et al, 2005, p. 85).

Desde entonces, mantienen los autores la tendencia flexibilizadora del marco de relaciones laborales y del Derecho del Trabajo ha estado presente, convirtiéndose en una característica estructural del ordenamiento laboral.

Las nuevas formas de organización social del trabajo han llevado a que se tenga que dar respuesta a nuevas situaciones e interrogantes. De este modo, se han tenido que afrontar ajustes de plantilla, redefinición de funciones en los puestos de trabajo, reorganización de jornadas laborales, etc. Pues bien, para Santos Ortega (1995) estos nuevos interrogantes generados han servido de base para el planteamiento de la estrategia de la flexibilidad en sus distintas vertientes, numérica, funcional, espacial, salarial y que han tenido su reflejo en el mercado de trabajo. Esto ha permitido el paso de un modelo de empleo estable a un modelo de empleo en el que conviven situaciones diversas. Tal ha sido su irrupción en el mercado de trabajo, que junto a los empleos estables, han comenzado a normalizarse empleos atípicos, como inestables, precarios, temporales o a tiempo parcial.

La desregulación y flexibilidad en el uso de la mano de obra han ido acompañadas de nuevas prácticas discursivas empresariales y de una desestructuración de la acción sindical. Para Santos Ortega y Poveda Rosa (2002), de forma paralela a todo el proceso de cambio generado a raíz de la nueva etapa caracterizada por las NFOT, se han producido cambios relevantes en las actitudes y relaciones entre los trabajadores y los empresarios. El sentido de este cambio ha sido una revalorización programada de la figura del empresario en la sociedad y de reafirmación de la ideología empresarial, a la vez que una desestructuración de las ideologías obreras y sindicales.

El concepto tradicional de clase, remitía a una situación homogénea de los trabajadores tanto en ocupación como en conciencia colectiva compartida. Sin embargo, la implantación de variadas y nuevas formas de organización del trabajo, la ampliación del sector servicios, la polarización cualificados/descualificados fomentada por las nuevas tecnologías y la flexibilización y diversificación de procesos y productos frente a la creciente incertidumbre de un entorno más perturbador, entre otros factores, ha fracturado esa situación homogénea (Garmendia y Parra Luna, 1993), facilitando la situación anteriormente descrita.

Para Miguélez, (2004) la acción sindical en su vertiente institucional, de afiliación o conflicto, no ha entrado por sí misma en crisis como suele atribuirse, sino que responde a los cambios que se vienen describiendo y que han ganado intensidad con el tiempo, pero que, para el autor, no son fundamento para el declive de las organizaciones sindicales. La verdadera crisis tiene otras bases, es “la crisis del empleo”.

Tradicionalmente, la función primordial de los sindicatos ha sido mejorar las condiciones de vida de la población asalariada, con el objetivo de reducir desigualdades sociales y esta labor ha sido llevada a cabo con cierto éxito. Pero si la verdadera cuestión social es la crisis del empleo, “no está claro que los sindicatos sean capaces de imaginar, desarrollar y llevar a término una estrategia que garantice a todos el empleo, puesto que en esta cuestión su actuación es necesariamente defensiva” (Miguélez, 2004, p.78).

En efecto, con elevadas tasas de desempleo y con una gran presencia del empleo precario, muchos colectivos de trabajadores se están quedando desvinculados del sindicato. Esta situación, unida a las tendencias individualizadoras en la relación laboral, no asumidas ni bajo control de los sindicatos, está debilitando la posición de éstos (Miguélez, 2004.).

Estas nuevas condiciones de *producción de lo laboral* implican dinámicas y procesos *genuinos* en el propio mercado de trabajo. En este sentido, destaca la segmentación laboral. Este proceso hace referencia a la fragmentación del mismo en espacios múltiples y no competitivos entre sí (Recio, 1999). Pero son Piore y Doeringer (1985) los precursores en establecer que no existe un solo mercado de trabajo para todos los trabajadores, sino dos mercados diferenciados en sus características y con escasa posibilidad de movilidad entre ellos por parte de los trabajadores, cuestión descrita anteriormente en el epígrafe I.1 de este capítulo.

Cabe añadir las diferentes condiciones que caracterizan a cada uno de los mercados y la significativa vinculación del perfil sociodemográfico de los individuos a los distintos segmentos laborales, ya que tiende a seguir pautas diferenciadas bastante regulares en razón del género, la edad, la nacionalidad o el origen social. Continuando con Prieto (1999), la evolución seguida por los distintos mercados de trabajo, indica que en la mayor parte de los países desarrollados se ha producido un debilitamiento de los mercados internos, mientras que aumentaba la importancia de los mercados secundarios.

Esta estratificación, a la hora de participar en los distintos mercados, resulta de las interrelaciones entre las políticas empresariales, la intervención de instituciones políticas, la propia experiencia laboral en un segmento particular delimitando las propias aspiraciones personales, etc. El mercado de trabajo es, pues, un producto histórico y social, una institución social que tiene lugar en un marco compuesto por normas, valores, formas

jurídicas y de participación... y los diversos mercados de trabajo son el resultado de la transformación social de la industrialización.

En contraposición a este planteamiento institucionalista del mercado de trabajo, para la perspectiva económica neoclásica, el elemento fundamental de segmentación lo constituiría la excesiva protección de los contratos estables, que generaría una barrera entre distintos grupos de asalariados, por lo que cabe deducir que la desregulación de la contratación laboral daría lugar a una importante reducción de la segmentación.

Fruto de la puesta en práctica de la flexibilidad, en sus distintas vertientes, y de los procesos que se generan en el propio mercado de trabajo, como la segmentación laboral y la desregulación del propio marco de relaciones laborales, se están consolidando nuevas fórmulas de empleo. La manifestación más inmediata en el proceso que se está describiendo es la temporalidad y parcialidad en el empleo (y desempleo), y la precariedad de las condiciones de trabajo.

Así pues, en relación a la oferta del mercado de trabajo no sólo se produce un gran nivel de desempleo, sino también de empleo precario. Como apunta Ramos Martín (2004b), ya no es sólo un problema de cantidad, sino que la calidad de los puestos de trabajo está evolucionando hacia la precariedad, y ésta se pone de manifiesto, además de en algunos aspectos descritos ya en esta investigación, en los siguientes:

- La discontinuidad del trabajo: breve duración de las contrataciones, alto riesgo a la pérdida del empleo, etc.
- La incapacidad de control sobre el trabajo, la debilidad de la posición negociadora del trabajador, la necesaria disponibilidad permanente o la creciente dependencia.
- La desprotección del trabajador, con un empeoramiento de las condiciones laborales, reducción de prestaciones sociales, discriminación, elevada rotación, etc.
- La escasa remuneración de la mayor parte de los puestos.

A continuación se muestra, en el Cuadro 3, un resumen de las dimensiones de la precariedad laboral recogidas por Ramos Martín (2004b):

Cuadro 3
Dimensiones de la precariedad laboral

Dimensiones precariedad	Situaciones asociadas
Inseguridad del empleo	Empleos temporales / facilidades para el despido
	Trabajo clandestino / falsos autónomos (dependencia)
	Empleos fijos pero “frágiles” (elevado riesgo desempleo)
Insuficiencia / incertidumbre de los ingresos salariales	Subempleo y trabajo a tiempo parcial con inserción débil
	Discriminación salarial
Degradación/vulnerabilidad de la situación de trabajo	Discrecionalidad empresarial en la fijación de las condiciones de trabajo / flexibilización de las normas reguladoras
	Diferenciación y degradación de las condiciones de trabajo
Protección social reducida	Restricciones de acceso / insuficiencia de las prestaciones por desempleo y jubilación

Fuente: Ramos Martín, F. (2004b). Las transformaciones del trabajo. En Ruiz Viñals, C. (Coord.): *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. (p. 238). Barcelona: Editorial UOC.

En definitiva, y en palabras de García Escribano y Millán Jiménez (2017, p. 109):

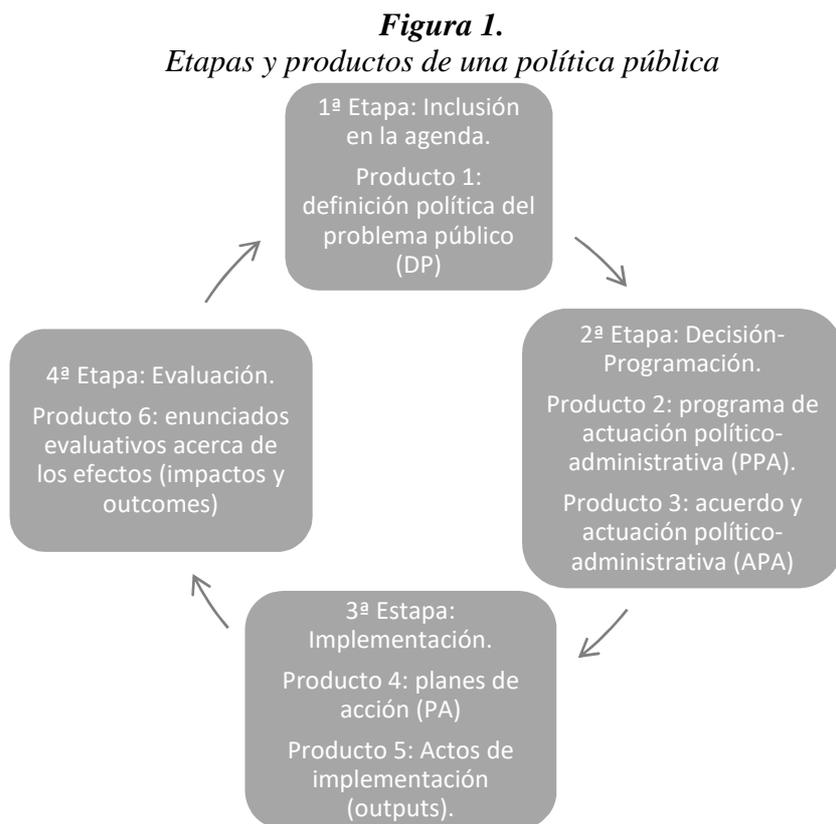
La globalización y el desarrollo de una economía mundializada, cuando las políticas sociales y las reglamentaciones económicas siguen siendo básicamente de carácter nacional, sitúan nuevamente a los mercados de trabajo en un contexto de gran competitividad.

I.4. La política: CONSOLIDACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

I.4.1. Elementos conceptuales y aproximación al contenido

Las *políticas públicas* constituyen un conjunto estratégico de acciones o medidas adoptadas para la consecución de unos fines determinados y desarrolladas por una autoridad pública (Sempere et al., 2005). Tratan de dar respuesta a un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública. Una vez

programada e implementada la política debería ser objeto de una evaluación sistemática. En este sentido resulta conveniente, para el análisis de cualquier política pública, conocer el ciclo y resultados de la misma. A continuación se muestra el esquema elaborado por Knoepfel, Larrue y Varone (2001), recogido por Subirats et al. (2008), y que resulta ilustrativo al objeto de esta investigación:



Fuente: Subirats et al. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. (p. 116). Barcelona: Ariel.

El ámbito de las políticas públicas es muy amplio, por lo que resulta conveniente ir delimitándolo con el fin de situar las que son objeto de nuestro interés. Dentro del ámbito de las políticas públicas, existe un amplio campo definido por las *políticas sociolaborales* y que estarían relacionadas con la acción pública sobre quienes desarrollan actividades productivas (Sempere et al., 2005), a lo que Ruiz Viñals (2004) añade a esta definición la regulación política de los conflictos sociales que se dan en el mercado de trabajo. También pueden ser consideradas como el conjunto sistemático de programas y acciones emanadas de los poderes públicos para el logro y satisfacción de derechos de carácter social

vinculados directamente a los partícipes en el sistema de relaciones laborales (Fernández Fernández y Álvarez Cuesta, 2012).

El que se construya una categoría específica de políticas públicas a partir de la confluencia de dos categorías previas, lo social y lo laboral, pone de manifiesto la alta valoración que la actividad productiva ostenta en el ámbito de las políticas sociales. Ello puede observarse desde una doble perspectiva, tal y como recoge Sempere et al. (2005, p. 27-28):

1. La actividad productiva es un medio altamente eficaz de integración social. [...]. Los derechos sociales se basan en un cierto grado de solidaridad comunitaria y funcionan como mecanismos de integración y cohesión social. [...].
2. La actividad productiva es un elemento fundamental de medición del desarrollo social. La formación insuficiente de una población o la situación económica negativa por la que pueda estar atravesando son datos que tienen un reflejo inmediato en las características de su actividad productiva. Por eso esta última cumple un papel sintomático respecto del grado de desarrollo social.

Habría que matizar, con objeto de evitar confusiones terminológicas, que también podemos hablar de las políticas laborales como aquellas que afectan a las relaciones entre los sujetos que intervienen en el mercado de trabajo, siendo un instrumento fundamental el jurídico, (Ramos Martín, 2004c). Así, las políticas laborales están referidas a las relaciones laborales, entendiéndolo por éstas como un *conjunto de normas y procedimientos, formales e informales, que regulan la distribución de las rentas (salarios), el trabajo y otras condiciones del mismo, producidas por empresarios y trabajadores en su esfuerzo diferenciado por controlar el proceso de trabajo*, (Ramos Martín, 2004c, p. 186), y cuyo instrumento básico es la negociación colectiva. Por tanto, la política laboral está referida a la regulación del funcionamiento del mercado de trabajo y las relaciones laborales que realiza el Estado.

En un nivel de concreción mayor, la *política de empleo* la constituye el conjunto de medidas que los poderes públicos desarrollan con la finalidad de incentivar el acceso y mantenimiento del empleo, y la protección, en ausencia de éste, del desempleo. Cabe destacar el papel central de ésta en la satisfacción de otras necesidades sociales también de carácter básico (Sempere et al., 2005).

Centrándonos en estas políticas, el artículo 40 de la Constitución Española de 1978, establece que “los poderes públicos realizarán una política orientada al pleno empleo”. Sin embargo, esto no implica un compromiso de garantizar la ocupación de todo aquel que lo desee, lo que tampoco sería posible en una economía de mercado, por tanto es un mero objetivo a perseguir. De este modo, la política de empleo admite que el ajuste en la oferta y demanda del mercado de trabajo no es un objetivo factible tal cual, como mantiene el planteamiento liberal del mercado de trabajo, y que es necesario un sistema de protección para los que, en contra de su voluntad, se sitúan fuera del mercado de trabajo (Sempere et al., 2005).

Tampoco puede reducirse la noción de pleno empleo a su concepción exclusivamente cuantitativa, sino que cada día se hace más importante también la calidad del empleo existente. En efecto, la política de empleo no tiene solo entre sus objetivos procurar que quien quiera trabajar pueda hacerlo, sino que es necesario igualmente que el trabajo se realice en determinadas condiciones y consiga cubrir determinadas necesidades materiales, sociales y personales de quien lo desempeña. De este modo, la calidad del empleo es una de las finalidades comprendidas en la política de empleo (Sempere et al., 2005).

Existe una división tradicional en las políticas de empleo o “políticas de segundo orden” que intervienen en el mercado de trabajo, a saber: políticas activas y políticas pasivas. Las primeras tienen como finalidad aumentar las tasas de empleo y reducir, por tanto, el nivel de desempleo, por lo que se caracterizan por un “carácter anticipador” a la situación de desempleo, tratando de contrarrestar los efectos negativos en el nivel de ocupación que puedan generar las condiciones económicas y tecnológicas. Por su parte, las políticas pasivas tienen un “carácter compensador” una vez que el desempleo se ha producido, y principalmente la finalidad es mantener, temporalmente, la capacidad económica de los afectados (Ruesga, et al., 2002). Tienen un carácter complementario, destinado a paliar los efectos de la situación del desempleo cuando éste ya se ha producido e incluyen medidas asistenciales basadas exclusivamente en el pago de prestaciones económicas, siendo el instrumento más importante la prestación por desempleo.

Diversos autores, como Alujas Ruiz (2003) o Sanz de Miguel (2013), exponen la confluencia, en el origen de las Políticas Activas de Empleo, de la concepción sueca de *política activa de mercado de trabajo* y el concepto de *aprovechamiento de la mano de*

obra surgido en EEUU. Según estos autores, la concepción sueca tiene como fin mantener el pleno empleo sin inflación y promueve el equilibrio del mercado de trabajo, actuando sobre la oferta y demanda del mismo, con el fin de facilitar el traslado desde sectores de insuficiente demanda hacia otros sectores, la creación directa de empleo y el fomento de la iniciativa privada en estos sectores. Por tanto, los gastos en la mejora y reajuste de los recursos humanos deben ser considerados como una inversión.

Por su parte, la concepción estadounidense, generada en un desempleo progresivo producido a principios de los años 60, muestra un nivel insuficiente de cualificación de la mano de obra como la principal causa del desempleo, que afecta, en mayor medida, a colectivos desfavorecidos que, además, suelen ser beneficiarios de políticas de asistencia social. Así, el objetivo es promover el retorno a la vida activa de estos colectivos a través de la creación de empleo público y la formación.

En definitiva, las Políticas Activas de Empleo constituyen el conjunto de programas que permiten la consecución del empleo, la adecuación de la oferta y la demanda y la reducción de las situaciones de desempleo. Son, por tanto, políticas de activación e incentivación del empleo y evitación del desempleo. Éstas tienen entre sus principales objetivos mejorar la transparencia del mercado de trabajo, desarrollar la estabilidad en el empleo, optimizar los recursos humanos, impulsar la creación de empleo y el reparto del trabajo y atender a colectivos desfavorecidos, mejorando su capacidad para insertarse en el mercado de trabajo (Ramos Martín, 2004a).

Su concreción se establece en un conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento del empleo desarrollando acciones tales como (Ramos Martín, 2004a):

- Fomentar la creación de puestos de trabajo donde exista población en desempleo y puedan existir posibilidades para ello (en etapas de crecimiento económico, la exploración de nuevas actividades o el fomento de creación de empresas).
- Facilitar la adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas, básicamente a través de la formación y cualificación de los trabajadores.
- Impulsar una mejora en el ajuste entre oferta y demanda a través de la facilitación de información respecto al mercado de trabajo y mediante los servicios de colocación.

Las Políticas Activas de Empleo, han representado, como decíamos al inicio de este trabajo, el instrumento político de los gobiernos para dar cobertura a los problemas generados en el mercado de trabajo. Entre las diversas medidas que existen en el ámbito de las políticas activas, se encuentran, de forma agrupada, las siguientes (Ramos Martín, 2004a):

- *Políticas de orientación, intermediación y colocación.* Actuaciones que tratan de mejorar la relación entre oferta y demanda de trabajo.
- *Políticas de formación.* Actuaciones de formación profesional ocupacional o continua, dirigidas a proveer de los conocimientos, capacidades y habilidades que permitan a aquellos en situación de desempleo (o en riesgo de ser desempleados) mejorar sus oportunidades de inserción en el mercado laboral.
- *Políticas de promoción y creación de empleo.* Actuaciones que persiguen crear empleo mediante incentivos a la contratación, creación de empleo público directo, fomento del autoempleo y la economía, el desarrollo local, los yacimientos de empleo o los pactos territoriales por el empleo.

El mismo autor recoge y sintetiza los efectos positivos que constituyen los argumentos en defensa de este tipo de medidas:

- *Efecto empleo.* Las PAE en general, conducen al empleo y reducen el desempleo, así como su duración.
- *Efecto distributivo.* Favorecen la equidad social al distribuir un recurso escaso (el trabajo) entre quienes no lo tienen y dotar de más recursos a aquéllos peor posicionados en el mercado de trabajo.
- *Efecto productividad.* La mejora de las cualificaciones y la utilización de todos los recursos (trabajo) permite una mejora de la productividad de las economías.

Dado el funcionamiento del mercado de trabajo, diversos colectivos han visto disminuida su participación en el mismo o bien lo hacen en peores condiciones de trabajo. Así pues, las Políticas Activas de Empleo suelen estar dirigidas a los colectivos que se han identificado con mayores dificultades, como pueden ser los jóvenes, desempleados de larga duración, trabajadores de más edad, mujeres y colectivos en riesgo de exclusión.

Ha de tenerse presente el contexto que la integración europea ha marcado en esta cuestión. Tal y como recoge el Consejo Económico y Social (2005), aunque existan rasgos diferenciales que impidan hablar estrictamente de un modelo europeo de mercado de trabajo, es evidente la presencia de aspectos comunes a los mercados laborales de la zona, especialmente los relativos a la persistencia del paro y al incremento continuo del paro de larga duración. En este marco de integración europea, se ha producido de forma generalizada una preeminencia de las de políticas activas en detrimento de las pasivas (Sempere et al., 2005).

Los objetivos y resultados de la política de empleo están irremediablemente mediatizados por el entorno socioeconómico en el que tienen lugar. Y, éste último, se caracteriza por una serie de factores relacionados entre sí como son las consecuencias de la globalización económica y los cambios en la organización productiva, la incorporación de innovaciones tecnológicas, o el ajuste de la oferta de bienes y servicios a las nuevas necesidades sociales, cuestiones todas ellas sobre las que se ha hablado en apartados anteriores. La política de empleo, en su acepción general, está conectada con diversas disciplinas y requiere de una actuación de los poderes públicos desde distintos ámbitos, caracterizándose por su carácter multidimensional y transversal (Monereo Pérez et al., 2011).

Esbozados estos elementos introductorios, se puede afirmar, con Moreno de Vega y Lomo (2013), que existen dificultades importantes para configurar un concepto certero de políticas de empleo y “no se ha producido un debate en profundidad de los valores jurídicos-sociológicos que actualmente deben informar al esqueleto de una moderna política de empleo, sino que la misma deambula condicionada por los principios puramente económicos del ahorro y la austeridad” (p.34).

Entre los elementos clave de cualquier política pública se encuentra su evaluación. La evaluación de las políticas de empleo, tradicionalmente, se agrupan en métodos macroeconómicos, valorando los efectos en los niveles agregados de una cierta variable -p.ej. empleo de larga duración - y microeconómicos, valorando los efectos sobre personas concretas (Malo Ocaña y Predaza García, 2013). Hay por tanto, múltiples métodos para la evaluación de estas políticas. De Lathouwer (2000) advierte que han cobrado importancia factores como el contexto cultural y social en el que se desenvuelven, aunque no siempre es fácil incorporar ese conocimiento a los complejos métodos cuantitativos de evaluación.

I.4.2. La integración de las Políticas de Empleo en la Unión Europea

Nuestro contexto de integración geopolítica es fundamental para el análisis de las Políticas Activas de Empleo y se convierte en un elemento fundamental para la caracterización de las mismas, fruto de la integración de la política de empleo nacional en la Estrategia Europea de Empleo (en adelante puede aparecer como EEE).

El recorrido realizado a lo largo de este marco teórico justifica que, a pesar de las diferencias en lo que al mercado de trabajo se refiere entre los distintos países integrantes de la Unión Europea, el carácter *estructural* del desempleo, así como otros procesos y dinámicas generados en el mismo de gran impacto social, han supuesto que el empleo se convierta en una cuestión básica para el progreso social de la misma y así quede reflejado en la política europea. Su desarrollo ha seguido un recorrido de índole progresiva, aunque con la existencia de varios hitos o momentos clave para la formación de la política de empleo europea.

En orden cronológico, destaca en primer lugar el Libro Blanco sobre *Crecimiento, competitividad y empleo*, realizado por la Comisión Europea en 1993 bajo la presidencia de Jacques Delors. El debate generado en torno a la economía y el empleo dio como resultado que éste se constituyera como una prioridad en la política europea. Para De Pablos y Martínez (2007) iba a introducir una serie de conceptos y realidades que iban a adquirir un papel central en la posterior Estrategia Europea de Empleo, como la importancia de la formación, la mejora de la eficacia de las instituciones que operan en el mercado laboral, la importancia de la iniciativa privada o la promoción del acceso al empleo de determinados grupos con mayores tasas de desempleo. Dicho documento, establecía la educación y la formación como pilares necesarios para mejorar la competitividad de las empresas, la crisis del empleo, la exclusión social y la marginación y, en definitiva, superar los problemas de las sociedades europeas (Ruesga et al., 2002). Una política orientada a estos pilares va a representar de facto un cambio de orientación en las políticas de empleo, a partir del cual se van a primar las políticas activas frente a las políticas pasivas.

Entre los orígenes de las políticas de empleo europeas, también se encuentra el Consejo de Essen (1994) que recoge las líneas de actuación para los países integrantes en materia de política de empleo de manera coordinada, a través de programas plurianuales que

consideran las características socioeconómicas de cada país. Entre las líneas de actuación se encuentran: la promoción de la inversión en formación profesional, el aumento de la intensidad de creación de empleo, la reducción de los costes laborales no salariales, la mejora de la eficacia de las políticas de mercado de trabajo y la mejora de las políticas dirigidas a colectivos con mayores tasas de desempleo. Posteriormente, será en el Consejo de Madrid (1995) donde se realice el seguimiento de la estrategia definida en Essen y se establezcan los objetivos estructurales de la política del mercado de trabajo, entre los que se encuentran la integración de los jóvenes en la vida activa, la prevención del desempleo de larga duración y la generalización de la igualdad de oportunidades en todas las políticas (Alujas Ruiz, 2003).

Sin embargo, si hay un hito en el desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo es el Consejo Europeo de Amsterdam (1997) ya que representa la consagración definitiva de la estrategia común de empleo. Este consejo supuso la aprobación del Tratado de Ámsterdam a finales del mismo año (una reforma del Tratado de la Unión cuya entrada en vigor se establece para 1999) y en el que se incluye un nuevo título “Empleo” que sentará las bases para la Estrategia Europea de Empleo, así como la creación de un Comité de Empleo permanente y de carácter consultivo encargado de fomentar la coordinación de los Estados miembros en política de empleo. Para Alujas Ruiz (2003), este Tratado también representa, en algún grado, la inclusión de la Europa Social en el proyecto de la Unión Europea.

De este modo, los fundamentos jurídicos de la política de empleo de la UE quedan recogidos en los siguientes artículos: Art. 3.3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 8-10, 145-150, 156-159 y 162-164 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Siguiendo el recorrido analítico de Fernández Fernández y Álvarez Cuesta (2012), desde el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se recogen las políticas promovidas y ejecutadas desde la Unión, esto es, se tendrá en cuenta el fomento de un *nivel de empleo elevado* (artículo 9), dedicando posteriormente el Título IX (artículos 145-150) a la política de empleo y desarrollándola a través de una serie de Recomendaciones y Directrices a los Estados miembros. En cualquier caso, es aclaratorio recoger la redacción completa del artículo 9:

En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

Del Título IX, relativo a empleo, se pueden destacar varias cuestiones. En primer lugar, la necesidad evidente de coordinación en el desarrollo de una estrategia para el empleo, especialmente, de cara a favorecer el desarrollo de *una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico* (artículo 145). De este modo, los Estados miembros, considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común (artículo 146.2).

Por otro lado, el subsiguiente articulado de dicho Título establece las responsabilidades de las distintas instituciones europeas. Así, la Unión fomentará la cooperación entre Estados y apoyará, en caso necesario y de forma complementaria, sus actuaciones, siempre respetando las competencias de cada Estado (artículo 147.1). Por su parte, el Consejo Europeo, valorará de forma anual la situación del empleo en la Unión y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto del Consejo y la Comisión (artículo 148.1). El Consejo, tras un arduo protocolo con otras instituciones europeas, elaborará anualmente orientaciones a los Estados miembros que habrán de considerar en sus respectivas políticas de empleo (artículo 148.2), y de las que habrán de dar cuenta en un informe anual cada Estado (artículo 148.3). El punto siguiente, merece recogerse en su redacción original:

Art. 148.4: El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen.

Finalmente, en base a los resultados de dicho examen, el Consejo y la Comisión elaborarán un informe anual para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Unión y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo (artículo 148.5). Por su parte, el

Comité de Empleo, es un órgano de carácter consultivo creado por el Consejo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral (artículo 150).

Ese mismo año, durante la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo (celebrada en diciembre de 1997), se pone en marcha la Estrategia Europea de Empleo así como un nuevo método de trabajo, el Método Abierto de Coordinación (MAC), lo que se conoce el “proceso de Luxemburgo”. La Estrategia Europea de Empleo, que establece como objetivo la reducción del desempleo, establece cuatro pilares de trabajo o directrices a seguir para el desarrollo de la estrategia:

1. **Mejorar la capacidad de inserción profesional**, combatiendo el desempleo juvenil y previniendo el desempleo de larga duración, sustituyendo medidas de políticas de empleo pasivas por medidas activas, fomentando la cooperación entre los agentes sociales y facilitando la transición de la etapa educativa a la vida laboral.
2. **Desarrollar el espíritu de empresa**. A través del establecimiento de mecanismos facilitadores de creación y gestión de empresas; aprovechando las oportunidades de creación de puestos de trabajo y, adaptando el régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo.
3. **Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas**. Ello implica modernizar la organización del trabajo, incluyendo fórmulas flexibles de trabajo, y apoyar la capacidad de adaptación de las empresas, aumentando sus niveles de cualificación internos.
4. **Reforzar la política de igualdad de oportunidades**. Combatiendo la discriminación entre hombres y mujeres; desarrollando políticas de conciliación de vida laboral y familiar; facilitando la reincorporación al trabajo tras periodos de ausencia, y promoviendo la inserción de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.

Por su parte, el MAC como método de trabajo, es un intento de establecer un equilibrio entre la responsabilidad de las instituciones comunitarias y la de los Estados miembros, en base al *principio de subsidiariedad*. Esto implica que el MAC generará unas “directrices para el empleo” comunes a nivel europeo, con objetivos cuantificados para la Unión y con mecanismos de vigilancia también a escala comunitaria. Pero también, que las

competencias de la política de empleo siguen siendo de los Estados, por lo que la aplicación de dichas directrices podrán variar según naturaleza y efectos para los Estados. Las directrices, deberán ser recogidas en los *Planes de Acción Nacionales para el Empleo* (PNAE) que elaborarán los Estados miembros con una perspectiva plurianual. Estos planes suponen la concreción de objetivos nacionales cuantificables y las medidas, de diversa índole, que se consideren para su logro, siempre que resulten posibles y oportunas. En definitiva, se trata de diseñar las políticas de empleo por parte de cada Estado, siguiendo las directrices europeas, que quedan reflejadas en los PNAE cuya supervisión realizan los organismos europeos.

Posteriores Consejos como Cardiff (1998), Viena (1998), Colonia (1999) y Helsinki (1999), consolidan la EEE. Cabe destacar el “Pacto Europeo para el Empleo” aprobado en el Consejo de Colonia (1999), el cual trata de coordinar todas las medidas europeas adoptadas en el ámbito del empleo de tipo macroeconómico, la estrategia coordinada de empleo y las reformas económicas (Alujas Ruiz, 2003).

En este recorrido sobre las políticas de empleo en Europa, se marcará nuevamente un punto de inflexión en el Consejo Europeo de Lisboa (2000). En dicho consejo la Unión se fija el objetivo estratégico de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Para su logro, se promueve una estrategia global basada en el desarrollo de la economía del conocimiento (sociedad de la información, I+D, competitividad, innovación); la modernización del modelo social europeo (inversión en capital humano y lucha contra la exclusión social), y mantener sólidas perspectivas económicas y expectativas de crecimiento (políticas macroeconómicas adecuadas). Así pues, el empleo, las reformas económicas y la cohesión social quedan vinculadas en un conjunto de medidas que deberán aspirar al pleno empleo y, al menos, al 70% de tasa de empleo en el año 2010.

Sucesivas cumbres sirvieron para la revisión y análisis de las cuestiones económicas y sociales vinculadas al empleo, como aparece reflejado en el Cuadro 4, así como la coherencia global de la estrategia y los progresos.

Cuadro 4

Cuadro resumen de la evolución de la Estrategia Europea de Empleo (1994-2002)

Evento	Fecha	Contenido
Consejo de Essen	1994	Potenciar las Políticas Activas de Empleo Plan Plurianual de Empleo
Consejo de Madrid	1995	Balance de la Estrategia de Essen Necesidad de dirigir esfuerzos presupuestarios hacia políticas activas
Consejo de Dublín	1996	Comité de Política de Empleo y Mercado de Trabajo
Consejo de Amsterdam	1997	Nueva estrategia europea para el empleo Nuevo título de empleo del Tratado de la UE Mantiene el principio de soberanía nacional Se establecen las fases de la estrategia
Cumbre de Luxemburgo	1997	Principios básicos de actuación: empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades Directrices para el empleo Planes nacionales de acción para el empleo Enfoque de política de oferta
Consejo de Cardiff	1998	Análisis de los planes nacionales de acción
Consejo de Viena	1998	Directrices para el empleo 1999
Consejo de Colonia	1999	Pacto Europeo para el Empleo
Consejo de Helsinki	1999	Análisis de los puntos débiles de la Estrategia Europea para el Empleo Directrices para el Empleo 2000
Consejo de Lisboa	2000	Sociedad de la información y del conocimiento Cuantificación de objetivos de empleo <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de empleo: 70% • Tasa de empleo femenino: más del 60%
Consejo de Estocolmo	2001	Objetivos intermedios para 2005: <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de empleo: 67% • Tasa de empleo femenino: 57% • Tasa de empleo 55-64 años: 50% (2010)
Consejo de Niza	2001	Calidad en el trabajo
Consejo de Barcelona	2002	Políticas activas para el pleno empleo: más y mejores empleos

Fuente: Santos Ortega et al. (2004). *Paro, exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos sociológicos*. (p. 194). Valencia: Tirant lo Blanch.

En el año 2002, la EEE es revisada y sus efectos evaluados, reafirmando en la necesidad de que las políticas de empleo de los Estados miembros promovieran: el pleno empleo, la calidad y la productividad del trabajo y la cohesión y la inclusión social (Santos Ortega et al., 2004). En 2003, la Comisión expone (COM/2003/6) lo que serán las directrices de la EEE para el periodo 2003-2005, en la que se pide los Estados miembros que lleven a cabo políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad y el crecimiento (De Pablos y Martínez, 2007).

La EEE fue relanzada en 2005 (COM/2005/24), tras constatarse que no se habían alcanzado los resultados previstos en materia de crecimiento, productividad y empleo. También se reconoce la necesidad de mayor implicación por parte de los Estados y de mejorar los mecanismos de coordinación (De Pablos y Martínez, 2007). De este modo, se propone una simplificación de la Estrategia de Lisboa, la introducción de un marco plurianual (2005-2008, 2008-2010) y las orientaciones para el empleo se integran con las orientaciones generales para las políticas económicas (Kraatz, 2014). Las 8 directrices integradas (2005/600/CE) relativas a las políticas de empleo para el periodo 2005-2008 son:

Con la finalidad de atraer más personas al mercado y de trabajo y modernizar los sistemas de protección social:

- *Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.* (directriz integrada nº 17).
- *Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida* (directriz integrada nº 18).
- *Asegurar unos mercados de trabajo integradores, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo resulte remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas y las personas inactiva* (directriz integrada nº 19).
- *Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo* (directriz integrada nº 20).

Con la finalidad de mejorar la adaptación de trabajadores y empresas y flexibilizar el mercado laboral:

- *Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales* (directriz integrada nº 21).
- *Asegurar una evolución de los costes laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo* (directriz integrada nº 22).

Con la finalidad de incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones:

- *Ampliar y mejorar la inversión en capital humano* (directriz integrada nº 23).

- *Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias (directriz integrada nº 24).*

La Comisión mantiene los tres ámbitos de intervención anteriores para el periodo 2008-2010 (2008/618/CE).

En la actualidad, la EEE está integrada en la estrategia política de la UE, de carácter más general, denominada Estrategia Europa 2020 (COM/2010/2020). Esta estrategia marca las prioridades de la UE en el desarrollo de crecimiento inteligente (conocimiento e innovación), sostenible e integrador (cohesión social y territorial). Entre los objetivos cuantitativos de dicha estrategia, se marca una tasa de empleo del 75,0% de la población entre los 20 y 64 años para el año 2020. Asimismo, entre las iniciativas propuesta al Consejo Europeo, se encuentra la denominada “Agenda de nuevas cualificaciones y empleo”, cuya finalidad “es modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral” (COM/2010/2020, p. 6).

Como resultado, y en lo referido a políticas de empleo, el Consejo, adopta las siguientes orientaciones para los Estados miembros (2010/707/UE):

- *Orientación nº 7: Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad. En su descripción destaca “la activación” como mecanismo esencial para aumentar la participación en el mercado laboral. Asimismo, se recoge la necesidad de integrar los principios de flexibilidad y seguridad laboral, la conocida *flexiguridad*.*
- *Orientación nº 8: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.*
- *Orientación nº 9: Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente. Cuyo objetivo es reducir las tasas de abandono escolar a menos del 10% y aumentar, al menos, al 40% la proporción de la población entre 30-34 años que ha finalizado un nivel educativo de enseñanza superior.*

- *Orientación nº10: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.* Se marca la meta de sustraer al menos a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión.

Finalmente, las elevadas tasas de desempleo dadas en Europa han hecho que la Comisión Europea promueva diversos acuerdos e iniciativas para favorecer el empleo. Sin embargo, promover un modelo común de políticas de empleo desde la UE para realidades nacionales tan diversas, con rasgos propios relativos tanto al mercado laboral como al Estado de Bienestar, implica también resultados diferentes entre los distintos países (De Pablos y Martínez, 2007). Un resumen de este recorrido se muestra en el siguiente Cuadro 5.

Cuadro 5

Cuadro resumen de la evolución de la Estrategia Europea de Empleo (2005-2013)

Evento	Fecha	Contenido
Consejo Europeo	Marzo 2005	Revisión Intermedia de la Estrategia de Lisboa: Desigual balance Reactivación de la estrategia
Consejo Europeo	Junio 2005	Nuevo ciclo de gestión de 3 años Directrices integradas 2005-2008 para el crecimiento y el empleo
Consejo Europeo	Junio 2006	Refuerzo Estrategia Europea de Empleo Énfasis en políticas activas y preventivas
Consejo Europeo	Diciembre 2008	Renovación Estrategia de Lisboa e inicio nuevo ciclo 2008-2010 Promoción de la flexiguridad
Cumbre de Praga	Abril 2009	Acuerdo sobre diez acciones concretas a nivel nacional y europeo para mejorar el empleo y las consecuencias sociales de la crisis
Consejo Europeo	Junio 2010	Nueva estrategia Europa 2020: “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” Nueva estrategia europea para el empleo y el crecimiento: - Aumentar tasa de empleo ambos género hasta el 75%
Consejo Europeo	Noviembre 2011	Promoción de las políticas de activación para el empleo, especialmente, dirigidas a los jóvenes
Consejo Europeo	Junio 2012	“Pacto para el Crecimiento y el Empleo” Recomendaciones específicas para cada país
Consejo Europeo	Junio 2013	Iniciativa de Empleo Juvenil, “Garantía Juvenil”

Fuente: elaboración propia a partir las conclusiones del Consejo Europeo disponibles en www.consilium.europa.eu.

1.5. El discurso: NUEVA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL DESEMPLEO

La *metáfora del azar*, desarrollada por González García (2006), emerge en la década de los 80 para explicar los procesos de transformación productiva y la percepción asociada de que la vida social y económica depende de fuerzas que no se pueden controlar. Esta percepción, refleja el marco ideológico y normativo de las sociedades contemporáneas y promueve el sometimiento al cambio constante y, por ende, a la adaptación en lo referido a la regulación del trabajo y a actividad de las empresas (Serrano Pascual y Martín Martín, 2014).

Así pues, a partir de los años 80, con el predominio de los paradigmas más liberales se asume que el único modo de disminuir el paro es la liberalización de las relaciones laborales y que el único papel de los gobiernos es asegurar la empleabilidad de los trabajadores. Las políticas de empleo que se desarrollan a partir de esta década, parten de que el parado debe asumir un papel más “activo” en su proceso de retorno al empleo y las Políticas Activas de Empleo se van a dirigir de forma prioritaria a las personas consideradas menos empleables (Moreno Márquez, 2008). La responsabilidad de la administración, queda circunscrita a establecer incentivos para que el comportamiento de los desempleados sean acordes a este principio, eliminando los obstáculos que entorpecen la vuelta a la ocupación laboral (Del Pino y Ramos, 2016).

Para Cardona Rubert, Cabeza Pereiro y Terradillos Ormaetxea (2014), teorías como la de la *tasa natural de desempleo* de Friedman (1968), que defiende que la tasa de desempleo siempre vuelve a su posición de equilibrio y que, por tanto, no es un fallo macroeconómico, sino un problema de tipo individual fruto de unas cualificaciones o actitudes deficitarias de las personas ante el mercado de trabajo y que pueden ser alimentadas por unos sistemas de bienestar generosos, las presiones de las organizaciones sindicales y legislaciones laborales protectoras, hace que se abandone la idea de pleno empleo, se otorgue primacía a lo individual y se vea a los ciudadanos, y no a los Estados, como los responsables de integrarse en la sociedad y no depender de los sistemas de bienestar.

Para Alonso (2000), también son las premisas ideológicas de corte liberal, las que modifican la política laboral, cuyo discurso sobre la regulación laboral y la configuración del empleado/desempleado describe en los siguientes términos:

La política laboral tiende cada vez más a sustituir los elementos de negociación y de derecho público por los principios de la adaptación y dependencia individual - o de simple resignación individual - a las imposiciones del mercado de trabajo; ha quedado así instalada la era de la “empleabilidad”, las “competencias laborales”, la movilización del esfuerzo y la responsabilidad personal para ser aceptado dentro de un orden regido por la flexibilidad, la adaptabilidad y la empresarialidad y a la idea derivada de que aquel o aquella que no tiene empleo es porque no ha demostrado el suficiente afán personal para conseguirlo (p. 101).

Como apunta Sanz de Miguel (2013), el discurso desarrollado a nivel europeo en la Estrategia Europea de Empleo (Consejo de Luxemburgo, 1997) se puede identificar con el tipo liberal. Las políticas activas preconizadas en las directrices de la EEE hacia los Estados miembros, a través de los mecanismos de coordinación impuestos, incorporan una fuerte dosis de responsabilidad y culpabilidad a los propios parados de su situación. Para Martínez López (2011) haciendo suya la definición de la EEE de Barbier (2004) entiende ésta como un conjunto de actividades que integra, por un lado, un contenido reglamentario, el conjunto de disposiciones de los tratados obligatorios para los Estados miembros y, por otro, un *cuadro cognitivo*, esto es, una relación de objetivos que se plasman en directivas que orientan la actuación de políticos, técnicos y otros agentes sociales. De este modo, la EEE tiene un gran impacto en el discurso europeo sobre lo que es el paro y cuál es la forma de combatirlo, así como en la socialización de los distintos actores nacionales que participan en el diseño y desarrollo de estas políticas. La EEE es de gran influencia, especialmente en el discurso político, favoreciendo una convergencia discursiva cuyo referente político, económico y social tiene su base en el paradigma económico dominante.

El contexto europeo y su discurso elaborado a través de la EEE prioriza el mercado de trabajo y las políticas del *workfare*, esto es, trabajar por el bienestar individual desde la activación personal como fuente de legitimación de una determinada asistencia o prestación, frente al carácter protector del Estado de Bienestar. Así, se produce una nueva

conexión discursiva que se traduce en estrategias entre el ámbito económico, la cohesión social y las Políticas Activas de Empleo (Martínez López, 2011).

De este modo, la búsqueda de la empleabilidad a través de las políticas de empleo es uno de los pilares de la Estrategia Europea por el Empleo y representa una opción política de fondo que ha calado en las políticas estatales y regionales (Rosetti, 2003). El desempleado ha de “activarse” incrementar su empleabilidad, mostrando que vale más que otros parados y ampliar así sus posibilidades de participación en un mercado de trabajo altamente selectivo (Santos Ortega et al., 2004). De este modo, el desempleo no es visto sólo desde el punto de vista de un mercado de trabajo que no ofrece suficientes oportunidades laborales, sino también desde las carencias de los desempleados en su capacidad de reincorporación exitosa al mercado de trabajo. El concepto de *empleabilidad* es coherente con los postulados sobre la *flexiguridad*, que reconocen que pueden ser frecuentes los tránsitos entre el empleo, el desempleo y viceversa sin que ello implique desprofesionalización de las personas (Del Pino y Ramos, 2016).

En definitiva, la ideología de la activación, ha difundido la inestabilidad derivada del riesgo como rasgo característico de la producción, ante lo cual se responde con importantes dosis de flexibilidad y adaptación al cambio. Ante la pregunta de qué implicaciones tiene esta cuestión, Santos Ortega et al. (2004) responde:

- Un nuevo vocabulario que se reitera en el argot de las políticas de empleo, como solución válida frente al riesgo, la crisis y el desempleo “imponiendo la activación y todo el correlato de términos a ella asociados: flexibilidad, movilidad, adaptación, disponibilidad” (p. 221).
- La definición del desempleo en término morales, ya que es responsabilidad del desempleado llevar a cabo las acciones que le permitan adaptarse a los cambios del mercado.
- Cambios en la noción de ciudadanía. La ciudadanía también es construida en términos individuales, no sociales, ligada al deber de la persona de contribuir desde su condición de trabajadora.
- El empleo pasa a definirse en términos de empleabilidad. La empleabilidad entendida como las probabilidades de ser contratado por un empleador, lo que se traduce en la posibilidad de ser contratado de forma intermitente durante largo

tiempo. “Ser empleable supone ser empresario de tu mano de obra, estar al día, saber venderte, etc.” (p. 221).

- Políticas de empleo volcadas en la oferta de la mano de obra y no tanto en la demanda, ya que la finalidad es *activar* al desempleado a través de la participación en distintos métodos e instrumentos fijados por las políticas activas.

La activación de los individuos implica que éstos han de actualizar sus cualificaciones y recurrir a las Políticas Activas de Empleo que despliegan los gobiernos y sus instituciones para su inserción en el mercado de trabajo y por tanto para su integración social, participando de este modo en una distribución de roles donde la persona asume la responsabilidad de su empleabilidad y el Estado “acompaña” a través de las acciones desarrolladas a través de las políticas activas (Martínez López, 2011). El discurso construye la figura del “buen desempleado”, esto es, aquel que es capaz de adaptarse a las necesidades demandadas por el mercado trabajando sobre sí mismo, condición que define el éxito en la búsqueda de empleo (Artiaga Leiras, Martín Martín y Serrano Pascual, 2014). En definitiva, el concepto de activación que prevalece en las instituciones y organismos es el de la activación entendida como inserción laboral a través de las Políticas Activas de Empleo (Moreno Márquez, 2008).

Santos Ortega et al. (2004) explican como estas representaciones sociales, derivadas de la ideología de la activación, acaban siendo asumidas y reproducidas en un proceso de institucionalización:

Aparece como paradigma de corte científico para los técnicos responsables de la ejecución de las políticas de empleo, se desarrolla ante la opinión pública a través de los medios de comunicación como “lógica natural”. Se impone también en el dominio cultural en virtud al proceso de modernización y globalización que se está viviendo. Y, finalmente, es incorporada y reproducida por el individuo a través de la producción de un “habitus flexible” que es interiorizado por las personas a través de los complejos procesos de socialización y disciplina que contribuyen a esa definición personal del problema del desempleo –definición muy psicologizada- y que activan en el individuo la necesidad de responder al “arquetipo flexible” para superar dicha situación (p. 221).

El trabajo de De Lathouwer (2000) realiza aportaciones relevantes en este punto del hilo argumental. Para el autor, una de las razones del cambio de orientación de la política es la necesidad de que los Estados de Bienestar sean viables desde el punto de vista financiero, más aún ante un escenario de envejecimiento demográfico. Además, considera que si los gobiernos sustituyen medidas pasivas por medidas activas en materia de políticas de empleo, es por la convicción de que las “*instituciones pueden ser importantes*” (De Lathouwer, 2000, p. 203), esto es, se basan en la creencia de que las instituciones del mercado de trabajo influyen en la conducta de los trabajadores y empresarios y, por ende, en los resultados del mercado de trabajo.

Para Alonso (2000) las Políticas Activas de Empleo se han movido en un *vacío social* que le ha facilitado su extensión disfrazándose de un lenguaje de tecnocratismo mercantil y de ortodoxia económica, sin una verdadera voluntad de mejorar, considerando principios democráticos y de igualdad, la situación real de los más desprotegidos, dejándolos en una situación de invisibilidad social. Artiaga Leiras et al. (2014), coinciden en que la intervención de las políticas activas centradas en la oferta de trabajo y la perspectiva individual, promueve la *despolitización* de las situaciones de vulnerabilidad y conflictividad social, anulando los nexos causales entre condiciones y situaciones dadas. A lo que Sanchís (2003) añade la heterogeneidad dada en los desempleados, dado el paso del paro industrial clásico a una renovación y pluralidad de formas de desempleo.

A pesar de que existe consenso en el carácter multidimensional del desempleo que exige respuestas integradas, el curso que han tomado las Políticas Activas de Empleo, basadas en la empleabilidad individual, se encuentran aisladas de otras esferas de la política social (Rosetti, 2003). Artiaga et al. (2014) identifican la descomposición del fenómeno del desempleo como problema colectivo y social para reducirse a una cuestión meramente de autorresponsabilidad individual en las diversas reformas legislativas españolas que tienen lugar entre 1997 y 2009.

De Lathouwer (2000) considera que las nuevas políticas de empleo de los años 90 redefinen los derechos y obligaciones, aumentando la responsabilidad de los parados. Entre aquellos desempleados que solicitan prestaciones, se muestra una tendencia a que este derecho dependa menos del historial de empleo y de sus cotizaciones y más de su conducta, actual y futura, como demandante de empleo. Asimismo, advierte que las

directrices europeas sobre empleo están favoreciendo que los países adopten medidas dirigidas, especialmente, a parados jóvenes de corta duración, dejando de lado los parados, de edad más avanzada, de larga duración.

Desde un plano de análisis más vinculado a la protección social, Barbier (2000) considera que la activación es:

Un concepto que describe las tendencias observables en la transformación de todos los sistemas nacionales y cuyo alcance es muy amplio. De hecho, se ha extendido gradualmente de las medidas asistenciales y la política del mercado de trabajo a la política de pensiones, incluidas las reformas de los mecanismos de financiación de la “protección social” y la compleja y diversificada interacción entre la política de impuestos, el “seguro social” y otras prestaciones y servicios sociales (p. 232).

Para Barbier, la activación de los sistemas de protección social es una dimensión de la “reestructuración del Estado de bienestar” (p. 233) de las diversas que puede adoptar y que pueden ser la remodelación, la actualización, la contención de los costes y la reintegración en el mercado. El autor ubica la “activación” en la relación entre la protección social y la participación en el mercado de trabajo, haciéndola más estrecha. Encuentra que la reformulación de los sistemas de protección social coinciden en aumentar las funciones sociales del trabajo remunerado o la participación de la población activa considerándose más obligatoria en algunos países. De este modo, los ámbitos de la protección social susceptibles de “activarse” no se limitan a los programas destinados a la asistencia social o a los parados o las políticas activas del mercado de trabajo, sino que afecta también a los programas de prestaciones por desempleo o asistenciales, los sistemas de pensiones, y las medidas relacionadas con la política social y la política tributaria.

La *flexiguridad*, es el concepto que cierra el discurso de la activación y la empleabilidad, y que forma parte del léxico social que contribuye a una manera determinada de entender e interpretar la crisis que se produce en el mercado de trabajo. Representa un artificio que trata de aunar dos conceptos contrapuestos semánticamente, la flexibilidad y la seguridad. Sin embargo, bajo este paradigma hay una propuesta política que apela como referentes a la modernización (flexibilidad) y a la justicia (seguridad). Pero, especialmente, promueve una representación individual del problema y una transformación de una categoría central

en la denominada *cuestión social*, como es la seguridad. De este modo, el concepto de seguridad se desplaza desde condiciones externas como la organización económica y social, a cuestiones internas o de autonomía individual. El *autoaseguramiento* dado por la adaptabilidad individual es el equivalente a la flexibilidad institucional y de la regulación laboral (Serrano Pascual y Fernández Rodríguez, 2014).

I.6. Los datos: DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

I.6.1. Evolución del marco regulador

En el caso de España, el concepto de Políticas Activas de Empleo surge a partir de la segunda mitad de la década de 1980, como respuesta de los poderes públicos a una situación de desempleo estructural creciente, aglutinando colectivos con dificultades sociales, culturales y económicas que les impedían el acceso al mercado de trabajo. Así que surgen con el objetivo de incrementar el nivel de empleo y/o reducir el desempleo, arbitrando medidas para encajar oferta y demanda de trabajo (Calvo Palomares y Lerma Montero, 2009).

Rosetti (2003) resumen la evolución de las políticas de empleo en España, según el Cuadro 6. En este sentido, valora que las políticas pasivas y la desregulación laboral predominan ante las debilidades de nuestro sistema productivo y, por tanto, prevalece un modelo reactivo de política pública. No obstante, las modificaciones introducidas en la normativa en el año 2003 en materia de políticas de empleo, en general, y de Políticas Activas de Empleo, en particular, marcará un punto de inflexión que determinan el inicio del marco temporal objeto de estudio de esta tesis.

Cuadro 6
Evolución de las políticas de empleo en España

Fases y políticas	Regulativas	Pasivas	Activas
1ª Generación 1977-1987	Pactos de la Moncloa: Establecimiento del marco laboral básico.	Marco prestacional mínimo Creación del INEM	Casi inexistencia. Inicio programas formativos: Plan FIP
2ª Generación 1988-1996	Desregulación: Reformas laborales de 1984 y 1994 contestadas con Huelgas Generales (1988 y 1994)	Decreto 1992: Reducción de la cobertura del subsidio Respuesta sindical: huelga de media jornada.	Desarrollo débil de las políticas activas y descentralización de la Formación Ocupacional: - Formación continua: creación de FORCEM. - Planes de empleo - Intermediación y orientación laboral
3ª Generación 1996-2000	- Aparición de nuevas formas de intervención: reordenación y reducción de la jornada laboral: 35 horas (nivel local o autonómico) - Acuerdos ente agentes sociales y administración (estabilidad del empleo y derechos laborales)	- Minimizar el gasto público en este concepto. - Cobertura por desempleo de las más bajas de Europa.	- Pactos territoriales y parternariados - Nuevos yacimientos de empleo - Descentralización de las Políticas Activas de Empleo

Fuente: Rosetti, N. (2003). Las políticas activas de empleo de las Comunidades Autónomas. En Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (Eds.): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. (p. 130). Madrid: Tecnos.

Las políticas de empleo en España tienen su fundamento jurídico en el artículo 35.1 de la Constitución Española (1978), en el que se recoge que:

Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familiar, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.

Sin embargo, es en el capítulo relativo a la política social y económica donde se especifica la responsabilidad de los poderes públicos:

- Art. 40: Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.
- Art. 41: Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

De este modo, se puede sintetizar que los ingredientes jurídicos de la política de empleo son: a) el deber de trabajar y correlativo derecho al trabajo, art. 35.1 CE, b) política orientada al pleno empleo, art. 40.1 CE, y c) asistencia y prestaciones suficientes, especialmente en el caso de desempleo, art. 41 CE (Moreno de Vega y Lomo, 2013).

El resultado del artículo 40.1 CE relativo a la política orientada al pleno empleo, toma forma en 1980 con el desarrollo de la **Ley Básica de Empleo 51/1980**, de 8 de octubre, caracterizada por establecer la existencia de un único servicio público de empleo que actuaba en régimen de monopolio, centralizado en torno al Instituto Nacional de Empleo y con competencia en todo el territorio nacional. La implantación de las políticas activas era muy moderada y la protección por desempleo era concebida exclusivamente como prestación económica en situaciones de falta de trabajo.

En efecto, con la Ley Básica de Empleo (1980) se plantea el debate de cómo tratar el problema del desempleo, dado su crecimiento, consolidación y carácter estructural en la sociedad española. La respuesta de la misma, es el refuerzo del sistema contributivo, dado que todas las prestaciones contempladas en ella han de ir vinculadas a un periodo de cotización previo, a la vez que se produce el cuestionamiento del sistema de subsidios

contributivos, ante un crecimiento de los desempleados que no pueden atenerse a dicho sistema por no haber cotizado o haber agotado su prestación, generando una progresivo deterioro de la cobertura del paro a finales de dicha década (Santos Ortega, 2005).

De este modo, España se integra en la Comunidad Europea (1986), y se incorpora progresivamente a la moda de las políticas activas:

Y cualquier replanteamiento de los sistemas de protección por desempleo se estanca, imponiéndose un modo de afrontar el desempleo marcado por la provisionalidad, la falta de continuidad en los programas y la insistencia de medidas activas que no confirman la eficacia que se les supone. (Santos Ortega, 2005: 172).

A pesar de los cambios en la estructura productiva, las corrientes socioeconómicas que marcan el contexto y sus consecuencias en el mercado de trabajo en las década de los 80 y 90, no es hasta la **Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo**, cuando se hace una nueva regulación de las políticas de empleo, representando un cambio general en la regulación de las mismas. En la propia exposición de motivos del citado texto, se reconoce la profundidad de los cambios en el entorno social, económico, organizativo y tecnológico, destacando:

- Los cambios en la evolución del mercado de trabajo: pérdida de puestos de trabajo, expulsión del mismo de colectivos más sensibles, aumento del desempleo y tasas de temporalidad, paro de larga duración, carencias de cualificación en los trabajadores, reticencias a la movilidad geográfica y funcional...
- Cambios en el entorno político e institucional, que conlleva la descentralización de las Políticas Activas de Empleo.
- Globalización económica e integración europea.

En cuanto a la configuración institucional de las mismas, dicha ley establece que el instrumento básico para la Política de Empleo es el Sistema Nacional de Empleo, entendido éste como conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo, que a su vez integra al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), así como a los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. Sus órganos

se constituyen en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo y sus instrumentos son:

- Plan Nacional de Acción para el Empleo
- Programa Anual de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo
- Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo

El artículo 1 de la citada Ley de Empleo, define la política de empleo como “conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo” (Art. 1).

Asimismo, establece que la “política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. De este modo, se destaca que se desarrollarán en todo el territorio español teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Empleo, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo” (Art. 1).

Sin embargo, es en el Título II, relativo a los instrumentos de la política de empleo, donde se recoge que entre éstos se encuentran:

1. La intermediación laboral, como “conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo y cuya finalidad es proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades” (Art. 20).
2. Las Políticas Activas de Empleo, como “conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los

trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social” (Art. 23).

3. La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo. Implicando “la inscripción de los beneficiarios de prestaciones como demandantes de empleo y su participación en las políticas activas de empleo” (Art. 27), así como, la “cooperación y colaboración entre los servicios públicos de empleo que gestionan las políticas activas y el Servicio Público de Empleo Estatal en materia de protección económica frente al desempleo” (Art. 28).

Los programas y medidas que integran las Políticas Activas de Empleo se desarrollarán y ejecutarán a través de acciones destinadas a la consecución de los siguientes objetivos:

- Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo.
- Desarrollar programas de formación profesional.
- Facilitar la práctica profesional.
- Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
- Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- Promover la creación de actividad que genere empleo.
- Facilitar la movilidad geográfica.
- Promover políticas destinadas a inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.

El agravamiento de la crisis económica en los últimos años, conllevó la publicación del **Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo**. Este texto, modifica la Ley de Empleo añadiendo nuevos artículos relativos a:

- *Estrategia Española de Empleo* (en adelante puede aparecer como EEsE). Especifica que el Gobierno, a propuesta del Ministerio correspondiente, aprobará dicha estrategia, previa elaboración con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La estrategia, de carácter plurianual, incluirá: análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo, orientaciones

y objetivos a alcanzar en materia de política de empleo, indicadores cuantitativos y cualitativos para el seguimiento de los objetivos, entre otros aspectos.

- *Plan Anual de Política de Empleo*. Este plan concretará, con carácter anual, los objetivos de la Estrategia Española de Empleo para el Estado y las distintas comunidades autónomas, las acciones y medidas de políticas activas que se proponen llevar a cabo, así como los indicadores para el grado de cumplimiento del mismo. El primer Plan Anual de Política de Empleo está referido a 2012.

Respecto a las Políticas Activas de Empleo, quedan definidas como “el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social” (Art. 10).

Por otro lado, aunque se establecen diez ámbitos de la política activa de empleo en los que se adoptarán acciones y medidas, un año después, en el Plan Anual de Política de Empleo de 2013, se agrupan en seis ejes, que siguen vigentes, a saber:

1. Orientación
2. Formación
3. Oportunidades de empleo
4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo
5. Emprendimiento
6. Mejora del marco institucional

Sin embargo, autores como Moreno de Vega y Lomo (2013), señalan que lo novedoso de dicha norma, es la incorporación de dos nuevos objetivos en el artículo 2 de la citada Ley 56/2003. Por un lado, la consideración de la necesidad de crear itinerarios individualizados para el empleo de los trabajadores, y potenciales demandantes de empleo y, por otro, la promoción del trabajo autónomo que, aunque no representa la fórmula tradicional de empleo, pertenece al ámbito del trabajo productivo.

Posteriormente, el **Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo**⁷, refuerza la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, las fórmulas de autoempleo, trabajo autónomo y de economía social y bonificaciones para la contratación indefinida, entre otras.

Fruto de la aplicación de la Ley de Empleo, y resto de modificaciones descritas, se desarrolla la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, quedando fijada en el **Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre**, siendo su objetivo central, “fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial”(p. 1210902, BOE núm. 279/2011).

En cuanto a los objetivos de la política de empleo que marca dicha estrategia, vinculados tanto a la Estrategia Europa 2020 como al Programa Nacional de Reformas para el año 2011, se encuentran los siguientes:

- *Objetivo de Política de Empleo 1:*

Elevar la participación en el mercado de trabajo y reducir el desempleo, con la consecución de una tasa de empleo del 74% para la población de entre 20 a 64 años en el horizonte 2020, con un sub-objetivo de tasa de empleo femenino para el mismo grupo de edad del 68,5% en 2020. En este periodo no sólo aumentará el volumen total de empleo, sino también el grado de cualificación de la fuerza de trabajo, debido a que las nuevas cohortes que se incorporarán al mercado de trabajo estarán más cualificadas que las que lo abandonan.

- *Objetivo de Política de Empleo 2:*

Una cuarta parte del empleo se encuentra sujeto a un régimen de contratos inestables, con excesiva rotación, que limita las mejoras de productividad de las empresas. Para combatir

⁷ El enunciado completo del texto es Real Decreto-ley 14/2001, de 16 de septiembre, de Medidas Complementarias en materia de Políticas de Empleo y de regulación del Régimen de Actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

esta tendencia, se establece como objetivo: **reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo.**

- Objetivo de Política de Empleo 3:

La falta de una aplicación adecuada de flexibilidad interna en las empresas ha tenido como consecuencia que los ajustes se hayan concentrado en el empleo, por lo que un objetivo debe ser el de: **reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna en las empresas.** Con ello se pretende que los ajustes en el mercado de trabajo no recaigan necesariamente sobre el empleo, mediante el uso de otros mecanismos como la reducción de jornada.

- Objetivo de Política de Empleo 4:

La falta de adecuación de las competencias profesionales a los perfiles demandados es uno de los principales obstáculos que dificultan el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. Es por ello por lo que se determina el objetivo de: **mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado.** Este objetivo persigue fomentar la mejora de la educación y el aprendizaje, adecuándolo a un mercado de trabajo cambiante, y abarca desde la reducción del abandono escolar hasta el aumento del porcentaje de población adulta que recibe formación para el empleo.

- Objetivo de Política de Empleo 5:

Las Políticas Activas de Empleo deben facilitar el acceso a un trabajo apropiado en el tiempo más rápido posible, en especial en el caso de los colectivos que merecen atención preferente en esta Estrategia. En consecuencia, se establece el objetivo de: **promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo.**

- Objetivo de Política de Empleo 6:

Las dificultades en el acceso y promoción de las mujeres al empleo en condiciones de igualdad se ponen de manifiesto en la menor tasa de empleo femenino, por lo que resulta necesario: **promover la igualdad de género en el mercado laboral.**

Como se puede observar, entre los objetivos de la política de empleo, se encuentra la disminución de la segmentación laboral, o la reducción de la temporalidad, a la vez que el refuerzo de la flexibilidad interna y el empleo a tiempo parcial.

A su vez, los objetivos específicos que establecía la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 para las políticas activas, a lograr a través de un conjunto de medidas y acciones en cada uno de los ámbitos anteriormente relacionados, eran los siguientes:

- Promover el diseño *de itinerarios individuales y personalizados de empleo*, adaptados a las necesidades específicas de las personas participantes, para favorecer su inserción profesional, facilitando la incorporación a estos itinerarios en cualquier punto del país, impulsando medidas de búsqueda activa de empleo y promoción del autoempleo.
- Promover las *visitas a empresas para facilitar la información de los Servicios Públicos de Empleo*, asesorar sobre iniciativas promovidas por los Servicios Públicos de Empleo y realizar la prospección de la zona.
- *Disminuir el tiempo de búsqueda de empleo* por parte de las personas desempleadas demandantes de empleo, usuarias de los Servicios Públicos de Empleo.
- *Promover las acciones de empleo y formación hacia actividades económicas emergentes*, con potencial de creación de empleo o vinculadas al cambio de modelo productivo tanto de personas ocupadas como desempleadas.
- Promover la utilización del sistema de *acreditación de competencias* por parte de las personas ocupadas y las demandantes de empleo
- *Incrementar las tasas de inserción laboral* de las personas participantes en acciones de formación y de empleo y formación.
- *Mejorar las competencias básicas* (lectora, numérica, idioma extranjero, tecnologías de la información y la comunicación) de la población activa mediante planes de formación específicos.
- *Estimular la contratación indefinida de personas con dificultades para emplearse*, especialmente jóvenes con baja cualificación y personas en paro de larga duración, y la contratación en actividades económicas emergentes y con potencial de crecimiento.
- *Favorecer el mantenimiento en el empleo de las personas trabajadoras con contratos indefinidos incentivados*, especialmente personas de más edad.

- *Fortalecer el sistema de formación en régimen de alternancia de la actividad laboral retribuida en la empresa con la actividad formativa* recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo, así como de programas de empleo y formación y de experiencia profesional directa en las empresas, para incrementar la inserción laboral de las personas participantes.
- *Incrementar la tasa de actividad y de empleo femenino*, favoreciendo la presencia efectiva de mujeres en los sectores técnicos, científicos y tecnológicos, corrigiendo el desequilibrio de participación masculina y femenina en la formación profesional para el empleo en estos sectores y familias profesionales, e impulsando el emprendimiento femenino.
- *Mantener (o aumentar) las tasas de inserción laboral de personas con especiales dificultades mediante incentivos al empleo, estable y temporal*, potenciando su transición hacia el mercado ordinario, especialmente en el caso de personas con discapacidad, con fórmulas como los enclaves laborales y empleo con apoyo, y fomentando el emprendimiento, el autoempleo y las iniciativas de economía social.
- *Apoyar el emprendimiento en actividades económicas emergentes o con potencial de creación de empleo*, y promover la sostenibilidad del trabajo autónomo y de la economía social mediante la formación para la mejora de competencias y capacidades empresariales.
- *Apoyar el estudio, la planificación y la implantación de estrategias de creación de empleo y actividad*, y de valorización de recursos en el ámbito local o comarcal, y desarrollar intercambio de experiencias de buenas prácticas de dinamización del mercado de empleo local.
- *Mejorar la información disponible para facilitar la movilidad laboral* de las personas mediante la integración de la información de las ofertas de empleo de los Servicios Públicos de Empleo y las del espacio EURES.
- *Promover un enfoque integral de las acciones y medidas de contratación temporal para la realización de obras y servicios de interés general*, vinculándolas a otras actuaciones y servicios de mejora de la empleabilidad, especialmente en el caso de personas paradas de larga duración, personas jóvenes y personas en situación de exclusión social.

Por último, para finalizar esta recorrido sobre las Políticas Activas de Empleo, es necesario hacer una referencia a la evaluación de las mismas. La evaluación del impacto de las políticas activas puede medirse empíricamente en dos niveles. En primer lugar, cabe una evaluación microeconómica, basada en datos individuales con objeto de medir el efecto de los programas desarrollados sobre la probabilidad de acceder a un empleo o sobre la calidad del mismo por parte de los trabajadores contemplados en dichos programas. En segundo lugar, la evaluación macroeconómica, poniendo en relación variables agregadas que reflejen el comportamiento del mercado de trabajo (García Serrano, 2007). Sin embargo, los estudios que abordan esta cuestión son todavía limitados y, España, se ha caracterizado por una deficiente evaluación rigurosa (Alonso-Borrego et al., 2004). Sin embargo, una perspectiva evaluativa económica sobre las políticas activas, supone una perspectiva que también limita una realidad tan compleja.

Moreno de Vega y Lomo (2013) destacan la notoria influencia del marco de la “estructura administrativa” sobre la propia eficacia de la política de empleo, en general, y que tendría lugar en cuatro niveles: el *comunitario* con un proceso de intensificación de acción de la UE y que se materializa en la Estrategia Europea de Empleo; el *estatal*, cuya base es el Sistema Nacional de Empleo, si bien, éste se descompone entre un Sistema Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las *Comunidades Autónomas*, cuya función se desarrolla bajo principios de coordinación; finalmente, desde el ámbito *local*, que a pesar de la ausencia de competencias legislativas, diversas medidas facilitan su representación en órganos de participación institucional de ámbito autonómicos para la configuración territorial de las políticas de empleo.

I.6.2. Indicadores: evolución del gasto y participantes

A pesar del impulso de las Políticas Activas de Empleo en España a partir de 2003, el peso de las Políticas Pasivas, tradicionalmente, ha sido muy superior. Esta circunstancia queda reflejada de manera notoria en la distribución del gasto que representan tanto las Políticas Activas como las Políticas Pasivas, en términos relativos respecto al Producto Interior Bruto (PIB).

Como se observa en la Tabla 1, durante todo el periodo considerado el gasto en Políticas Pasivas es muy superior al gasto en Políticas Activas. La evolución desigual del ciclo económico durante el decenio considerado, así como las posteriores reformas en materia de regulación de las Políticas Activas, o los cambios de gobierno acontecidos, son variables que parecen comportarse de forma casi inerte en el desigual reparto de recursos entre unas y otras políticas. Las elevadas tasas de desempleo en España, con el consiguiente elevado coste en prestaciones sociales, suponen una gran dificultad para igualar los recursos destinados a cada una de estas políticas del mercado de trabajo de segundo orden.

No obstante, los recursos en materia de Políticas Activas han seguido cierta evolución, así durante los años que se suceden entre el 2006 y el 2011, el gasto aumenta, alcanzando un máximo en el año 2010 del 0,71% respecto al PIB. A partir del año 2012, vuelve a los niveles iniciales del periodo e incluso en 2013 desciende al 0,41%.

A pesar de esta evolución, durante el periodo contemplado, la diferencia entre los recursos destinados a las Políticas Activas respecto a las Pasivas, apenas ha disminuido. Hasta el año 2007, el gasto en Políticas Pasivas contenía más de dos veces el gasto en Políticas Activas y, a partir del año 2009, es hasta cuatro veces superior, diferencia que se incrementa aún más al final del periodo.

Cabe advertir también la estabilidad del gasto en los Servicios Públicos de Empleo, con un incremento temporal durante los años 2008-2011, para volver a los valores iniciales al final del periodo.

En comparativa europea empleando la misma fuente de información (Eurostat, Labour Market Policy), países como Francia (entre 0,62% y 0,80%), Holanda (entre 0,58% y 0,93%), Suecia (entre 0,63% y 1,07%) y, sobre todo, Dinamarca (0,94% y 1,56%) han mantenido unos niveles superiores de gasto en Políticas Activas que España.

Tabla 1

Distribución anual del gasto en España Políticas de Empleo (2003-2013). (% del PIB)

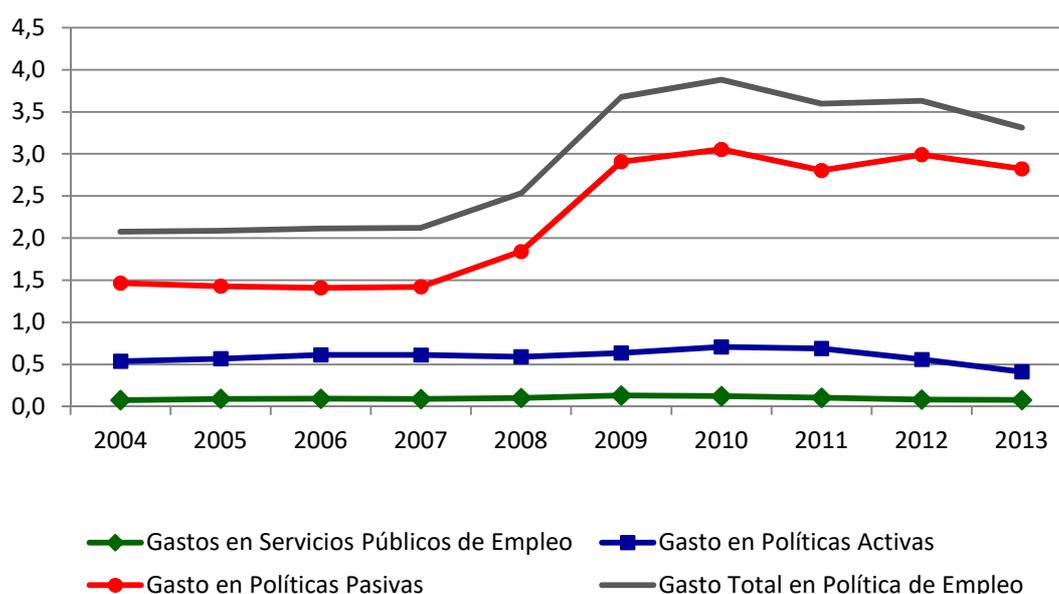
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gastos en Servicios Públicos de Empleo	-	0,08	0,09	0,09	0,09	0,10	0,13	0,12	0,10	0,08	0,08
Gasto en Políticas Activas	0,55	0,54	0,57	0,61	0,61	0,59	0,64	0,71	0,69	0,56	0,41
Gasto en Políticas Pasivas	1,43	1,47	1,43	1,41	1,42	1,84	2,91	3,05	2,80	2,99	2,82
Gasto total en Política de Empleo	-	2,08	2,09	2,11	2,12	2,53	3,68	3,88	3,60	3,63	3,31

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (Labour Market Policy)

El Gráfico 1 muestra la evolución del gasto de las Políticas de Empleo en España durante el periodo considerado. Las líneas de evolución reflejan el impacto de la crisis económica en estas políticas aumentando de forma notable el gasto en Políticas de Empleo desde el 2009, pero como efecto del aumento de las Políticas Pasivas, dado el brusco aumento del desempleo y el consiguiente incremento del gasto en prestaciones por desempleo. Cabe recordar que en el año 2008 el número de desempleados se situaba en 2.595.900 personas, según datos de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística), cifra que solo un año después, en 2009, ascendió a 4.153.500 personas desempleadas (3.644.041 de parados registrados de promedio anual según el Servicio Público de Empleo Estatal).

Gráfico 1

Evolución del gasto en España Políticas de Empleo (2003-2013). (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (Labour Market Policy)

Las Políticas Activas comprenden un conjunto de medidas que, en la práctica, pueden ser muy diversas. En la Tabla 2, se muestra la desagregación del gasto en Políticas Activas por tipo de medida. Estos resultados reflejan una tendencia más clara de qué cuestiones han ido adquiriendo notoriedad en la evolución del decenio contemplado.

Así, destaca el importante aumento de recursos destinados a medidas dirigidas a incentivar el autoempleo, que pasa de representar un 7,7% del gasto en Políticas Activas en 2003 a un 24,5%, aumentando casi 17 puntos porcentuales. Este elevado incremento, le hace situarse como segunda medida más relevante, desde el punto de vista de los recursos destinados, en el año 2013.

Una segunda tendencia clara es el aumento del gasto en medidas dirigidas a la integración laboral de personas con discapacidad. En este caso el incremento al final del periodo es de casi 10 puntos porcentuales, aglutinando el 15,3% de los recursos de las Políticas Activas.

El tercer apartado que aumenta es el relativo a formación, si bien, éste parte de unos niveles iniciales de gasto superiores, por lo que la subida es más moderada.

En cuanto a las medidas que descienden, desde el punto de vista del gasto destinado, destacan las medidas de fomento del empleo, que incentivan económicamente la contratación, principalmente en el sector privado. A pesar de su involución, las medidas de fomento del empleo se mantienen como la principal fuente de gasto en Políticas Activas durante todo el periodo, a excepción del año 2013 donde queda relegada frente a las medidas formativas o de incentivación al autoempleo. Desde el año 2007 el descenso de los recursos destinados a estas medidas desciende a niveles que no superan el 40,0% para finalmente en 2013, con los duros efectos aún de la crisis económica, reducirse a un 16,6%.

Finalmente, los recursos destinados a creación directa de empleo, muestran cierta evolución irregular con aumentos y descensos significativos durante el periodo.

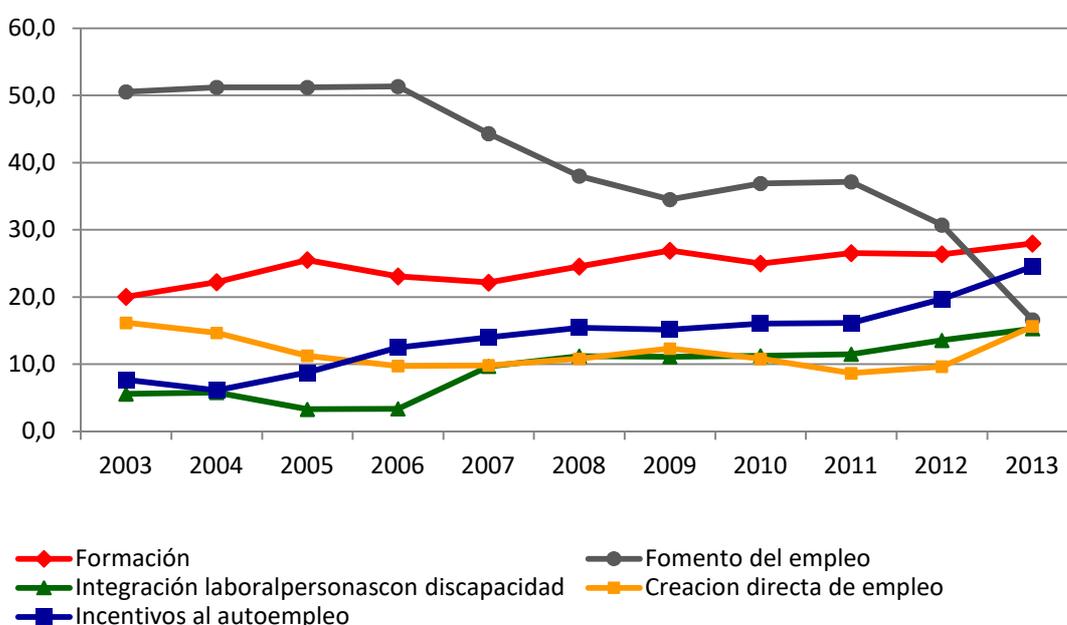
Tabla 2
Distribución porcentual del gasto en España de Políticas de Activas de Empleo (2003-2013). (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Formación	20,0	22,2	25,5	23,1	22,2	24,5	26,9	25,0	26,5	26,4	28,0
Fomento del empleo	50,5	51,2	51,2	51,3	44,3	38,0	34,5	36,9	37,1	30,7	16,6
Integración laboral personas con discapacidad	5,6	5,8	3,3	3,4	9,7	11,2	11,1	11,3	11,5	13,6	15,3
Creación directa de empleo	16,2	14,7	11,3	9,7	9,8	10,8	12,3	10,8	8,7	9,6	15,6
Incentivos al autoempleo	7,7	6,1	8,8	12,5	14,0	15,4	15,1	16,0	16,2	19,7	24,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (Labour Market Policy)

El Gráfico 2, que representa esta evolución del gasto, muestra claramente el acusado descenso de recursos destinados a medidas de fomento del empleo, si bien, solo durante el 2013 se sitúa en términos relativos por debajo del resto de medidas. También la evolución constante y positiva en el caso de los incentivos al autoempleo o la integración laboral de personas con discapacidad.

Gráfico 2
Evolución del gasto en España en Políticas Activas de Empleo (2003-2013). (%)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (Labour Market Policy)

Finalmente, se muestra el detalle de los importes destinados a Políticas Activas durante el periodo contemplado en términos absolutos en la Tabla 3. Durante los años 2006-2011 aumentan las cantidades destinadas a financiar su desarrollo, con un máximo que se da en el año 2010, si bien, los bruscos descensos durante los años 2012 y 2013 sitúan dicho importe global en los niveles iniciales del decenio contemplado con 4.324.400 euros.

Tabla 3

Gasto anual en España de Políticas Activas de Empleo (2003-2013). (mill. euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Formación	879,4	1026,1	1349,2	1424,3	1464,1	1616,1	1850,4	1908,9	1965,0	1551,5	1209,6
Fomento del empleo	2218,9	2364,5	2708,4	3168,8	2929,0	2502,7	2373,4	2818,3	2750,2	1807,3	718,3
Integración laboral personas con discapacidad	244,4	267,3	174,0	208,0	640,1	737,1	763,7	860,0	851,1	797,8	661,1
Creación directa de empleo	709,9	677,2	595,3	601,3	649,8	711,4	847,6	824,6	640,8	567,3	675,8
Incentivos al autoempleo	337,6	282,4	463,0	770,7	925,4	1017,3	1041,4	1225,4	1196,5	1159,7	1059,6
Total	4390,2	4617,5	5289,9	6173,0	6608,4	6584,5	6876,4	7637,2	7403,6	5883,6	4324,4

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (Labour Market Policy)

Otro de los indicadores disponibles para el periodo contemplado sobre las Políticas Activas de Empleo es el relativo al número de participantes. Los datos disponibles están referidos a términos absolutos, y conviene resaltar que representan un promedio anual. Esto, junto con la no disponibilidad del número de participantes en medidas como la creación directa de empleo, impide dar otro tratamiento a la información disponible.

No obstante, las Tablas 4 y 5 permiten observar algunas tendencias en los participantes. En término globales, se produce una curva en el número de participantes, cuyos valores más positivos se sitúan entre los años 2006 y 2009, alcanzando un máximo en el año 2007 con 4.256.636 participantes. Sin embargo, desde ese momento, y a pesar del agravamiento de los efectos de la crisis en los años siguientes, el número de participantes en estas políticas desciende de forma constante hasta no superar los dos millones de participantes en el año 2013.

De este modo, se aprecia cierta concordancia entre la evolución del gasto y el promedio total de participantes en Políticas Activas, a excepción de los años 2010 y 2011, donde el gasto total en Políticas Activas es superior, en casi todas las medidas, pero no sucede así en el promedio anual de participantes, que descienden en medidas como formación o en incentivos al autoempleo. El aumento de participantes en integración laboral de personas con discapacidad no compensa, en el promedio global, la disminución de los participantes en otras medidas, dada la menor dimensión de este colectivo. Tampoco se disponen de los datos de participantes en creación directa de empleo, lo que podría terminar de explicar esa evolución diferente entre gasto y participantes.

Tabla 4

Promedio anual de participantes en Políticas de Activas de Empleo en España I (2003-2007).

	2003	2004	2005	2006	2007
Formación	178.905	116.579	259.268	280.520	267.014
Fomento del empleo	1.734.157	1.632.448	2.349.581	2.708.323	3.675.303
Integración laboral personas con discapacidad	34.451	36.742	39.078	49.948	60.735
Creación directa de empleo	-	-	-	-	-
Incentivos al autoempleo	30.795	63.894	72.099	155.626	253.584
Promedio global	1.992.277	1.860.895	-	3.194.417	4.256.636

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (Labour Market Policy)

Tabla 5

Promedio anual de participantes en Políticas de Activas de Empleo en España II (2008-2013).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Formación	271.332	425.378	378.448	330.687	377.972	344.027
Fomento del empleo	2.682.241	2.314.908	2.162.730	1.937.157	1.590.788	926.265
Integración laboral personas con discapacidad	66.829	69.691	72.019	74.369	68.639	64.626
Creación directa de empleo	-	-	-	-	87.448	1127.97
Incentivos al autoempleo	389.972	369.368	367.577	350.801	384.391	383.378
Promedio global	3.410.374	3.179.345	2.980.774	2.744.613	2.509.238	1.831.093

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (Labour Market Policy)

I.7. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS TEÓRICO

El orden social que configuró la sociedad moderna o del trabajo tiene, como una de sus bases, la mercantilización del trabajo, lo que nos hace diferenciar entre “trabajo”, como una actividad intrínsecamente humana que implica un esfuerzo físico o mental, y el “empleo” como la forma particular que adopta el trabajo en la sociedades modernas bajo la definición de una norma social.

Las nuevas formas de organización del trabajo y el paradigma de la flexibilidad, asociado a la innovación tecnológica, la globalización económica y la división internacional del trabajo entre otros elementos, han producido efectos notables en el “empleo” a través de la desregulación y la flexibilidad en el uso de la mano de obra. Entre sus efectos se ha producido un aumento de las dificultades para acceder a un empleo estable y desarrollar una carrera profesional; procesos de diversidad y segmentación del mercado de trabajo; modificación del Derecho del Trabajo, flexibilización del marco de relaciones laborales y pérdida de capacidad de los trabajadores para incidir en éstas.

También el Estado de Bienestar tiene como objetivo intervenir en la economía para mantener el pleno empleo y ser capaz de resolver contingencias individuales a través de mecanismos colectivos y donde las políticas sociolaborales han sido uno de sus pilares básicos. En Europa, han convivido distintos modelos de bienestar, tanto liberales como socialdemócratas, o modelos mediterráneos como el de España. Todos ellos, han confluído en la Unión Europea, la cual marca políticas comunes en materia económica y social, partiendo de realidades diferenciadas.

Las Políticas Activas de Empleo, políticas de “segundo orden” del mercado de trabajo, se encuentran vinculadas con la Teoría del Capital Humano, un modelo neoclásico de explicación del funcionamiento del mercado de trabajo. Desde este planteamiento, la oferta de trabajo no es homogénea, existen diferencias de cualificación que explicarían la diferente demanda de perfiles de trabajadores, así como las respectivas posibilidades de obtener y mantener un empleo. De este modo, se pone el énfasis en el individuo y en el esfuerzo e inversión que haya realizado para adquirir un determinado nivel de cualificación. Por tanto, cabe ubicar a estas políticas como una estrategia conservadora y liberal de activación de los mecanismos de mercado que actúan sobre la oferta de trabajo, caracterizadas por un enfoque individualista.

Las Políticas Activas de Empleo, se materializan en políticas de activación e incentivación del “empleo”, esto es, medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a promover la inserción laboral así como las posibilidades de mantener el empleo (empleabilidad).

España no tiene amplia tradición en el desarrollo de Políticas Activas de Empleo, ya que no es hasta 2003, y fruto de la adaptación a la política de empleo promovida por la Unión Europea, cuando se desarrollan de una manera más ambiciosa con la Ley 56/2003 de Empleo y que, además, han sido sometidas a diversas reformas derivadas de un contexto socioeconómico desfavorable. Por tanto, las Políticas Activas de Empleo en España se han desarrollado de una forma muy condicionada al contexto político y socioeconómico.

El desarrollo de las Políticas Activas de Empleo en España queda retratado en la distribución del gasto realizado siendo, tradicionalmente, muy superior en Políticas Pasivas que en Políticas Activas. Hay una evolución muy irregular en el gasto y en los

participantes en medidas de Políticas Activas de Empleo, que reflejan cierta arbitrariedad en el desarrollo de las mismas en función del contexto y factores de contingencia.

La política de empleo nacional está integrada en las políticas y directrices europeas para sus Estados miembros, si bien, la competencia es de éstos. Por tanto, se promueve desde las instituciones europeas un modelo común de políticas de empleo que enfatiza las políticas activas para realidades nacionales diversas.

Desde las políticas europeas, más concretamente, los programas Estrategia Europea de Empleo y Europa 2020, han situado en el desempleado la mayor responsabilidad de su situación, derivando en su necesaria activación para aprovechar las medidas y acciones desarrolladas por las Políticas Activas de Empleo. De este modo, el Estado ejerce la función de acompañar al desempleado, facilitándoles tales acciones.

Desde el análisis del discurso que se ha realizado por parte de diversos autores y que, por definición, es de carácter crítico, las Políticas Activas de Empleo promovidas por la directrices europeas en los Estados miembros, no parecen mostrar una verdadera voluntad por mejorar las oportunidades laborales, en tanto que aíslan el desempleo de otras variables, descomponiendo un problema multidimensional en una cuestión individual, lo que se traduce también en su respectiva desconexión de otras políticas también necesarias para atender el desempleo como problema social.

Parece fundamental, en el análisis de las Políticas Activas de Empleo, considerar la multiplicidad de factores susceptibles de explicar el desempleo, integrando los posibles orígenes del mismo, ofreciendo oportunos indicios para el desarrollo de estas políticas. Además, hay que tener presente que, desde el planteamiento marxista, el desempleo en las economías capitalistas es estructurado, lo que implica a grupos diversos de manera diferenciada.

En definitiva, en el mercado de trabajo, que supone ante todo un espacio social, confluye una demanda de trabajo que viene en gran medida determinada por las nuevas formas de organización social del trabajo que predominan en el sistema productivo y, por otro lado, una oferta de empleo que es una construcción social generada por la sociedad, a través de su nivel educativo, cultural, social... Este elemento del mercado de trabajo es la parte

socialmente visible de su funcionamiento, lo que hace que los desajustes que se producen entre demanda y oferta de trabajo se hagan visibles a través del nivel de empleo o desempleo y sea definido en términos de problema social. Los problemas del empleo afectan a las personas, y los poderes públicos están para resolver los problemas de las personas.

La construcción del desempleo y la precariedad laboral como problema social, implica que éste se defina y, por ende, se delimite como campo de acción de los poderes públicos, por el lado de la “oferta” del mercado de trabajo. Estas políticas actúan como instrumento político que solo opera en uno de los elementos del mercado de trabajo (oferta), a la vez que factores más estructurales (que actúan sobre la demanda) están determinando los principales rasgos del mercado de trabajo. Si el empleo es el trabajo “mercantilizado”, y las Políticas Activas de Empleo no tienen mayor profundidad en su acción que la que le permite la configuración del mercado de trabajo, éstas no parece que puedan llegar a una de las raíces fundamentales o estructurales que generan los desajustes en el funcionamiento del mercado de trabajo.

El carácter más estructural de las NFOT hace que sus efectos sean mucho mayores sobre el mercado de trabajo, mientras que las PAE a pesar de cierta sostenibilidad en el tiempo, están sometidas a los vaivenes de la política, la situación económica, etc., y esto le confiere por tanto un carácter más coyuntural.

El sostenimiento en el tiempo e incluso el aumento de la gravedad del desempleo, precariedad laboral, temporalidad, etc., ponen en evidencia el impacto relativo de las PAE en el mercado de trabajo y en su capacidad para combatir el desempleo.

Capítulo II. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

II.1. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Si partimos de los planteamiento teóricos anteriores, las Políticas Activas de Empleo, como políticas que son, suponen acciones asumidas por los poderes públicos competentes para atender una necesidad social, en este caso referida al mercado laboral, por lo que el análisis se concreta en el discurso político y normativo generado en España en esta materia. Un discurso que, además, queda enmarcado en un determinado contexto socio-histórico y que configura algunos de los rasgos estructurales de funcionamiento de nuestro mercado de trabajo y de su intervención.

II.1.1. Objetivos

Según de las consideraciones realizadas hasta este momento, en relación a que los objetivos y resultados de la política de empleo están irremediamente mediatizados por multitud de factores (derivados de las distintas dimensiones de la organización social), así como su carácter de instrumento diseñado por los poderes públicos bajo una determinada definición política del problema social del desempleo, el objetivo de la investigación es identificar qué elementos de índole social, económica, ideológica o política han sido considerados en el debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo, estableciéndose como elementos configuradores de la mismas y condicionando, previsiblemente, su desarrollo y resultados.

Expresado de otro modo, la investigación parte de la inquietud de explicar cómo han sido conceptualizadas y utilizadas estas políticas por parte de los poderes públicos, considerando que su ámbito de actuación es uno de los principales problemas socioeconómicos de España, a saber, el desempleo y los problemas asociados al funcionamiento del mercado del trabajo.

En cuanto a los objetivos específicos se trataría de:

1. Detallar el discurso político sobre las Políticas Activas de Empleo, generado en el marco del debate y aprobación de las mismas, identificado los temas presentes, intensidad de los mismos y su contextualización.
2. Reconstruir, a partir del debate político, la definición política de las distintas dimensiones de la organización social a las que están vinculadas las Políticas Activas de Empleo.
3. Desde una perspectiva del discurso como información de lo social⁸, identificar los elementos, y relaciones estructurales entre los mismos, que explicarían el contenido latente del marco regulador resultante en materia de Políticas Activas de Empleo.
4. Valorar, desde una perspectiva general y sociológica, el papel otorgado a las Políticas Activas de Empleo diseñadas en el periodo contemplado, por parte de los poderes públicos.

II. 1.2. Hipótesis

En cuanto a la hipótesis de partida de este trabajo, es importante señalar que surge de una inquietud personal por el papel fundamental de las Políticas Activas de Empleo en nuestra sociedad, una sociedad de riesgo y de incertidumbre, en el que es necesario un anclaje de seguridad para la participación en el mercado de trabajo y la distribución de la renta.

Pues bien, del resultado de esa inquietud y de la información adquirida, sobre todo lo que envuelve a las Políticas Activas de Empleo, surge la hipótesis que ha orientado esta investigación: las Políticas Activas de Empleo se diseñan bajo una determinada definición política e institucional de un problema social (desempleo-empleo) que obliga a la intervención pública. Esta definición ha generado un discurso, por parte de los grupos políticos, alejado de los verdaderos factores que configuran el mercado de trabajo,

⁸ Para Ruiz Ruiz (2009) la interpretación sociológica del discurso como información de lo social se basa en la competencia social como informante del sujeto que lo produce, siendo el tipo de análisis que predomina en los trabajos realizados con la teoría fundamentada.

repercutiendo en el marco regulador de las Políticas Activas de Empleo y mermando el impacto de las mismas.

Cabe advertir, que la metodología empleada para esta investigación, cuyas características se exponen a continuación, sigue una estrategia principalmente inductiva, por lo que la hipótesis de partida representa más una cuestión que orienta la investigación, que una solución propuesta a un problema planteado.

II.2. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVO

La metodología representa el conjunto de métodos que emplea una ciencia. Y es precisamente ese pluralismo metodológico el que ha caracterizado el quehacer de la Sociología en su desarrollo para la generación de conocimiento científico. Éste no solo viene impuesto por la complejidad de la realidad objeto de estudio, sino también, por la doble vertiente objetiva-subjetiva del análisis de cualquier realidad social.

De este modo, como afirman García Ferrando, Ibáñez y Alvira (2010, p. 11)

Para acercarse a la realidad social, el investigador puede seleccionar una sola perspectiva o articular varias. Y aunque nunca podrá resolver la paradoja de que cuanto más se acerque a la realidad social, más se le escapa –porque su acercamiento forma parte de la realidad social-, si articula varias perspectivas el investigador podrá al menor acceder a un número mayor de dimensiones de esa siempre compleja realidad social.

También Giner (1996) advierte de la abstracción al hablar del método sociológico como procedimiento único, pues la unidad general de enfoque de la Sociología es su “enfoque interrelacional”.

Un debate principal acerca de la integración metodológica, es el que deriva del uso de las dos grandes corrientes metodológicas sociológicas clásicas, en primer lugar la corriente positivista de Émile Durkheim (1858-1917) reflejada en *Las Reglas del Método Sociológico* (1997), y en la que, como señala Rocher (1987) Durkheim quería asegurar la

objetividad y el empirismo propios del conocimiento científico. En segundo lugar, la postura de Max Weber, basada en un enfoque subjetivista, que se ha venido identificando como el paradigma comprensivo, entendido como la “ciencia que persigue una comprensión interpretativa de la acción social, a fin de llegar por ahí, a una explicación causal de su sentido y de sus efectos” (Weber, 1964, p. 88). De este modo, la historia de las Ciencias Sociales se ha descrito como el enfrentamiento entre “explicación causal” y “comprensión estructural” (Dávila, 2007).

Considerando las discrepancias clásicas sobre las bondades de las técnicas cualitativas y cuantitativas y las posturas intermedias que afirman que ambas son igualmente válidas y que ambas nos ofrecen una visión integrada de la realidad social, en la elaboración de este trabajo se opta por una utilización prioritaria de las técnicas cualitativas.

Vasilachis de Gialdino (2006) sintetiza las características de la investigación cualitativa de la siguiente manera:

- El interés se sitúa en la forma en la que el mundo es comprendido, experimentado y producido; por el contexto y los procesos, así como por la perspectiva de los participantes y sus sentidos y significados.
- Es interpretativa, inductiva, multimetódica y reflexiva, utilizando métodos de análisis flexibles y adaptados al contexto social en el que se producen los datos.
- Busca descubrir y desarrollar nuevos conceptos y teorías fundamentadas empíricamente, tratando de comprender y mostrar nuevas perspectivas sobre la realidad dada.

Además, advierte de la relevancia de la investigación cualitativa para el estudio de las relaciones sociales en las cambiantes sociedades actuales.

Flick (2007) destaca, entre otros rasgos de la investigación cualitativa, la construcción de la realidad como base, esto es, la realidad estudiada por esta metodología de investigación no es una realidad dada, sino que los diferentes actores la construyen con sus visiones, sus discursos, y su interacción en los distintos fenómenos. En este proceso, se producen textos, que se convierten en el material empírico, plasmando las visiones subjetivas del sujeto, las interacciones y las reconstrucciones de las estructuras latentes de significado.

Hay dos elementos más, propios de la metodología cualitativa y que conviene resaltar al objeto de esta tesis. Por un lado, lo referido al diseño de investigación cualitativa, éste es abierto, flexible y en el que predomina una estrategia inductiva. El diseño cualitativo está determinado por el objetivo final, ya que, el mundo simbólico que se analiza en los discursos no se ciñe a premisas formalizadas previamente (Dávila, 2007). Por otro lado, estaría el papel del investigador. Para Flick (2007) las subjetividades del investigador y de aquellos que son objeto de estudio son parte del proceso de investigación.

II.2.1. El análisis de contenido: análisis de datos cualitativos

La estrategia de investigación adoptada para el desarrollo de esta investigación es el *Análisis de contenido*. Desde un punto de vista descriptivo el Análisis de Contenido, puede entenderse como un conjunto de procedimientos que dan como resultado la producción de un “meta-texto” analítico en el que se representa el corpus textual de manera transformada en base a unas reglas definidas y teóricamente justificadas por el investigador (Navarro y Díaz, 2007).

Basándonos en Navarro y Díaz (2007), se pueden identificar una serie de elementos descriptores del análisis de contenido como técnica de investigación y análisis:

1. En primer lugar, la Sociología, como ciencia empírica, necesariamente ha de “pasar por la realidad” para la recogida de datos que le permitan llevar a cabo las fases del método científico. No obstante, su objeto de estudio, las distintas parcelas de la realidad social, son resultado de la acción humana, pudiendo ésta ser manifestada de múltiples formas. El carácter expresivo de las acciones humanas se organiza en torno a lenguajes, siendo el lenguaje verbal el más importante desde el punto de vista de la interacción social. Todo texto con sentido, bien sea escrito en origen, bien sea una transcripción de expresiones orales, es susceptible de ser empleado en el análisis de contenido.
2. Por otro lado, la referencia al “contenido” de un texto no es indicativo del texto en sí mismo, sino que alude al sentido que es capaz de otorgar con respecto a una realidad. Así, “el contenido de un texto no es algo que estaría localizado

dentro del texto en cuanto tal, sino fuera de él, en un plano distinto en relación con el cual ese texto define y revela su sentido” (Navarro y Díaz, 2007, p. 179). En efecto, tal y como apunta Andreu Abela (2002) el análisis de contenido sociológico pone el énfasis en la relación que se da entre el *contexto social* y el *sentido del texto*.

El análisis de contenido, en su formulación inicial o clásica se corresponde con “una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación” (Berelson, 1952, p. 18). Para Cea D’Ancona (2009) el carácter sistemático y objetivo de la cuantificación es lo que permite la *inferencia*, esto es, a partir de contenidos *manifiestos* pueden inferirse los contenidos *latentes*. Así, pues inicialmente la integración de la metodología cualitativa y cuantitativa estaba muy presente en estas primeras herramientas de análisis de contenido, dirigidas fundamentalmente a realizar un análisis del discurso.

No obstante, el análisis de contenido ha seguido su propio camino de desarrollo metodológico⁹ que ha diversificado las estrategias posibles de aplicación. Así, está aceptado que:

El análisis de contenido puede tener tanto un fin descriptivo como un fin de inferencia (deductivo) y puede utilizar tanto técnicas de análisis cuantitativo como técnicas de análisis cualitativo; también hay acuerdo en que el análisis no está limitado al contenido manifiesto de los mensajes sino que puede extenderse a su contenido latente (López-Aranguren, 2010, p. 555).

En este abanico conceptual del Análisis de Contenido, para Andreu Abela (2002) el análisis de contenido tiene además una técnica limítrofe que es el análisis del discurso, si bien, éste pone el énfasis en el acto conversacional y en los procesos estructurales de interacción que en él se producen. Sin embargo, tendría en común con el análisis de contenido la búsqueda última del sentido del texto. Ruiz Ruiz (2009) realiza una revisión y ordenación de las distintas estrategias de análisis del discurso sociológico. Entiende que dicho análisis dispone de tres niveles, *textual*, *contextual* y *sociológico*, si bien, lo más

⁹ Puede consultarse el recorrido histórico del Análisis de Contenido realizado por Andreu Abela, J. (2002): *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Sevilla. Documentos de Trabajo: Serie Sociología, Fundación de Estudios Andaluces, pp. 1-34.

frecuente es que el análisis se realice simultáneamente en los tres niveles, en un continuo ir y venir de uno a otro y en constante diálogo entre ellos.

Finalmente, para Valles Martínez (2010), el análisis de contenido clásico se caracteriza por su intento de aplicar los modos cuantitativistas al análisis de datos no numéricos pudiendo encontrar en el otro extremo, dentro de un continuo en el propio análisis de contenido, otros métodos cuyo análisis de contenido se realiza desde presupuestos puramente cualitativistas, desarrollándose otras fórmulas intermedias a ambos polos del análisis, como sería el caso de la Teoría Fundamentada empleada para esta investigación.

No obstante, más allá de este *continuo* en el que pueden situarse las distintas estrategias para llevar a cabo un análisis de contenido, en éste cabe describir la existencia de un “procedimiento estándar” que pivota sobre un proceso de *codificación* (Navarro y Díaz, 2007).

Este procedimiento estándar, que parte de un objetivo bien definido, implicaría el desarrollo de las siguientes fases:

- Selección del “corpus” textual o material de análisis
- Establecimiento de las unidades de registro
- Codificación y categorización
- Interpretación e inferencia

El cómo se ejecuten estas fases y el cómo estén interrelacionadas con la parte más analítica o reflexiva del investigador en el establecimiento de relaciones para el desarrollo teórico, es lo que caracteriza, a grandes rasgos, a unas estrategias u otras de análisis de contenido.

II.2.2. La Teoría Fundamentada

La Teoría Fundamentada es desarrollada inicialmente por los sociólogos Glaser y Strauss (1967), si bien Straus y Corbin (2002) elaboran una revisión y actualización de la misma. El análisis se basa en el “método comparativo constante” e implica un conjunto de técnicas sistemáticamente aplicadas mediante una estrategia inductiva (Trinidad, Carrero

y Soriano, 2006). La finalidad del método es la elaboración de proposiciones teóricas (conceptuales) que puedan explicar procesos sociales básicos.

Para Ruiz Ruiz (2009) la Teoría Fundamentada es una respuesta a la necesidad de incluir en el análisis de contenido perspectivas cualitativas, recuperando los sentidos latentes de los discursos para el análisis de contenido, ubicando este método de análisis en el análisis textual del discurso, ya que éste es tratado en su dimensión de objeto. Asimismo, considera que el *método de comparación constante* que implica la Teoría Fundamentada aporta también mayor atención a la estructura textual (análisis de redes semánticas, árboles jerárquicos, etc.).

En efecto, la Teoría Fundamentada está basada en el Método de Comparación Constante. Este método se puede definir como:

La búsqueda de semejanzas y diferencias a través del análisis de los incidentes contenidos en los datos. Comparando dónde están las similitudes y las diferencias de los hechos, el investigador puede generar conceptos y sus características, basadas en patrones del comportamiento que se repite. En definitiva, este método persigue hallar regularidades en torno a procesos sociales (Trinidad et al., 2006, p.29).

El Método de Comparación Constante integra para Glaser y Strauss (1967) cuatro etapas:

1. Comparación de incidentes. Se trata por tanto de leer e ir comparando la información recogida y asignando tantas categorías como sea necesario. El objetivo de esta codificación inicial o abierta es abrir la indagación, por lo que es opuesta a una codificación preconcebida (Trinidad et al., 2006). El procedimiento de análisis se inicia, por tanto, con lo que se denomina la *codificación abierta*, esto es, la fragmentación e identificación de los datos (elementos textuales denominados incidentes) tratando de aunar en un mismo código a los fragmentos que recogen una misma idea (Valles, 2007).

Se trata de una codificación inicial en la que los códigos empleados pueden venir tanto de la formación teórica del investigador como del propio lenguaje y expresiones empleadas por los actores de la comunicación (Soneira, 2006), denominándose en este último caso *códigos in vivo*. La lectura de los datos, la

comparación con nuevos incidentes y la asignación a las categorías existentes o nuevas que vayan emergiendo describirían este proceso.

Esta comparación constante de incidentes permite que emerjan las *propiedades* teóricas de las *categorías* desde el inicio del análisis (Glaser y Strauss, 1967), por lo que un mismo incidente pueda ser codificado en varias categorías. De este modo, desde el inicio confluyen la codificación y el análisis. De ahí su énfasis en que se trata de un método de generación de teoría, a través de la generación de categorías y de sus propiedades (o hipótesis), frente a otros métodos más orientados a la verificación de teoría o a la descripción, como por ejemplo, la Inducción Analítica.

En esta operación donde confluyen codificación y análisis, los autores creadores de la Teoría Fundamentada señalan también la importancia de los *memos*, notas de campo que el investigador escribe durante el proceso y que ilustran una idea, en relación a los códigos y a sus propiedades.

2. Integración de categorías y sus propiedades. El Método de la Comparación Constante de incidentes hace que, inicialmente, las categorías resulten inconexas, pero conforme se avanza tanto en éstas como en sus propiedades, comienzan a interconectarse todas ellas, formando el núcleo de la *teoría emergente* (Trinidad et al., 2006). El conocimiento acumulado sobre las propiedades de las categorías hace que se vaya integrando o estableciendo relaciones y las diversas propiedades comiencen a integrarse (Glaser y Strauss, 1967).

Para facilitar esta integración, los autores apuntan a la aplicación de otro concepto clave en este procedimiento, el *muestreo teórico*. El muestreo teórico implica la selección por parte del investigador de los casos o incidentes con potencial para depurar o definir las categorías y sus propiedades que están emergiendo, es decir, que aporten información significativa. La codificación deja de ser abierta para ser *axial*, ya que se realiza en base a la categoría central. De este modo, la identificación de la categoría central, va a guiar la recogida de datos y el muestreo teórico (Trinidad et al., 2006).

Este muestreo teórico no acaba hasta que se produzca la *saturación teórica*, es decir, cuando agregar nuevos casos no implica obtener información adicional para el desarrollo de nuevas propiedades de las categorías (Soneira, 2006).

3. Delimitación de la teoría. El Método de Comparación Constante, va provocando que la teoría se consolide, ya que cada vez se irán generando menos modificaciones. Por otro lado, la integración mayor en categorías interrelacionadas conlleva una reducción a conceptos de más alto nivel. Como explica Valles Martínez (2007) la reducción es fruto del descarte, fusión o integración de categorías. Esta reducción de las categorías de codificación hará que la codificación de incidentes sea cada vez más selectiva o *teórica* y relacionada sobre un reducido grupo de categorías de mayor capacidad conceptual (Glaser y Strauss, 1967). Con la reducción terminológica el investigador logra cumplir dos criterios necesarios: la *parsimonia* de las variables, o máxima explicación de un fenómeno con el mínimo de conceptos (economía científica), y el *alcance* en la aplicabilidad de la teoría a un mayor rango de situaciones (Trinidad et al., 2006).

De este modo, el procedimiento, inicialmente implica operaciones analíticas de *codificación abierta* y *desarrollo de categorías conceptuales* y, posteriormente, operaciones analíticas de *integración* y *delimitación teórica* (Valles Martínez, 2007).

4. Escritura de la teoría. Los elementos de la teoría serían las *categorías*, o elementos de clasificación conceptual, las *propiedades*, como atributos o características de las categorías y las *hipótesis* o formulaciones sobre las relaciones entre categorías.

En el proceso de análisis la *categoría central* es “aquel código que por su centralidad explica y da sentido a todos los datos y sus relaciones, y, por tanto, explica la mayor variabilidad en el patrón de comportamiento social objeto de estudio” (Trinidad et al., 2006, p. 36). Para saber si una categoría es central, Soneira (2006) ofrece la siguiente lista de criterios:

- Que el resto de categorías principales puedan relacionarse con ella, sin forzar tales relaciones.
- Aparece con frecuencia en los datos.
- La explicación generada al relacionar las categorías es lógica y consistente.
- La categoría es lo suficientemente abstracta como para aplicarse a otras áreas sustantivas y permitir el desarrollo de una teoría más general.
- El análisis de la misma y su integración con otros conceptos, le dota de profundidad y poder explicativo.
- Es capaz de ser explicativa cuando cambian las condiciones del fenómeno, aunque pueda variar la manera en la que se exprese.

La obtención de la categoría central en el proceso, es la que permite elaborar la *teoría sustantiva* referida al área de la investigación empírica llevada a cabo. La teoría sustantiva, a su vez, permite generar *teoría formal*, que establece las relaciones para explicar con un mayor nivel de abstracción.

La teoría emerge de forma inductiva como un producto final (Trinidad et al., 2006). No obstante, como advierten Andreu Abela, García-Nieto y Pérez Corbacho (2007) la inducción implica elaborar conceptos a partir de los datos, pero también está presente un proceso de deducción posterior que permite establecer las hipótesis que relacionan los elementos conceptuales.

Para Soriano-Miras y Trinidad Requena (2014) la Teoría Fundamentada ofrece una guía de investigación indicada también para el análisis de documentos normativos que, por el lenguaje empleado, suelen ser de difícil interpretación.

II.3. ELEMENTOS DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

II.3.1. Selección del “corpus” de documentos

Una tarea básica de una investigación mediante Análisis de Contenido es la delimitación del *corpus* de documentos o material de análisis a emplear. Esta tarea es fundamental, dado que la selección del corpus determina el material empírico de la investigación.

En el texto de esta tesis, análisis del discurso político, el material o textos objeto de análisis podría ser *natural* o *producido* (mediante la aplicación de técnicas de recogida de información primaria). Para el desarrollo de esta tesis se ha optado por el análisis de un discurso natural, dicho de otro modo, un discurso que no es provocado con una finalidad propiamente investigadora.

Este planteamiento es posible por dos razones fundamentales. En primer lugar, por la disponibilidad de la información. La sensibilidad del discurso político y sus implicaciones en el desarrollo de vida política del país, hace que se archive, en las condiciones adecuadas de orden y legibilidad, las intervenciones que tienen lugar en el marco de nuestras instituciones políticas, como puedan ser las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado).

En segundo lugar, por la accesibilidad a la misma. El desarrollo de diversas aplicaciones informáticas, las funcionalidades de consulta y acceso a través de medios telemáticos y la evolución progresiva hacia mayores niveles de transparencia y accesibilidad a la información generadas por las distintas administraciones públicas, facilita la *recopilación* del material necesario en base a los criterios dados por la investigación. Asimismo, una regla básica de cualquier proceso de investigación es la optimización de costes para la producción de información, lo que implica que no cabe la producción de información ya generada, salvo con fines justificados. Del mismo modo, hay una tendencia cada vez mayor a una explotación de las ingentes cantidades de información que, gracias a los avances de las tecnologías de la información y la comunicación antes mencionados, las distintas administraciones públicas generan en la ejecución de sus procesos, lo que está dibujando un escenario de múltiples posibilidades de investigación.

La utilización de este material, aporta diversas ventajas:

- Es un discurso enmarcado en su contexto natural de producción.
- Proporciona información no reactiva (Corbetta, 2010), es decir, no se ve afectada por la relación investigador y objeto y, por tanto, menos vulnerable a posibles injerencias del investigador.
- Es un discurso colectivo, que permite acercarnos a las posiciones discursivas de los participantes en su rol socialmente producido.
- Es un discurso producido con un propósito propio que, además, ese propósito se convierte en objetivo de investigación.

El contexto natural en el que tiene lugar el debate y configuración de la regulación de las Políticas Activas de Empleo es las Cortes Generales y las distintas intervenciones de las formaciones políticas en la dinámica de funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado. Teniendo esto en consideración, la determinación del material empírico viene dada por:

- El debate sobre dicha regulación de las Políticas Activas de Empleo, así como debates afines susceptibles de consideración de las Políticas Activas de Empleo.
- La redacción final de la normativa en materia de Políticas Activas de Empleo.
- El periodo objeto de investigación, decenio 2003-2013.

Con estos criterios, el material empírico objeto de análisis incluye las transcripciones de la actividad política del Congreso de los Diputados, vinculadas a:

- a. Tramitación parlamentaria de legislación sobre Políticas Activas de Empleo y textos normativos resultantes y
- b. Debates sobre el Estado de la Nación en el periodo contemplado (2003-2013).

De este modo, el material de análisis para la investigación ha constado de **38 documentos**, disponibles en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados y el Senado, así como en el Boletín Oficial del Estado.

Se trata, por tanto, de un material empírico producido en su contexto natural y de manera homogénea, siguiendo unos determinados patrones en su producción (en modo de argumentación, finalidad de intervención, lenguaje empleado, etc.), además de acoger en

su idiosincrasia las distintas posiciones más significativas en la generación de dicho discurso, la corriente ideológica y la posición de gobierno vs. oposición, lo que configura a este material como idóneo para la investigación y para la estrategia de análisis a emplear.

A continuación, se muestra la distribución de los 38 documentos incluidos en el análisis para la elaboración de este trabajo (Tabla 6). La relación nominal de los mismos, se recoge en el Anexo 1.

Tabla 6

Distribución de los documentos incluidos en la Unidad Hermeneútica

	<u>Nº</u>
Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo	13
Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo	2
Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo	2
Estrategia Española de Empleo 2012-2014	1
Debate del Estado de la Nación 2003(30 de junio y 1 de julio)	2
Debate del Estado de la Nación 2005 (11 y 12 de mayo)	2
Debate del Estado de la Nación 2006 (30 y 31 de mayo)	2
Debate del Estado de la Nación 2007 (3 y 4 de julio)	3
Debate del Estado de la Nación 2009(12 y 13 de mayo)	3
Debate del Estado de la Nación 2010 (14 y 15 de julio)	2
Debate del Estado de la Nación 2011 (28 y 29 de junio)	3
Debate del Estado de la Nación 2013 (20 y 21 de febrero)	3
TOTAL	38

II.3.2. Identificación de “incidentes”

Una vez acotado el material textual a emplear es necesario definir los elementos de la comunicación en los que se va a basar el análisis, y que, en palabras de Bardin (1996, p. 79) responden a la pregunta de “¿qué elementos del texto hay que tomar en cuenta? ¿Cómo descomponer el texto en elementos acabados?”

El análisis de contenido tradicional ha generalizado el concepto de *unidad de registro* o codificación como la “mínima porción del contenido que el investigador aísla y separa por aparecer allí uno de los símbolos, palabras clave, slogans o temas que el investigador considera significativo” (López-Aranguren, 2010, p. 561), representando en sí mismo el inicio de la fase de análisis (Navarro y Díaz, 2007). Las unidades de registro pueden estar constituidas por palabras, oraciones, párrafos... en función de los objetivos de la investigación y la estrategia de análisis.

Esta unidad de registro se diferencia de la *unidad de contexto* entendida como aquella parte que permite la comprensión para codificar la unidad de registro (Bardin, 1996), o bien, como una unidad de muestreo que permite caracterizar una unidad de registro (Andreu Abela, 2002). Por su parte, Navarro y Díaz (2007) especifican que esta unidad de contexto puede ser tanto textual (una oración respecto a una palabra) como extratextual (autores o emisores, circunstancias de la producción, etc.).

La evolución del análisis de contenido, hacia perspectivas más cualitativas como la Teoría Fundamentada, hace que estos elementos se aúnen como unidades muestrales denominadas *incidentes*, siendo éste el criterio utilizado en esta investigación.

Los incidentes representan cada una de las partes identificadas por el investigador como relevantes para ser analizadas separadamente (Trinidad et al., 2006). En definitiva, los incidentes se constituyen como fragmentos seleccionados ad hoc en el material objeto de análisis y siguiendo las reglas de codificación de esta estrategia de análisis. De este modo, el valor informativo de los incidentes seleccionados los convierte en *datos*.

II.3.3. Codificación de incidentes: categorización

La codificación de incidentes implica la comparación de la información obtenida, buscando los elementos comunes a un conjunto de datos, los cuales puedan ser identificados bajo una categoría común (Soneira, 2006).

La codificación y obtención de categorías en esta investigación ha sido un proceso básicamente inductivo, ya que, aunque se ha tomado como base los elementos integrados en el marco teórico, éstos han sido considerados de forma abierta y flexible, con objeto de que la codificación se configure en base a la composición y contenido del texto.

Siguiendo las pautas de codificación de la Teoría Fundamentada, se ha trabajado asignando tantas categorías como sea necesario a cada incidente identificado como relevante para la investigación. Dada la prevalencia de la *estrategia inductiva* del método de análisis, los códigos se han elaborado ad hoc.

La ejecución del proceso de codificación es de especial sensibilidad e importancia por sus implicaciones en los resultados de la investigación, de modo similar a lo que puede ocurrir durante el trabajo de campo de una investigación cuantitativa. Esto hizo que se tomaran ciertas precauciones en el proceso de codificación, quedando reflejadas en la organización del trabajo en las siguientes fases:

a) Fase inicial

La codificación se inicia con los dos primeros documentos de la unidad hermeneútica, vinculados a la Ley 56/2003, de Empleo, de la que resulta una relación inicial de 61 códigos. Esta codificación “piloto” permite familiarizarse con el proceso y sus resultados, ya que muestra la notoriedad y el carácter significativo de algunos códigos, como por ejemplo:

- Calidad de los servicios de empleo
- Conflicto político-institucional
- Dificultad de acceso al empleo por colectivos
- Retos de la Política de Empleo

Tras estos pasos iniciales, y antes de continuar el trabajo, se realiza una revisión de esta primera relación de códigos para su perfeccionamiento y posible reubicación de incidentes. La posterior continuidad del mismo, da como resultado un listado de 93 códigos al finalizar la codificación y revisión de incidentes de los 13 documentos asociados a la Ley de Empleo 56/2003, con un total de 1.583 citas codificadas.

b) Fase intermedia

Esta fase intermedia puede ser identificada con el avance del proceso de codificación del resto de documentos una vez familiarizados con el proceso.

Al término de la codificación de los 18 documentos temáticamente más específicos, relativos al debate, tramitación y aprobación legislativa, se obtienen un total de 144 códigos y 2.393 citas codificadas.

Con la inclusión de la codificación de incidentes de los 20 documentos restantes relativos a los Debates del Estado de la Nación, se alcanza una relación bruta de 158 códigos y 3.165 citas codificadas, obteniendo así una codificación inicial “bruta” del corpus de documentos seleccionados para el análisis.

c) Fase final

En esta fase básicamente se hace una revisión general, así como una más específica de códigos y sus correspondientes incidentes. La revisión general consiste en una primera lectura de los incidentes registrados en cada código, valorando su adecuada ubicación o posible reubicación.

De manera más específica, se valoraba: el carácter informativo de los incidentes recogidos en cada código; el enunciado empleado en los códigos; la frecuencia obtenida de los códigos; posibles supresiones de citas o códigos; la posible no codificación de elementos similares y cualquier otro aspecto.

Cabe advertir que, en esta misma revisión y proceso, se optó por dejar la presencia de determinados códigos a pesar de recoger un escaso número de citas, por entender que, dicha escasez de incidentes registrados podía ser, por sí misma, muy significativa de cara al posterior análisis descriptivo. También, aunque a priori determinados códigos pudieran

parecer muy semejantes, se mantienen diferenciados como dos códigos distintos al entender que han reflejado también aspectos o matices distintos.

Finalmente, con la finalización de la revisión y depuración de todo el proceso de codificación, se obtienen un total de 105 códigos, para 3.210 citas seleccionadas y codificadas. Para agilizar tanto este procedimiento de codificación, como el posterior análisis, se ha utilizado el programa informático ATLAS.ti, que facilita el tratamiento y contraste de los datos textuales, y cuyo diseño está inspirado en la Teoría Fundamentada.

II.4. ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo de esta tesis, se ha optado, dados los objetivos y material documental objeto de análisis, por la utilización de una estrategia de análisis de contenido que supere a la más tradicional o clásica, como ya se ha advertido anteriormente, pero sin renunciar a ésta como parte inicial de la misma y con el adecuado carácter complementario. De este modo, se puede tener una perspectiva ordenada del contenido del material, a la vez, que se establece una estrategia para la elaboración conceptual o teórica, facilitando así el análisis del discurso de índole más sociológico. De ahí que se distingan dos niveles principales de análisis, los cuales se detallan a continuación.

II.4.1. Análisis descriptivo e inferencial

II.4.1.1. Descripción del contenido

El análisis se inicia con la descripción de la fase estandarizada del análisis de contenido textual, esto es, el proceso de codificación (Navarro y Díaz, 2007). Ello implica la descripción del resultado de la codificación de incidentes en códigos.

A efectos de esta investigación, este análisis se corresponde con la descripción nominativa y cuantitativa de los 105 códigos generados (3.210 citas) en la fase de codificación. En este sentido, las cuestiones consideradas son:

- Relación de códigos resultantes y su definición
- Frecuencia de cada uno de ellos
- Distribución de los códigos en función del documento primario
- Distribución de los códigos en función del debate político

II.4.1.2. Análisis temático y semántico

Siguiendo criterios de Andreu Abela (2002) el *análisis temático* considera la presencia de determinadas categorías o conceptos, así como su frecuencia, clasificación, orden de aparición, etc., independientemente de las relaciones entre los mismos. Por su parte, el *análisis semántico* permitiría indagar sobre las relaciones entre los temas tratados en el texto, como por ejemplo, los posicionamientos respecto a hechos o decisiones. Asimismo, advierte de la adecuación de definir los patrones de relaciones que se van a considerar.

En esta línea y para este trabajo, el contenido relativo a los temas viene ordenado por el marco teórico y el objeto de investigación. De este modo, se ha partido de las dimensiones de la organización social definidas, así como de los componentes/elementos en los que se materializan o toman forma cada una de esas dimensiones y que aparecen en Cuadro 7.

De este modo, los códigos se han agrupado en función de los temas y dimensiones fijados previamente, permitiendo describir, desde el punto de vista del debate analizado, cada una de las dimensiones consideradas en el marco teórico. Esta clasificación temática no representa más que una guía orientativa para el análisis, facilitando la ordenación de los códigos resultantes.

Cuadro 7

Dimensiones y temas empleados en el análisis temático y semántico

Dimensiones	Temas
<i>El espacio</i>	Mercado de trabajo Desempleo/Empleo
<i>Lo social</i>	Bienestar y Política Social
<i>El Marco socioeconómico</i>	Flexibilidad Modo producción/organización del trabajo Marco laboral/RLL
<i>La política</i>	Política de Empleo/Políticas Activas de Empleo Sistema Nacional Empleo/Servicio Públicos de Empleo
<i>El discurso</i>	Activación/Empleabilidad Unión Europea/Integración geográfica

II.4.1.3. Estrategia intensiva y contextual

Para Navarro y Díaz (2007) hay dos grandes criterios de las estrategias de análisis. Se puede distinguir una estrategia *intensiva* de análisis de contenido que “trata de integrar en el análisis, potencialmente, todos los elementos presentes en el texto, reconstruyendo sus relaciones sistemáticas en el mismo” (p. 189) y por la que se ha optado en esta investigación, frente a una estrategia *extensiva* que reduce los elementos considerados en pro de una mayor precisión en el análisis de amplios corpus textuales.

Por otro lado, se podría distinguir entre una estrategia de índole *extratextual* o *contextual*, que trata de establecer el sentido virtual del texto, poniéndolo en relación con contenidos no virtuales, es decir, con realidades no textuales, frente a una estrategia *intertextual* que trata de lograr el sentido del texto a través de su puesta en relación con otros textos. En este trabajo se ha tomado como orientación una estrategia *contextual*, cuyo análisis supone la inferencia de los datos al contexto de referencia (Cea D’Ancona, 2009). En la medida en que estos contenidos están referidos al contexto social, se entra en el nivel de análisis sociológico según Ruiz Ruiz (2010).

En el caso de esta investigación, se han considerado una serie de variables extratextuales/contextuales, derivadas de los elementos en los que se circunscribe la producción del discurso, en este caso, el debate político parlamentario y su traducción en el marco normativo. Las variables consideradas son las siguientes:

1. **Legislaturas** habidas en el periodo objeto de estudio. Durante el decenio 2003-2013 cabe identificar cuatro legislaturas, si bien, solo dos pueden ser contempladas en su totalidad en dicho periodo.
2. **Rol parlamentario**, es decir, la posición de gobierno u oposición que tienen las fuerzas políticas en el Congreso en las distintas legislaturas y desde las que producen su discurso.
3. **Posicionamiento ideológico** de las distintas fuerzas políticas, por ser una variable fundamental en los distintos aspectos de la realidad social y, especialmente, en todo lo relativo al mercado de trabajo.
4. **Contexto socioeconómico**, de gran relevancia para el objeto de esta investigación por su impacto en el mercado de trabajo y, por ende, en las políticas de empleo, pero también, por la evolución del mismo con inclusión de etapas de expansión y recesión económica.

De este modo, se responde al análisis del material en su contexto de comunicación (Andreu Abela y Pérez Corbacho, 2006).

II.4.2. Análisis relacional y conceptual

II.4.2.1. Obtención de familias y redes conceptuales

El análisis relacional trata de indagar las relaciones que se establecen entre los códigos resultantes durante el proceso de codificación. Este análisis representa un nivel de trabajo conceptual, que da como resultado la construcción de redes semánticas o mapas conceptuales (Valles Martínez, 2010).

Este nivel de análisis parte de las relaciones que se establecen entre distintos grupos de códigos, permitiendo identificar “familias”. Éstas pueden entenderse como un conjunto de códigos “que comparten una cualidad establecida por el investigador” (Trinidad et al., 2006, p. 122), resultando así una categoría de nivel superior.

Las redes semánticas construidas a través de estas familias, permiten organizar y representar de manera gráfica los conceptos y las relaciones entre ellos en forma de proposiciones. De este modo, son una herramienta para la producción de proposiciones teóricas y explicaciones basadas en códigos (Chernobilsky, 2006). Es decir, proporcionan un marco teórico que permite analizar causas, consecuencias, características, condiciones, entre otros elementos conceptuales, dentro de un determinado contexto (Trinidad et al., 2006).

Fruto de este análisis, se han identificado hasta 15 familias de códigos en esta investigación. Para su elaboración, se ha tomado como referencia la clasificación de familias recogida por Trinidad et al. (2006), que orienta la búsqueda de las cualidades que puede integrar cada familia dirigidas a la elaboración conceptual.

II.4.2.2. Elaboración conceptual

El recorrido analítico de este trabajo finaliza con una estrategia de análisis basada en la teoría fundamentada dirigida a la elaboración conceptual. Se trata de identificar la categoría central, esto es, aquella capaz de vincular un mayor número de categorías y que permita elaborar el *paradigma* que pueda dar cuenta del fenómeno objeto de investigación. El paradigma, introducido por Strauss y Corbin (2002), es una herramienta analítica o esquema organizativo que identifica los elementos básicos que ayudan a responder las preguntas asociadas al fenómeno objeto de investigación (categoría central).

A continuación, se realizan una serie de consideraciones relativas a cómo han sido empleadas las premisas metodológicas de la Teoría Fundamentada en esta investigación.

a) Aclaraciones terminológicas

En primer lugar, conviene detenerse en realizar una serie de aclaraciones terminológicas a efectos de facilitar la comprensión del trabajo realizado. El vocabulario presente en la literatura relativa a esta metodología (códigos, conceptos, familias, categorías, códigos conceptuales, categorías conceptuales...) puede generar algún tipo de confusión en un momento dado. Sirva de ejemplo como Andreu Abela et al. (2007) reconocen que en “The Discovery of Grounded Theory” (Glaser y Strauss, 1967) no se aprecia de forma clara la diferencia entre códigos y conceptos y, además, se utiliza también la expresión categoría conceptual.

Por estas razones se muestra una definición de cada uno de los elementos de esta metodología, en los términos en los que han sido utilizados en este trabajo:

Código: representación o identificación de los incidentes seleccionados en la Unidad Hermenéutica en el proceso de codificación. Se consideran *sustantivos* en su obtención inicial y se convierten en *teóricos* una vez quedan seleccionados por su propiedad como elemento conceptual o son integrados en una categoría.

Categoría: agrupación de códigos bajo una familia, que no es meramente una agrupación temática sino analítica, de nivel superior y más abstracto que el código. Se constituyen como elementos conceptuales de la teoría, permitiendo identificar propiedades analíticas.

Conceptos: considerando que un concepto es una representación mental de algo se entiende, al objeto de este trabajo, que los distintos elementos empleados son elementos conceptuales que varían en nivel de elaboración y complejidad. De este modo, los códigos, las categorías o la categoría central, son todos elementos conceptuales de menor a mayor nivel de abstracción y complejidad.

Hipótesis: enunciados formulados sobre las relaciones entre los códigos o entre las categorías. Propositiones que relacionan dos o más elementos conceptuales.

Procesos sociales: representan elementos conceptuales de carácter dinámico, acción o comportamiento que implica una secuencia de acciones o interacciones vinculadas a los fenómenos (Straus y Corbin, 2002).

De este modo, en este trabajo se han empleado:

- *Códigos sustantivos*, resultantes en el proceso de codificación.
- *Familias*, que se transforman en *categorías analíticas conceptuales* o explicativas.
- Identificación de los *procesos sociales*.
- *Código Central* o *concepto teórico* resultante.

b) Aplicación de las premisas de la Teoría Fundamentada de forma flexible y adaptada a las características de la investigación.

Como apuntan Andreu Abela et al. (2007) los elementos más importantes de la misma pueden ser aplicados de forma abierta y flexible en una investigación concreta, si bien garantizando el rigor metodológico, y de este modo han sido asumidos en esta investigación. Sirva como ejemplo de la adecuación de su aplicación flexible, el hecho de que los autores de esta estrategia de análisis recomendaron, originariamente, realizar una codificación del texto “línea a línea”, cuestión que no procede en esta investigación puesto que el discurso es natural y no provocado.

c) La finalidad es construir teoría sustantiva.

La Teoría Fundamentada distingue *teoría sustantiva* y *teoría formal*, tal y como se describía anteriormente. Aunque la teoría formal se basa en teoría sustantiva previa, al igual que sucedía con los términos asociados al procedimiento, las fronteras entre uno y otro tipo pueden ser, en algún caso, no tan nítidas como parece. Por tal motivo, esta investigación queda alineada en el sentido de ofrecer teoría sobre un área sustantiva pero no formal, en los términos en los que Andreu Abela et al. (2007, p. 56) definen una y otra:

La teoría sustantiva es la que se deriva de investigación específica y la teoría formal es la “gran teoría” elaborada con teorías sustantivas. Cuando una teoría sustantiva tiene un buen nivel conceptual sirve de base y eslabón estratégico para la construcción de teoría formal que contiene una mayor extensión y desarrollo conceptual. La teoría formal es el desarrollo conceptual de un área amplia de investigación sociológica.

Este planteamiento, no se limita a este procedimiento de análisis, como advierte Flick (2007) “los defensores del postmodernismo han afirmado que la era de las grandes narraciones y teorías ha pasado: en la actualidad se requieren narraciones limitadas, local, temporal y situacionalmente” (p. 15). En el caso particular de la Teoría Fundamentada, no tienen como finalidad generar un gran volumen de descripciones o contrastar alguna teoría previa, sino generarla a través del descubrimiento de una categoría central (Soriano Miras, 2006).

d) El proceso de elaboración conceptual implica procesos de *integración* y *abstracción* con énfasis en las habilidades del investigador.

La metodología cualitativa en general, sigue procedimientos más flexibles, con énfasis en lo emergente y ponderando la importancia de la labor del investigador en el proceso, frente al mayor detalle procedimental de la metodología cuantitativa. Para Flick (2007), las subjetividades del investigador y de aquellos que son objeto de estudio son parte del proceso de investigación.

La Teoría Fundamentada habla de la *sensibilidad teórica*, referida a la cualidad personal del investigador, fruto de su conocimiento académico y experiencia, para elaborar los conceptos y formular una teoría basada en los datos (Andreu Abela et al., 2007) ya que requiere de procesos de integración y abstracción para la elaboración de las categorías y de la definición de las relaciones entre las mismas. Los propios autores advierten de que:

La Teoría Fundamentada puede asustar a analistas principiantes o a los ya versados en el análisis cualitativo que se quedan sólo en la descripción, sin embargo se debe perder ese posible miedo inicial en beneficio de una mayor densidad analítica y de proposiciones teóricas que permitan conocer mejor los fenómenos sociales e impulsen el avance de la sociología (Andreu Abela et al., 2007, p. 78).

Partiendo de esta base, esta investigación tiene un carácter particular, como cualquier otra investigación de carácter cualitativo, en la que ha sido necesario combinar procesos de inducción para la elaboración conceptual y de deducción para establecer las relaciones entre conceptos.

Para finalizar, cabe destacar la utilidad del programa ATLAS.ti en el desarrollo de la investigación. A continuación, se muestra el esquema habitual para proceder en este tipo de análisis como dicho programa y recogido por Valles Martínez (2010), el cual se ha tomado como referencia para proceder en este trabajo (Cuadro 8).

Cuadro 8

*Pasos y operaciones generales en el análisis cualitativo asistido por ordenador
(Programa ATLAS.ti)*

Pasos y operaciones	Propósito	Observaciones
Paso 1. Crear un proyecto	Recoger bajo un mismo nombre ficheros de datos, códigos, notas y resultados	Recibe el nombre de “Hermeneutic Unit” (HU)
Paso 2. Asociar los documentos primarios (ubicados dentro y fuera del ordenador) con la HU	Crear un corpus de datos que compile muchos documentos sobre un tema	Útil por el acceso inmediato a cientos o miles de ficheros
Paso 3. Leer y seleccionar fragmentos de interés, asignado códigos o anotaciones	Iniciar la categorización (codificación) y la anotación de ideas	Los fragmentos pueden ser escritos, gráficos y sonidos
Paso 4. Comparar fragmentos codificados igual o distintamente	Desarrollar la categorización (codificación)	
Paso 5. Organizar los <i>documentos primarios</i> , códigos y <i>memos</i> en familias	Reducir las categorías	
Paso 6. Trazar redes a partir de los códigos creados	Integrar las categorías	Redes, códigos y memos son fundamentales para la teoría emergente
Paso 7. Exportar los datos a programas cuantitativos	Complementar los métodos y técnicas cualitativos con los cuantitativos	El uso de programas cuantitativos puede ser previo o inexistente
Paso 8. Escribir el informe y decidir sobre su publicación en <i>www</i>	Refinar el análisis y la interpretación	

Fuente: Valles Martínez, M.S. (2010): “La grounded theory y el análisis cualitativo asistido por ordenador” en García Ferrando, M., Ibáñez, J.y Alvira, F. (comps.) *El análisis de la realidad social*. (p. 591). Madrid: Alianza Editorial.

II.5. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La validez y fiabilidad de una investigación son dos criterios de evaluación de la misma. La validez implica que el instrumento de medición o análisis realice correctamente lo que dice medir o analizar. López-Aranguren (2010) y Cea D'Ancona (2009) exponen los tipos de validez más adecuados para el análisis de contenido como son: la validez *pragmática* o utilidad de los resultados; validez de *rasgos abstractos* o de constructo; validez del *contenido* (muestreo) o grado en el que los indicadores cubren la variedad de significados incluidos en el concepto y, finalmente, validez *semántica* o grado en el que las unidades de codificación clasificadas juntas poseen connotaciones similares. Aunque son criterios referidos para su aplicación al análisis de contenido clásico, pueden ser incorporados a esta investigación que aplica el análisis de contenido mediante la Teoría Fundamentada.

Respecto a la fiabilidad, Cea D'Ancona (2009) advierte que han de arbitrarse unas reglas de codificación que permitan que distintos codificadores logren los mismos resultados, aspecto que se ve facilitado por el uso del ordenador y los programas específicos de análisis textual. En cualquier caso, como advierte López-Aranguren (2010) en el caso del análisis de contenido conocemos con bastante seguridad las fuentes principales de infiabilidad: las unidades de registro, las instrucciones de codificación y los propios codificadores, por lo que sabemos dónde debe centrarse la atención para detectar posibles problemas de fiabilidad, de la misma manera que podemos conocer algunas de las formas de asegurar un alto grado de fiabilidad inicial en el procedimiento analítico.

De manera más específica para la investigación de orientación cualitativa, Valles Martínez (2007) recoge las posturas posibles respecto a la evaluación de este tipo de investigación. En este sentido, señala que se han definido tres posturas. En primer lugar, quienes consideran que no es adecuado aplicar en la investigación cualitativa los mismos criterios que se utilizan en la investigación cuantitativa, como son, los de validez y fiabilidad. En segundo lugar, pueden identificarse aquellos que niegan la posibilidad de aplicar cualquier criterio, dada la idiosincrasia de la metodología cualitativa. Finalmente, se encontraría una postura intermedia de quienes consideran que los criterios a aplicar a la investigación cualitativa han de ser adaptados, propios a esta metodología, tal y como

proponen los autores de la Teoría Fundamentada. En efecto, Strauss y Corbin afirman (2002, p.288) lo siguiente: “Compartimos la convicción de que los cánones que rigen la buena ciencia son valiosos pero requieren redefinirse para que encajen con la realidad de la investigación cualitativa y las complejidades de los fenómenos sociales que buscamos comprender”.

Con el fin de valorar los méritos de una investigación cuyo fin es la elaboración conceptual, plantean una serie de criterios que traten de evaluar la adecuación del proceso de investigación y el nivel de fundamentación de los hallazgos. En este sentido, plantean una serie de juicios sobre la adecuación del proceso de investigación y sobre la fundamentación empírica de la investigación, a modo de criterios:

1. ¿Genera conceptos?
2. ¿Están los conceptos interrelacionados sistemáticamente?
3. ¿Hay muchos vínculos conceptuales y están las categorías bien desarrolladas?
¿Tienen las categorías densidad conceptual?
4. ¿Hay variación dentro de la teoría?
5. ¿Están incorporadas al estudio y explicadas las condiciones bajo las cuales puede encontrarse la variación?
6. ¿Se ha tenido en cuenta el proceso?
7. ¿Parecen importantes los hallazgos teóricos y hasta qué punto lo son?
8. ¿Resiste la teoría el paso del tiempo y deviene en parte de las discusiones e ideas intercambiadas entre grupos profesionales y sociales importantes?

Algunas de estas cuestiones, pueden ser valoradas en el apartado de análisis y conclusiones, otras, en cambio, requieren una serie de condiciones temporales o teóricas que no pueden ser asumidas a la finalización de este trabajo. No obstante, representan una guía útil para la valoración del trabajo realizado complementaria a las anteriores.

Capítulo III. ANÁLISIS DE RESULTADOS

III.1. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO

III.1.1. Caracterización del debate: relación de códigos y distribución de frecuencias

Este primer nivel de análisis se corresponde con la descripción nominativa y cuantitativa del resultado de la codificación, aplicada a los documentos considerados para la investigación. Este resultado permite informar sobre qué elementos se han identificado como significativos al objeto de la investigación, a la vez que permite caracterizar el debate analizado.

El proceso de codificación ha generado un total de 105 códigos, tras la revisión y depuración de los mismos, el cual ha sido detallado en el Capítulo II relativo al Método de Investigación. La relación total de códigos generados puede observarse en la Tabla 7, ordenados de mayor a menor frecuencia.

Dada la amplitud de la relación, así como la presencia proporcionalmente baja de cada código considerado individualmente, se omite el porcentaje de cada uno de ellos. No obstante, se puede advertir que la presencia de cada código oscila entre el 0,1% de los códigos con menor frecuencia y el 4,2% del código que mayor frecuencia tiene. Los primeros 25 códigos aglutinan, en su conjunto, el 50,6% de las frecuencias, por lo que las diferencias en la frecuencia entre unos y otros códigos son notables. Sin embargo, la escasa frecuencia de determinados códigos se ha considerado, precisamente por ser escasa, de gran valor informativo para este primer nivel de análisis. Además, las variables contextuales consideradas también han condicionado la frecuencia resultante de determinados códigos.

En el Anexo 2 se incluye la descripción de cada código, informando del sentido con el que ha sido identificado en el debate, siguiendo recomendación de MacQueen, McLellan, Kay y Milstein (1998).

Tabla 7
Relación total y frecuencia de códigos generados

Código	Frecuencia	Código	Frecuencia
Ámbito territorial	136	Intermediación laboral	25
Calidad de los servicios de empleo	111	Empleo indefinido/estable	24
Disenso político	106	Igualdad/no discriminación	24
Configuración de las PAE	93	Movilidad geográfica	24
Conflicto político-institucional	89	Consenso agentes sociales	23
Marco laboral	74	Personalización servicios	23
Nuevo modelo productivo	64	Objetivos Gobierno	22
Calidad del empleo	61	Oposición - empleo precario	22
Financiación PAE	60	Cambio contexto social y productivo	21
Retos PAE - Objetivos	60	Empleabilidad	21
Dificultad acceso empleo de colectivos	58	Diagnóstico	19
Eficacia gestión	55	Ámbito local	17
Desempleo	53	Activación	16
Gobierno-creación empleo	53	Configuración SEPE	16
Instrumentos políticos	53	Flexibilidad laboral	16
Retos PAE – Principios de actuación	52	Ciudadanía	15
Trabajadores desempleados	52	Catálogo de servicios	14
Funcionamiento mercado de trabajo	51	Paro de larga duración	14
Igualdad de género	51	Participación otros colectivos sociales	14
Reto de país	51	Buenas prácticas internacionales	13
Pluralidad mercados de trabajo	50	Coyuntura económica y laboral	13
Centralización política	48	Formación para el empleo	13
Consenso político	48	Inserción laboral	13
Desempleo juvenil	48	Exclusión social	12
Participación agentes colaboradores	47	Intervención del mercado de trabajo	11
Empresas	46	Segmentación mercado trabajo	11
Globalización económica	46	Cambio político e institucional	10
Sistema Nacional de Empleo	46	Economía Social	10
Unidad del mercado de trabajo	46	Impacto NNTT	10
Inmigración	43	Reformas estructurales	10
Reforma PAE	43	Ámbito estatal	9
Objetivos instrumentales	41	Cambios sociales	9
Expansión económica y empleo	39	Cohesión social	9
Ámbito UE	38	Negociación agentes sociales	9
Itinerario individual inserción	36	Temporalidad empleo	9
Diálogo político	34	Urgencia/necesidad	9
Coordinación PA y PS	33	Visión progresista	9
Estrategia Española de Empleo	33	Análisis mercado laboral	8
Bienestar social	32	Migraciones	8
Evaluación PE	32	Solidaridad	7
Política Social	32	Coordenada temporal	6
Dificultad acceso empleo por baja cualificación	31	Empresas competitividad	6
Sindicatos	30	Europa 2020	6
Emprendimiento	29	Movilidad funcional	6
Compromisos	28	Seguimiento trabajadores desempleados	5
Estrategia Europea de Empleo	28	Emigrantes	4
Adaptación al mercado laboral	27	Empleo adecuado	4
Discapacidad	27	Organización del trabajo	4
Pleno empleo	27	Seguimiento PE-PAE	4
Autoempleo	26	Flexibilidad PAE	3
Coordinación políticas	26	Flexibilidad	3
Crisis económica	26	Formación permanente	3
Alcance de las PAE	25		
		TOTAL	3210

A continuación, en la Tabla 8, se muestra la distribución cuantitativa de los códigos utilizados y las citas codificadas en cada uno de los debates considerados. El debate ha sido más generoso en la tramitación parlamentaria de la Ley 56/2003 de Empleo, donde se han empleado el 78,1% de los códigos generados y al que pertenecen el 50,1% de las citas codificadas. Este resultado es lógico teniendo en cuenta que, dicha tramitación como Ley, implica un mayor volumen de documentos asociados al procedimiento de aprobación. Por su parte, el Real Decreto-ley sigue una tramitación abreviada, reduciendo la posibilidad de debate parlamentario. En lo que respecta a los Debates del Estado de la Nación no son monográficos sobre empleo y Políticas Activas de Empleo.

Tabla 8
Resumen del nº de códigos utilizados y citas codificadas por tipo de debate

	<i>Nº</i> <i>códigos</i>	<i>%</i>	<i>Nº</i> <i>citas</i>	<i>%</i>
Ley 56/2003, de Empleo	82	78,1	1609	50,1
Real Decreto-ley 3/2011, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo	79	75,2	442	13,8
Real Decreto-ley 14/2011, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo	35	33,3	113	3,5
Real Decreto 1542/2011 Estrategia Española de Empleo 2012-2014	63	60,0	240	7,5
Debates Estado de La Nación 2003-2013	74	70,5	806	25,1
TOTAL	105		3210	

En el Anexo 3 se muestra una ampliación de esta información, recogiendo el detalle del número de códigos empleados y el número de citas codificadas en cada documento primario utilizado para la investigación. La distribución de estas frecuencias ha resultado relativamente equilibrada, lo que denota que el análisis integra bien el contenido de todos los documentos que componen la Unidad Hermenéutica, mostrándose las diferencias acordes a la extensión de los documentos y/o al carácter específico o no del debate sobre el objeto de investigación.

Avanzando en el detalle de este primer resultado, en las tablas que siguen a continuación, se muestra tanto la relación nominal como la frecuencia de los códigos con mayor presencia empleados en cada uno de los debates analizados. Puede consultarse la relación

nominal completa de códigos utilizados en cada uno de ellos, en el Anexo 4. Esta información ofrece una valoración temática sobre el contenido del debate, el cual, muestra no sólo los temas considerados en el mismo, sino la intensidad con la que han sido tratados y su evolución en el periodo analizado.

El primer debate considerado, la tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, refleja de forma notoria los efectos políticos e institucionales de la configuración del Estado en las Comunidades Autónomas, de ahí la frecuencia de códigos como *ámbito territorial*, *conflicto político-institucional* y *disenso político*, ya que realmente emerge en el discurso un conflicto latente por la distribución del poder y las competencias autonómicas, que se superpone y empapa todo el posible análisis sobre las Políticas Activas de Empleo. Otro código que ya resulta notorio es la *calidad de los servicios de empleo* (Tabla 9).

En general, es un debate en el que priman los aspectos políticos e institucionales, con una presencia escasa de aspectos más técnicos relacionados con el mercado de trabajo, su funcionamiento o el papel de las Políticas Activas de Empleo, y donde se relegan a un segundo plano otras cuestiones de índole social y económica.

Tabla 9
Códigos con mayor número de frecuencias generados en la tramitación y texto normativo de la Ley 56/2003, de Empleo

	Nº	% acumulado
Ámbito territorial	89	5,5
Conflicto político-institucional	87	10,9
Calidad de los servicios de empleo	64	14,9
Disenso político	52	18,1
Configuración de las PAE	49	21,2
Dificultad acceso empleo de colectivos	47	24,1
Retos PE - Objetivos	46	27,0
Instrumentos políticos	39	29,4
Unidad del mercado de trabajo	37	31,7
Funcionamiento mercado de trabajo	36	33,9
Centralización política	35	36,1
Retos PE – Principios de actuación	35	38,3
Sistema Nacional de Empleo	35	40,5
Consenso político	34	42,6
Financiación PAE	34	44,7
Diálogo político	32	46,7
Participación agentes colaboradores	32	48,7
Eficacia gestión	31	50,6

Los documentos vinculados al Real Decreto-ley 3/2011 para la reforma de las Políticas Activas de Empleo, muestran algunos cambios significativos en el debate. En primer lugar destaca la justificación y orientación de la *reforma de las PAE* como cabría esperar. Sin embargo, siguen latentes cuestiones de índole política e institucional, con un elevado nivel de frecuencia del *ámbito territorial* y el *disenso político*, si bien, ahora no se expresa en términos de conflicto, de ahí que pierde presencia el código relativo al *conflicto político-institucional* (Tabla 10).

La reforma de las Políticas Activas de Empleo integra también en el debate elementos que le son propios, como el *itinerario individual de inserción* o el *catálogo de servicios*. Pero, además, en un contexto ya de crisis socioeconómica, se incorpora al debate la inquietud sobre los *trabajadores desempleados* o el *alcance de las PAE*, aunque, con una presencia moderada.

También cabe destacar que se mantiene, como uno de los códigos más notorios, la *calidad de los servicios de empleo*.

Tabla 10

Códigos con mayor número de frecuencias generados en la tramitación y texto normativo del Real Decreto-ley 3/2011, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo

	Nº	% acumulado
Reforma PAE	28	6,3
Ámbito territorial	25	12,0
Disenso político	25	17,6
Financiación PAE	16	21,3
Calidad de los servicios de empleo	15	24,7
Estrategia Española de Empleo	13	27,6
PAE	13	30,5
Trabajadores desempleados	13	33,5
Empleabilidad	12	36,2
Formación para el empleo	12	38,9
Itinerario individual inserción	12	41,6
Alcance de la PAE	11	44,1
Catálogo de servicios	11	46,6
Personalización servicios	11	49,1
Crisis económica	9	51,1
Eficacia gestión	9	53,2

En el caso de la tramitación el Real Decreto-ley 14/2011, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo, se observa como el *autoempleo* es el código con mayor frecuencia, en un contexto también de plena crisis económica en el que, además, se debate sobre el *alcance de las PAE*, lo que parece ajustarse a la incertidumbre sobre la efectividad de estas políticas en un momento de dificultades económicas. Sin embargo, el *ámbito territorial* sigue presente como una cuestión de elevada presencia en el debate (Tabla 11).

Tabla 11

Códigos con mayor número de frecuencias generados en la tramitación y texto normativo del Real Decreto-ley 14/2011, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo

	Nº	% acumulado
Autoempleo	10	8,8
Ámbito territorial	9	16,8
Alcance de las PAE	8	23,9
Disenso político	8	31,0
Economía Social	8	38,1
Reforma PAE	8	45,1
Eficacia gestión	6	50,4
Discapacidad	5	54,9

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 es un documento de contenido específico de gran valor informativo en lo concerniente a la configuración y ejecución de las Políticas Activas de Empleo. En el contenido del mismo destaca la presencia de la *calidad de los servicios de empleo*, así como las propias *PAE* y sus *retos-principios de actuación*. Asimismo, es el primer documento en el que la *evaluación* adquiere una presencia relativamente significativa (Tabla 12).

No obstante, destaca la presencia de dos cuestiones menos específicas. En primer lugar, que el *ámbito territorial* sigue presente, por lo que se integra como un eje estructurador de estas políticas. Por otro lado, las referencias a un *nuevo modelo productivo* y, por ende, su posible vinculación a estas políticas.

Tabla 12

Códigos con mayor número de frecuencias generados en el texto normativo del Real Decreto 1542/2011, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014

	Nº	% acumulado
Calidad de los servicios de empleo	27	11,3
Estrategia Española de Empleo	17	18,3
Configuración de las PAE	13	23,8
Retos PAE – Principios de actuación	10	27,9
Dificultad acceso empleo por infracualificación	9	31,7
Nuevo modelo productivo	8	35,0
Ámbito territorial	7	37,9
Evaluación PE	7	40,8
Financiación PAE	7	43,8
Diagnóstico	6	46,3
Empresas	6	48,8
Pluralidad mercados de trabajo	6	51,3
Sistema Nacional de Empleo	6	53,8

En las tablas que siguen a continuación, la información está referida a cada uno de los Debates sobre el Estado de la Nación dados en el periodo de análisis. Ello permite contextualizar las Políticas Activas de Empleo en sus distintas dimensiones y complementar la información obtenida en los debates anteriores.

En el debate de 2003, año en el que tiene lugar la aprobación de la Ley de Empleo, destaca el código *Gobierno-creación de empleo*, en un contexto en el que aún se atisbaba lejos la crisis económica que llegaría más tarde. Esta situación justificaría el énfasis en los aspectos políticos e institucionales en el debate relativo a Ley 56/2003 (Tabla 13).

Tabla 13

Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2003

	Nº	% acumulado
Gobierno-creación empleo	17	22,4
Expansión económica y empleo	6	30,3
Oposición - empleo precario	6	38,2
Igualdad de género	5	44,7
Bienestar social	4	50,0

Por su parte, en 2005, en una etapa de expansión económica y de creación de empleo, la *inmigración* y su repercusión en el mercado de trabajo toman notoriedad en el discurso. Sin embargo, el debate, desde el punto de vista de las dimensiones de la organización social resulta más rico, ya que las referencias al *nuevo modelo productivo*, la *calidad del empleo* o la *globalización económica* adquieren importancia relativa en el mismo (Tabla 14).

Tabla 14
Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2005

	Nº	% acumulado
Inmigración	19	15,6
Gobierno-creación empleo	11	24,6
Nuevo modelo productivo	11	33,6
Calidad del empleo	10	41,8
Globalización económica	8	48,4
Consenso agentes sociales	7	54,1

En el Debate sobre el Estado de la Nación del año 2006, bajo una perspectiva aún de fortaleza, los *retos del país*, junto con el *Gobierno-creación de empleo* y la *expansión económica y empleo*, dominan el debate político. Pero, también, se consideran otras cuestiones de índole social como es el *bienestar social*, la *inmigración* o el *desempleo juvenil* (Tabla 15).

Tabla 15
Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2006

	Nº	% acumulado
Reto de país	14	13,0
Gobierno-creación empleo	11	23,1
Expansión económica y empleo	9	31,5
Bienestar social	6	37,0
Consenso agentes sociales	6	42,6
Inmigración	6	48,1
Centralización política	5	52,8
Desempleo juvenil	5	57,4

En el año 2007 se mantiene el ciclo expansivo y el discurso triunfalista hace que el código *Gobierno-creación de empleo* se convierta en el de mayor presencia en el debate, junto con otros asociados como la *calidad del empleo* o el *empleo indefinido/estable*. En el plano más crítico se mantiene la preocupación por el *desempleo juvenil* que ya se introdujo en el anterior debate, cuestión que irá adquiriendo importancia en el transcurso del periodo (Tabla 16).

Tabla 16
Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2007

	Nº	% acumulado
Gobierno-creación empleo	12	12,9
Calidad del empleo	9	22,6
Empleo indefinido/estable	9	32,3
Nuevo modelo productivo	8	40,9
Consenso agentes sociales	5	46,2
Desempleo juvenil	5	51,6

El Debate del Estado de la Nación de 2009 es muy significativo en cuanto a la relación y frecuencia de los distintos códigos, los cuales reflejan el nuevo escenario sobrevenido con el cambio de ciclo económico. Ahora, la apuesta por un *nuevo modelo productivo*, el debate sobre el *marco laboral* y el *desempleo*, son aspectos prioritarios en el mismo. A estas cuestiones, le siguen en importancia relativa otras que, de igual modo, se encuentran conectadas, como por ejemplo la *crisis económica*, la *intervención del mercado de trabajo* o la *globalización económica* (Tabla 17).

Tabla 17
Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2009

	Nº	% acumulado
Nuevo modelo productivo	17	11,6
Marco laboral	16	22,6
Desempleo	11	30,1
Crisis económica	8	35,6
Intervención del mercado de trabajo	6	39,7
Segmentación mercado trabajo	6	43,8
Diagnóstico	5	47,3
Eficacia gestión	5	50,7
Globalización económica	5	54,1
Temporalidad empleo	5	57,5

Un año después, 2010, el *marco laboral* y la *flexibilidad laboral* monopolizan el debate. Esto no solo es relevante por su relación con el mercado de trabajo, sino también, porque en una situación sostenida de crisis económica y aumento del desempleo, estos aspectos toman una prioridad de inevitable repercusión en las Políticas Activas de Empleo. El escenario socioeconómico provoca que se introduzcan otros elementos en el debate dirigidos a la sociedad; así se hablará de la *ciudadanía*, de las *reformas estructurales* o de los *retos de país* (Tabla 18).

Tabla 18
Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2010

	Nº	% acumulado
Marco laboral	19	20,7
Flexibilidad laboral	8	29,3
Globalización económica	6	35,9
Reformas estructurales	6	42,4
Ciudadanía	5	47,8
Nuevo modelo productivo	5	53,3
Reto de país	5	58,7

El año 2011, a pesar de la precaria situación socioeconómica, en el debate no tienen elevada presencia cuantitativa los aspectos identificados como significativos a través del proceso de codificación. Entre aquellos con mayor importancia relativa, destacan la *globalización económica* y el *marco laboral*. Sin embargo, sí aparecen algunas cuestiones de elevado contenido específico, como la propia *reforma de las PAE*, el *emprendimiento* o el *desempleo juvenil*, en concordancia a las reformas de estas políticas acontecidas ese mismo año (Tabla 19).

Tabla 19
Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2011

	Nº	% acumulado
Globalización económica	6	8,5
Marco laboral	6	16,9
Ámbito UE	5	23,9
Bienestar social	5	31,0
Desempleo juvenil	5	38,0
Emprendimiento	5	45,1
Reforma PAE	5	52,1

Finalmente, en el año 2013, una vez realizada la reforma de las Políticas Activas de Empleo y la puesta en marcha de la Estrategia Española de Empleo, hay una cuestión que continua adquiriendo envergadura y es el *desempleo juvenil*, el cual se convierte en uno de los principales problemas, desde el punto de vista social y político, en cuanto al funcionamiento del mercado de trabajo. También, nuevas fórmulas de empleo, como el *emprendimiento*, adquieren un protagonismo propio en este debate (Tabla 20).

Tabla 20
Códigos con mayor número de frecuencias generados en el Debate sobre el Estado de la Nación 2013

	Nº	% acumulado
Desempleo juvenil	17	17,3
Emprendimiento	9	26,5
Desempleo	8	34,7
Disenso político	8	42,9
Objetivos Gobierno	7	50,0

III.1.2. Caracterización del contexto: variables extratextuales

Para la caracterización del contexto situacional en el que tiene lugar el debate, se han considerado cuatro variables extratextuales, las cuales ya eran presentadas en el Capítulo II sobre el Método de Investigación.

A continuación, se describe la presencia de cada una de ellas en los debates considerados durante el periodo analizado, con objeto de definir el contexto de producción del debate.

III.1.2.1. Legislaturas

Durante el decenio 2003-2013 tienen lugar cuatro legislaturas, si bien, la primera y la última no son consideradas de forma completa en el periodo definido para esta investigación.

La primera legislatura que aparece en el decenio 2003-2013 es la VII Legislatura, que tuvo lugar entre el año 2000 y 2004. En ella se produce uno de los debates más importantes a

efectos de esta investigación, como es el debate y aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo.

La segunda legislatura contemplada, en este caso de modo completo, es la VIII Legislatura, relativa a los años 2004-2008. En esta legislatura aún está reciente la aprobación de la Ley 56/2003 y tan solo se dispone para el análisis de los Debates del Estado de la Nación que en ella tienen lugar.

La tercera legislatura recogida en el periodo de análisis, también en su totalidad, es la IX Legislatura que transcurre entre los años 2008 y 2011. Una legislatura ya convulsa por los efectos de la crisis, con una repercusión directa en la regulación de las Políticas Activas de Empleo. En ella se producen los debates y aprobación de la normativa destinada a reformar las Políticas Activas de Empleo, así como la aprobación de la Estrategia Española de Empleo, además de los correspondientes Debates sobre el Estado de la Nación

Po último, la cuarta legislatura, también con un encaje temporal incompleto en este trabajo es la X Legislatura, que se desarrolla entre los años 2011 y 2016. En ella, solo hay un debate que puede ser considerado a efectos de esta investigación, el Debate del Estado de la Nación del año 2013, aunque la especial situación socioeconómica que vive España tras acumular varios ejercicios de crisis económica, hace que mantenga una gran relevancia.

A continuación, se muestra la relación de debates y textos considerados para la investigación relativos a cada una de las legislaturas (Cuadro 9).

Cuadro 9.

Relación de debates considerados en cada una de las legislaturas (2003-2013)

Legislatura	Debates y textos aprobados
VII – Legislatura 2000-2004	Debate y tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo Debate del Estado de la Nación, 2003
VIII – Legislatura 2004-2008	Debate del Estado de la Nación, 2005 Debate del Estado de la Nación, 2006 Debate del Estado de la Nación, 2007
IX – Legislatura 2008-2011	Debate y aprobación del Real Decreto-ley 3/2011, de Medidas Urgentes para la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo Real Decreto 1542/2011, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 Debate y aprobación del Real Decreto-ley 14/2011, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo Debate del Estado de la Nación, 2009 Debate del Estado de la Nación, 2010 Debate del Estado de la Nación, 2011
X – Legislatura 2011-2016	Debate del Estado de la Nación, 2012

En el Anexo 5 se muestra la composición parlamentaria del Congreso de los Diputados en cada una de las legislaturas que tienen cabida en el decenio 2003-2013.

III.1.2.2. Rol parlamentario

El rol parlamentario está referido a una de las dos posiciones básicas que pueden ocupar las distintas fuerzas políticas en el Congreso de los Diputados, esto es, con responsabilidad de gobierno o de oposición. La consideración de esta cuestión viene dada por su posible impacto, tanto en la promoción de proyectos o proposiciones de ley, así como por su posible condicionamiento en la respuesta que una fuerza política puede ofrecer ante una tramitación parlamentaria legislativa. Con un rol de oposición, en el que no se asumen responsabilidades de gobierno, una fuerza política puede tener más discrecionalidad en la posición que se adopta frente a una determinada cuestión. Y viceversa, cuando una determinada fuerza política tiene responsabilidades de gobierno, puede tener otros

intereses asociados a los objetivos de gobierno a la hora de promover una iniciativa legislativa.

Durante el decenio considerado se ha producido alternancia en estos roles entre los dos partidos mayoritarios, tal y como se observa en el Cuadro 10. Así, tanto el Partido Popular (PP) como el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), han promovido iniciativas legislativas en materia de Políticas Activas de Empleo en el mencionado periodo (Cuadro 10).

Cuadro 10

Composición del rol parlamentario en cada una de las legislaturas (2003-2013)

<i>Legislatura</i>	<i>Rol parlamentario</i>	<i>Nº Diputados</i>	<i>Apoyo investidura</i>
VII – Legislatura 2000-2004	Gobierno: PP	183	CiU
	Oposición (1 ^{er} partido oposición, PSOE con 125 diputados)	167	CC
VIII – Legislatura 2004-2008	Gobierno: PSOE	164	IU ERC CC
	Oposición (1 ^{er} partido oposición, PP con 148 diputados)	186	BNG CHA
IX – Legislatura 2008-2011	Gobierno: PSOE	169	Mayoría simple
	Oposición (1 ^{er} partido oposición, PP con 154 diputados)	181	2 ^a votación
X – Legislatura 2011-2016	Gobierno: PP	186	UPN
	Oposición (1 ^{er} partido oposición, PSOE con 110 diputados)	164	FAC

Fuente: elaboración propia a partir del *Portal de la Constitución* en www.congreso.es y Junta Electoral Central www.juntaelectoralcentral.es.

III.1.2.3. Posicionamiento ideológico

El ideario político forma parte de la idiosincrasia de cualquier política y, de especial sensibilidad también, de las Políticas Activas de Empleo, por su vinculación con la definición de realidades sociales tan complejas como el funcionamiento de la economía, el mercado de trabajo o el bienestar social. De este modo, el posicionamiento ideológico de las fuerzas políticas es una variable extratextual ineludible.

El barómetro del CIS, de julio de 2012¹⁰, introduce una pregunta relativa a la posición ideológica en la que los entrevistados sitúan a cada uno de los partidos. Los resultados dan lugar a la siguiente ubicación de cada uno de ellos:

Tabla 21
Escala ideológica de los partidos políticos.
(Escala 1-10, Izquierda: 1-2, Derecha: 9-10)

	Media
PP	8,0
PSOE	4,2
IU (ICV en Cataluña)	2,6
UPyD	5,2
CiU (solo Cataluña)	6,6
ERC (solo Cataluña)	3,2
PNV (solo País Vasco)	6,3
Amaiur (solo País Vasco y Navarra)	1,9
BNG (solo Galicia)	2,4
CC (solo Canarias)	5,5
Compromís Equo (Solo Comunidad Valenciana)	3,3
FAC (solo Asturias)	8,0
Geroa Bai (solo Navarra)	3,5
UPN (solo Navarra)	8,1

Fuente: Estudio núm. 2951 del CIS, Barómetro de julio de 2012.

III.1.2.4. Contexto socioeconómico

Esta cuarta variable contextual se diferencia del resto en que no es estrictamente política como las anteriores, sin embargo, se muestra fundamental en el análisis de cualquier aspecto relacionado con el mercado de trabajo, el nivel de empleo y la acción de los poderes públicos.

Resulta muy complicado mostrar una síntesis de la evolución socioeconómica en la que contextualizar el mercado de trabajo y el empleo durante un decenio, cuando además en éste ha tenido lugar una de las crisis económica y social más graves de las últimas décadas. No obstante, cualquier esfuerzo de síntesis es clave para la consideración y análisis de sus efectos en una investigación relativa a Políticas Activas de Empleo. El contexto

¹⁰ Estudio número 2951 del CIS, pregunta 19.

socioeconómico es la variable contextual que determina, en gran medida, la acción de los poderes públicos y los resultados en esta materia.

Para la consideración del contexto socioeconómico se ha tomado como base la “Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España” que anualmente elabora el Consejo Económico Social (CES) y, en concreto, cada una de las memorias publicadas en el periodo 2003-2013. La síntesis realizada para cada uno de los años considerados puede consultarse en el Anexo 6, en base a la cual se describe este contexto a continuación.

A modo general, puede afirmarse que, hasta el año 2006, España se encuentra en un contexto socioeconómico bastante favorable, que se traduce en crecimiento económico, aumento del empleo asalariado y saneamiento de las cuentas públicas, entre otros aspectos. Este dinamismo del caso de España le otorga un comportamiento diferencial respecto al conjunto de las economías europeas. Entre las debilidades, se encontraban la elevada temporalidad del empleo y su afectación diferencial en el colectivo de jóvenes y mujeres, una escasa productividad, la debilidad del sistema de I+D+i o el elevado déficit comercial. Es en este contexto, cuando se aprueba la Ley 56/2003, de Empleo.

En el año 2007, comienza un punto de inflexión, en el que se produce una desaceleración de este patrón de dinamismo económico, pero que aún no muestra sus peores efectos en el mercado de trabajo y el empleo. Tal es así que, aunque se desacelera el crecimiento en el empleo y en los datos de afiliación a la Seguridad Social, otras variables del mercado de trabajo muestran aparentemente una mejoría, como por ejemplo la temporalidad.

A partir de 2008, ya es evidente la crisis financiera mundial y un escaso crecimiento económico en la Unión Europea. La crisis de la economía española lleva aparejada una restricción del crédito, un debilitamiento de la demanda y un aumento de la deuda y el déficit público. En lo que respecta al mercado de trabajo, se produce una rápida destrucción de empleo, situándose la tasa de desempleo de España como la más alta de la Unión Europea. Este contexto hace que, de forma casi inmediata, los poderes públicos dirijan su atención a las políticas de empleo, tanto a las activas, desarrollando medidas específicas, como a las pasivas, cuyo gasto de protección por desempleo absorbe una elevada cantidad de recursos. En 2009, la recesión económica y los estragos que ello

supone para el mercado de trabajo tienen carácter mundial, con una intensidad particular para el mercado de trabajo español.

A pesar de que en el año 2010 parece atisbarse una leve mejoría en el ámbito de la Unión Europea y se aprueba la *Estrategia Europa 2020*, en el año 2011 se vuelve a producir una desaceleración económica vinculada a la crisis de deuda soberana o *crisis del euro*, lo que hace que en 2012 vuelva la recesión económica y el aumento del desempleo. Durante estos duros años, en España, sigue aumentando la tasa de desempleo, haciendo que determinados colectivos se vean espacialmente afectados (p. ej. jóvenes o mayores de 45 años) y donde cualquier medida adoptada parece volverse inoperante para evitar el aumento de la población en riesgo de pobreza y de los niveles de desigualdad social. En este sentido, se produce una reforma del mercado laboral, mediante el Real Decreto-ley 10/2010¹¹, así como la reforma global de las Políticas Activas de Empleo a través del Real Decreto-ley 3/2011.

Para el año 2013, en una coyuntura socioeconómica que parece haber llegado al límite a partir del cual solo cabe el cambio de tendencia, se mantiene un menor gasto en Políticas Activas de Empleo, iniciado el año anterior, a pesar de la puesta en marcha de iniciativas dirigidas a promover el empleo y el emprendimiento, especialmente, en la población juvenil. El balance de los últimos años del periodo es el aumento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

A continuación, en la Figura 2, se representa gráficamente la contextualización de los debates analizados en cada legislatura.

¹¹ Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo.

Figura 2
Contextualización de los debates analizados en cada legislatura

VII Legislatura 2000-2004	VIII Legislatura 2004-2008	IX Legislatura 2008-2011	X Legislatura 2011-2016
Gobierno: PP	Gobierno: PSOE	Gobierno: PSOE	Gobierno: PP
Mayoría parlamentaria: centro -derecha	Mayoría parlamentaria: centro-izquierda, izquierda	Mayoría parlamentaria: centro-izquierda	Mayoría parlamentaria: centro-derecha
Contexto socioeconómico: favorable	Contexto socioeconómico: favorable	Contexto socioeconómico: muy desfavorable	Contexto socioeconómico: muy desfavorable
DEN 03	DEN 05	DEN 09	DEN 13
Ley 56/2003	DEN 06	DEN 10	
	DEN 07	Real Decreto 1542/2011	
		DEN 11	
		Real Decreto-ley 14/2011	
		Real Decreto-ley 3/2011	

III.1.3. Conclusiones sobre la caracterización del debate y el contexto

El debate analizado relativo a las Políticas Activas de Empleo y elementos afines, ha sido rico y ello ha permitido generar los 105 códigos en el proceso de codificación y análisis. Esta relación de códigos permite identificar los temas tratados y su intensidad, entre los que se pueden destacar la *calidad de los servicios de empleo* o los *retos de las políticas de empleo*, así como otras pautas y dinámicas dadas en el mismo, como el *ámbito territorial* o el *disenso político*.

En el mismo, destaca la notoriedad de la Ley 56/2003, de Empleo, por varias razones: en primer lugar, por su mayor amplitud en la tramitación y, por tanto, disponer de un mayor número de documentos asociados para el análisis; en segundo lugar, por ser un debate monográfico sobre las políticas de empleo, después de muchos años en los que no se habían tratado estas políticas y, en tercer lugar, por desarrollarse en un contexto de ausencia de una situación socioeconómica de carácter excepcional o urgente que lo condicionara en exceso. De este modo, aglutina el 50,1% de las citas codificadas.

También ha resultado relevante por su contenido específico, el Real Decreto-ley 3/2011, relativo a la reforma de las Políticas Activas de Empleo y el Real Decreto 1542/2011, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo, con un elevado número de códigos empleados y citas codificadas.

Por su parte, los distintos documentos relativos a los Debates del Estado de la Nación han permitido contextualizar otros elementos relevantes de las Políticas Activas de Empleo y enriquecer el análisis, a pesar de una menor presencia cuantitativa de códigos y citas empleadas, dado su carácter general y no específico sobre el tema objeto de análisis. Asimismo, la presencia cuantitativa de todos ellos ha resultado equilibrada y refleja la idoneidad de su consideración.

Los resultados de la codificación desagregados por debate, muestran como en aquellos relativos a tramitación legislativa parlamentaria, priman determinados códigos (temas) diferentes en cada uno de ellos, mostrando la evolución seguida en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo. Así, mientras que en la Ley 56/2003, de Empleo, tiene mayor notoriedad el *ámbito territorial* o el *conflicto político-institucional*, éste último desaparece en los siguientes, a la vez que toman importancia otros, como el *autoempleo*, en el Real Decreto-ley 14/2011 o la *calidad de los servicios de empleo* en el Real Decreto 1542/2011 que regula la Estrategia Española de Empleo.

Igual situación se muestra en los Debates sobre el Estado de la Nación. Así, mientras que en los primeros años los códigos con mayor presencia cuantitativa hacen referencia al *Gobierno-creación empleo*, *inmigración* o la *calidad del empleo*, a partir de 2009, en un contexto de crisis, priman las cuestiones referidas al *nuevo modelo productivo*, el *marco laboral*, el *desempleo* o la *globalización económica*.

Las cuatro legislaturas dadas en el periodo analizado (dos de forma completa y dos de manera parcial) se han caracterizado de forma muy distinta, tanto por la mayoría parlamentaria (con mayorías absolutas o simples) y respectivos Gobiernos, dos del PP y dos del PSOE (con espectro ideológico distinto), como por el contexto socioeconómico en el que tienen lugar, pasando de una situación muy favorable a una de grave crisis. Desde el punto de vista de los debates analizados, destacan la primera legislatura contemplada 2000-2004, por tener lugar el debate más importante relativo a la tramitación de la Ley 56/2003 de Empleo, y la tercera, 2008-2011, por tener lugar en ella un mayor número de debates analizados.

Finalmente, destacar la importancia del contexto socioeconómico, al tener lugar en algo más de la mitad del periodo contemplado, principalmente desde 2008, una de las crisis económicas más importantes, con lo que ello implica en materia de empleo.

III.2. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS DIMENSIONES DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL EN EL DEBATE POLÍTICO

III.2.1. El espacio: *pluralidad de mercados de trabajo y nuevas formas de empleo*

En este apartado se describe la dimensión del *espacio* del mercado de trabajo, en base al análisis del discurso generado en el debate político, tratando de mostrar, entre otros aspectos, cómo es concebido, qué elementos lo caracterizan y qué problemas se identifican en el mismo. Para ello, se han seleccionado aquellos códigos que *hablan* de tales elementos.

Los 23 códigos seleccionados para dar cuenta de tal dimensión son los que aparecen en la tabla siguiente:

Tabla 22
Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el espacio”

Pluralidad mercados trabajo	50
Unidad mercado de trabajo	46
Análisis del mercado laboral	8
Adaptación al mercado laboral	27
Funcionamiento del mercado de trabajo	51
Movilidad funcional	6
Movilidad geográfica	24
Cambios sociales	9
Desempleo	53
Paro de larga duración	14
Trabajadores desempleados	52
Dificultades acceso empleo por colectivos	58
Dificultades acceso empleo por baja cualificación	31
Desempleo juvenil	48
Igualdad de género	51
Formación para el empleo	13
Formación permanente	3
Temporalidad	9
Segmentación mercado laboral	11
Calidad en el empleo	61
Autoempleo	26
Emprendimiento	29
Economía social	10
TOTAL	690

Las Políticas Activas de Empleo tienen lugar en un espacio de actuación, y ese no es otro que el mercado de trabajo. Se alude en esta investigación al mercado de trabajo como “espacio”, una denominación conscientemente difusa ya que, en la actualidad, y con una sociedad muy globalizada en los ámbitos productivo y laboral, el espacio puede ser físico, virtual, con multitud de tamaños y delimitado por numerosos criterios.

Por tanto, conviene recordar que el mercado de trabajo es una realidad social y, como tal, no nos es dada en sí misma en su totalidad. El mercado de trabajo es una compleja construcción social, que solo podemos percibir a través de sus manifestaciones. Está conformado por numerosas organizaciones, con flujos permanentes de individuos que entran, salen, cambian su posición y características; regido por unas normas jurídicas, pero también ideológicas y que tiene dinámicas o procesos de cambio propios, como por ejemplo, la segmentación. De ahí la posibilidad de las distintas concepciones teóricas sobre el mercado de trabajo y su funcionamiento. Del mismo modo, es importante analizar, al objeto de esta investigación, qué concepción sobre el mercado de trabajo ha estado implícita en el debate para la definición y regulación de las Políticas Activas de Empleo.

En la definición del mercado de trabajo, desde el punto de visto político, tiene una primera delimitación clara, y no es otra que el territorio sobre el que se “legisla” y sobre el cual se ejerce el poder público. Por tanto, desde este punto de vista, el espacio está acotado geográfica y políticamente.

Si algo ha caracterizado la concepción del mercado de trabajo en el debate parlamentario ha sido precisamente su “territorialidad”, lo cual ha implicado que, de forma directa, se contrapongan dos conceptos: la existencia en el territorio nacional de una **pluralidad de mercados de trabajo** versus una **unidad de mercado de trabajo**. En el debate político analizado, las variables asociadas a la posible existencia de una pluralidad de mercados de trabajo en España han sido de tipo socioeconómico, es decir, la pluralidad de los mercados de trabajo está asociada a la diversidad de realidades sociolaborales de las diferentes Comunidades Autónomas.

Tenemos una heterogeneidad brutal en nuestro mercado laboral. Tenemos comunidades autónomas con pleno empleo y dificultades para atender las

demandas de empleo de las empresas, y comunidades autónomas con el 20 por ciento de paro. (LE; PSOE; 4/10)¹².

Eso es lo que nosotros entendemos por responder a la sociedad, y pasa por reconocer la existencia de unos marcos de relaciones laborales distintos; unos marcos nacionales que deben ser reconocidos en un Estado plurinacional, y eso no significa ser insolidario sino querer coordinarse y colaborar. (LE, PNV; 10/22).

De este modo, cada Comunidad Autónoma tendría una configuración distinta del espacio laboral, una demanda y una oferta distinta en base a su tejido productivo y a las características de su capital humano, unas disfunciones o problemáticas distintas; en definitiva, serían realidades sociales diferentes. Vendría por tanto a representar, un nivel de segmentación superior, dentro de la cual, cabría aplicar las distintas herramientas y análisis del mercado laboral.

Ante este planteamiento, cabría realizar diversas preguntas, esta pluralidad de mercados de trabajo ¿en qué medida es consecuencia o tiene algo de artificialidad por su vinculación con la configuración política del Estado? o ¿en qué medida es el reflejo de un devenir sociohistórico, en el que el mercado de trabajo es un producto más?; incluso ¿el límite de cada uno de los múltiples espacios del mercado de trabajo, en qué medida puede corresponderse con los límites de las comunidades autónomas? o ¿se correspondería con zonas geográficas más o menos integradas en una serie de características que se ajustan en cierto modo a los de cada comunidad autónomas?

Desde el punto de vista del debate político lo relevante, de esta posible existencia de diversos mercado de trabajo en el territorio nacional, es que implica una mayor “complejidad para la gestión” de las políticas de empleo. Para salvar esta complejidad, en el caso de las Políticas Activas de Empleo, es necesario que las “políticas estén pegadas al terreno”, si quieren representar herramientas eficaces de intervención política.

Si los servicios de empleo autonómicos carecen de una capacidad normativa que permita diseñar herramientas e instrumentos útiles desde su mejor conocimiento de la problemática existente en su ámbito, es difícil que puedan solucionar con garantía y agilidad esos problemas que lógicamente ellos conocen mejor al estar más cerca en el ámbito territorial. (LE; Mixto; 2/9).

¹² El código al final de cada cita textual hace referencia a: identificación del debate/emisor/número de documento/página.

Nosotros creemos que la mejor respuesta se da por quién está más cercano a la realidad sobre la que se tiene que actuar, que será más eficaz y eficiente para la utilización de los recursos. (LE; PNV; 10/31).

Por tanto, las Políticas Activas de Empleo más eficientes serán aquellas que, bajo un principio de flexibilidad, se diseñen de la forma más adaptada a los diversos mercados de trabajo, por parte de quienes tienen un conocimiento más cercano a la realidad y una capacidad política de llevarlo a cabo, esto es, los gobiernos autonómicos.

Por tanto, las comunidades autónomas deben adecuar la estrategia estatal del empleo a la realidad de sus propios territorios y de sus propios sectores productivos, y esa es una demanda permanente, señorías. (RPAE; PSOE; 14/32).

Por tanto, sería una apuesta por la flexibilidad de las Políticas Activas de Empleo a las características de los mercados de trabajo de cada Comunidad Autónoma. Desde este planteamiento, la “unidad” vendría dada por la uniformidad en la atención a la oferta de empleo que se realiza a través de las Políticas Activas de Empleo, esto es, todos los usuarios han de tener los mismos derechos en la prestación del servicio.

Muy escasas son las voces que han argumentado que la pluralidad de los mercados de trabajo derivan de otras variables distintas a las del ejercicio de poder público. De hecho, puede ser significativo que cuando se ha aludido a tal circunstancia, en ocasiones, se haya recurrido a terceras personas para la argumentación, buscando quizás dotar de mayor fuerza al posicionamiento:

Voy a leer parte de un artículo que hoy publica en La Vanguardia el secretario general de la Comisión Obrera Nacional de Cataluña, de Comisiones Obreras en Cataluña, el señor Joan Coscubiela, que afirma: Las desigualdades no son imputables a 17 mercados laborales. La desigualdad en el trabajo se da entre hombres y mujeres, que cobran un 25 por ciento menos, la precariedad en el trabajo de los jóvenes y un fracaso escolar superior al 30 por ciento, que castiga especialmente a los trabajadores, y entre los inmigrantes utilizados como ejército de reserva precarizado y mano de obra entre empresas grandes y empresas pequeñas. (LE; CiU; 12/44).

La pluralidad de los mercados de trabajo, en tanto realidad creada de forma argumentada al igual que se pueden argumentar y construir otras, tiene su contrapuesto, la unidad del mercado de trabajo. Por eso, en la redacción definitiva de la Ley 56/2003, de Empleo, entre

sus fines, sigue apareciendo en el artículo 6.1.e), relativo a los fines del Sistema Nacional de Empleo: *Asegurar la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio español y su integración en el mercado único europeo, así como la libre circulación de los trabajadores.* (LE; Texto; 13/3).

Sin embargo, es manifiesto que dado el plano político en el que se sitúa el debate, los mercados de trabajo están asociados al ámbito del ejercicio del poder. Por tanto, desde ese punto de vista, cabe reconocer una unidad del mercado de trabajo asociada al poder estatal.

Por eso, no es de extrañar que el principal propósito que persigue el gobierno central sea mantener la unidad de mercado en todo el territorio estatal. (LE; Mixto; 3/1).

Hemos comentado, que los conceptos de pluralidad vs. unidad del mercado de trabajo no dejan de ser conceptos creados argumentalmente. Sin embargo, quienes se han postulado por la “pluralidad” de los mismos han apelado a las “realidades”, a la vez que vinculaban la “unidad” a pura “ideología”.

Ese concepto tan ambiguo de la unidad de mercado, muy cargado de ideología. (LE, CiU; 4/4).

Y cuando les conviene, cuando lo hacen con compañeros de viaje como Comisiones Obreras y UGT, disfrazan ese nuevo españolismo con la solidaridad y la unidad del mercado, en la línea de ese informe del Consejo Económico y Social de junio del año 2000. (LE; Mixto; 2/8).

Si se apela al carácter “ideológico” del concepto, quienes se posicionan en la unidad del mismo, la respuesta deriva en su negación y afirmar el carácter “técnico” del concepto.

En segundo lugar, unidad de mercado no es un término tan connotado ideológicamente como el de marco nacional. Unidad de mercado es un término técnico, aunque es evidente que se puede utilizar luego como bandera para hacer una imposición centralista –por ejemplo- de la concepción competencial; pero marco nacional si tiene una connotación ideológica nacionalista. Unidad de mercado es un valor común para todo el mundo respecto a la conveniencia de que las condiciones de trabajo, o del mercado laboral, sean relativamente homogéneas. (LE; PSOE; 4/18).

Asimismo, entendemos que la enmienda número 53 debe rechazarse por todo lo expuesto, pues la referencia a la unidad de mercado es necesaria y conveniente

para el correcto funcionamiento del mismo, instrumento sin el cual la plasmación práctica de los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación sería difícil de conseguir. (LE; PP; 10/29).

Finalmente, la integración representa una vía pragmática de resolución de conflictos, asimilada a la fórmula ganar-ganar. No hay que olvidar que detrás de la delimitación de los mercados de trabajo está el ámbito competencial para el ejercicio del poder político, en este caso, de las Políticas Activas de Empleo. Esta integración ha ido evolucionando en el periodo, pasando de ser una referencia en la Ley 56/2003, de Empleo: *Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales* (LE; Texto; 13/2), a una realidad en la gestión de las Políticas Activas de Empleo, en posteriores marcos reguladores.

De este modo, la adaptación de las Políticas Activas de Empleo está servida, la “flexibilidad en la gestión” de las medidas de dicha política es formalmente recogida en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014: *La introducción de este principio posibilita de manera efectiva la adecuación de las políticas activas de empleo a las características y peculiaridades locales de los mercados de trabajo de cada Comunidad Autónoma, tal y como prevé la normativa, en un marco de unidad de atención a las personas usuarias en el conjunto del territorio.* (EEsE; Texto; 18/31).

En definitiva, el mercado de trabajo español, es una realidad compleja, no sólo por su propia idiosincrasia de construcción social, como indicábamos al principio, sino que esa construcción social es plural, acorde a las distintas realidades sociales y laborales de las Comunidades Autónomas.

Definido de esta manera, conocer nuestro mercado de trabajo, también puede resultar más complejo, ¿qué análisis sería necesario hacer sobre el/los mercado/s laboral/es? o ¿acaso puede éste ser sustituido por el propio conocimiento directo que se tiene de la realidad sociolaboral más inmediata y al que tanto se aludía en el debate?

Ciertamente, no requiere mucha justificación afirmar que el ***análisis del mercado laboral*** ha de ser una parte fundamental para el diseño y la planificación de las Políticas Activas de Empleo. En el marco teórico, se mostraba un esquema básico para mostrar las etapas de

una política pública, siendo la primera la definición del problema, y dado que hemos dicho que el mercado laboral es una realidad social compleja que sólo puede ser definido desde la base de conocimiento racional, requiere de investigación y análisis previo.

Cabe apreciar que, independientemente de la labor técnica realizada por los observatorios de empleo o unidades similares de los Servicios Públicos de Empleo, desde el punto de vista del debate político no ha sido una cuestión fundamental. El análisis del mercado laboral no genera debate. En efecto, el análisis sobre el mercado laboral no ha de ser tanto una cuestión política como técnica. No obstante, cabe preguntarse hasta qué punto se puede debatir sobre la mejor forma de regular las Políticas Activas de Empleo sin un conocimiento previo, derivado de un análisis técnico del mercado de trabajo.

Por tanto, este análisis no está presente en el debate, como fuente de alimentación para el establecimiento de las Políticas Activas de Empleo. Si bien, está recogido, de forma bastante somera y sin concreción sobre su desarrollo, en la normativa de las mismas, tanto en la Ley 56/2003: *Analizar el mercado laboral en los distintos sectores de actividad y ámbitos territoriales con el fin de adecuar las políticas activas de empleo a sus necesidades*. (LE; Texto; 13/4), como en el Real Decreto-ley 3/2001: *Llevar a cabo investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado de trabajo y los instrumentos para mejorarlo, en colaboración con las respectivas Comunidades Autónomas*. (RPAE; Texto; 15/8).

Continuando con la caracterización del mercado de trabajo desde el debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo, y a pesar del escaso análisis del mismo utilizado en el debate, se describe a continuación cómo es definido en cuanto a su funcionamiento. Considerando el contexto, es decir, el debate y regulación de unas políticas que se consideran necesarias para aumentar el empleo y evitar el desempleo, ya se parte de una valoración sobre el *funcionamiento del mercado de trabajo* con connotaciones negativas.

En este sentido, la bondad de los adjetivos que se ofrecen respecto al funcionamiento de nuestro/s mercado/s de trabajo es muy elevada. Sirva las siguiente enumeración de expresiones literales como ejemplo: *desequilibrado; con niveles mayores de complejidad; problemático; cambiante; con rasgos estructurales desfavorables para determinados colectivos; ofrece empleo atípico; con nuevas demandas de requerimientos; baja tasa de*

ocupación para las mujeres; con escasa movilidad geográfica; desigual en la territorialidad; con transformaciones sociales: evolución demográfica y envejecimiento de la población, incremento participación mujeres, mejora nivel educativo trabajadores; poco eficiente; desigual; disfuncional; precario en términos laborales; capaz de destruir empleo y expulsar del mismo a los colectivos más sensibles; con dificultades de acceso al mismo; fracturado; débil; con escasa capacidad de aguantar los tirones de los ciclos económicos; rígido; anquilosado; improductivo; con elevadas tasas de paro estructural; con deficiencias... A continuación, se contextualizan algunas de estas descripciones:

En un contexto de intenso crecimiento de la rotación laboral y de la expansión del trabajo atípico de carácter temporal, el índice de intermediación pública se ha reducido a la mitad. (LE; PSOE; 3/45).

Para facilitar una movilidad que desgraciadamente en nuestro país no existe, que constituye uno de los problemas graves de nuestro mercado laboral y que la Unión Europea nos reitera en sus informes laborales. (LE; PSOE; 4/10).

Todos ellos dicen que padecemos uno de los mercados de trabajo más rígidos, anquilosados e improductivos del mundo, a lo que yo añado injusto; un mercado dual con un tercio de los asalariados en régimen de temporalidad que provoca lo que hemos visto: cuando se produce un parón económico los trabajadores temporales se van a la calle a gran velocidad. (DEN09; PP; 28/15).

De este modo, el funcionamiento del mercado de trabajo se sitúa como un gran reto, tanto para las Políticas Activas de Empleo, como también para el resto de políticas económicas y laborales: *La ley tiene por objetivo incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo. (LE; Texto; 1/3).* Cabe destacar que cuando en el debate se refieren al funcionamiento del mercado de trabajo, lo hacen en referencia a la “unidad” del mismo, a pesar de la diversidad de los mercados de trabajo, ue implicaría también una caracterización de su funcionamiento distinta.

Uno de los elementos del funcionamiento de nuestro mercado de trabajo, destacado en este debate político, es que tiene grandes dosis de **temporalidad**. La alta tasa de temporalidad es otro de los rasgos diferenciadores de nuestro mercado de trabajo al que aluden los políticos y textos normativos, así como su vinculación con las características de nuestro modelo productivo.

La excesiva temporalidad de nuestro mercado de trabajo, [...] eran debilidades compartidas por todos los analistas. (DEN09; PSOE; 28/3).

La temporalidad, [...], es sin duda alguna el efecto del modelo productivo; es el efecto, no la causa, de lo que representan los desequilibrios y la injusticia de nuestro mercado laboral. (DEN09; PSOE; 28/26).

La temporalidad está muy relacionada en el debate con la **segmentación del mercado laboral**. Esta segmentación alude a un mercado de trabajo dual. La dualidad puede venir derivada de la dicotomía de empleos cualificados y no cualificados, pero se relaciona, especialmente entre trabajadores fijos y temporales, reduciéndose a la variable tipo de contrato.

Se trata de la disminución de la dualidad existente entre trabajadores fijos y temporales. (DEN09; CiU; 28/31).

Tanto en materia de creación de empleo, como de adopción de medidas que superen la dualidad, se da un debate permanente entre quienes consideran que el origen y solución del problema está en la reforma del marco laboral y quienes consideran que está en el desarrollo de un nuevo modelo productivo.

Nuestro mercado laboral tiene una segmentación injusta, [...]. Pero eso no es fruto de la legislación laboral; no, es fruto del modelo productivo, porque lo que hay es una segmentación económica, hay una parte de la actividad económica que es muy poco productiva y genera ese modelo de relaciones laborales y ese modelo de mercado laboral que tenemos. (DEN09; PSOE; 28/18).

La reforma laboral y la modernización de la negociación colectiva –una de las reformas estructurales- buscan respectivamente corregir la naturaleza dual del mercado de trabajo. (DEN11; PSOE; 34/20).

El mercado de trabajo español no solo tiene altos niveles de desempleo y temporalidad, sino que ofrece una escasa **calidad en el empleo**. Este concepto tiene gran presencia cuantitativa en el debate político, resultando casi una constante. No obstante, hay que destacar que, a pesar de su reiteración en el debate, no suele definirse en qué consiste un empleo de calidad, más allá de su asociación a la modalidad de contratación y alguna referencia a la cualidad del empleo.

Este es el gran problema que tiene nuestro país, que el empleo no es digno, no es de calidad. (DEN05; IU; 22/38).

A pesar de que la calidad del empleo no siempre se considera un ámbito genuino de la política de empleo, sino que está muy vinculada al marco laboral, es recurrente en ciertos momentos la necesidad de promover desde las Políticas Activas de Empleo la calidad del mismo: *Que los objetivos de la Estrategia Española de Empleo no sean solamente de tipo cuantitativo, en el sentido de alcanzar mayores tasas de empleo, sino que incorporen otros elementos cualitativos (entre ellos la estabilidad, la conciliación o la generación de oportunidades).* (EEsE; Texto; 18/23).

Esta apreciación de que la política de empleo tiene que contemplar no solamente los diferentes apartados que contempla claramente el proyecto de ley, sino uno nuevo, se sustancia en la idea de que es imprescindible incorporar a la política de empleo la persecución de la calidad en el empleo. (LE; PSOE; 4/7).

Así, las referencias a la calidad del empleo son principalmente en términos propositivos, como formulación de objetivos políticos, especialmente en los años de mejor coyuntura económica.

Debería quedar más explícito a la voluntad fundamental de aumentar el nivel y la calidad del empleo como la premisa y el objetivo más ambicioso y noble a la vez de esta ley. (LE; ENTESA; 10/23).

Señorías, uno de los más importantes signos del cambio de los tiempo es que ahora no preocupa tanto el desempleo como la calidad y la estabilidad del empleo. (DEN06; PSOE; 23/6).

Hay otros dos aspectos destacados en el debate, relacionados con el funcionamiento del mercado de trabajo y la adaptación al mismo, y no son otros que la **movilidad funcional** y, especialmente, la **movilidad geográfica**. Se podría decir que existe un amplio consenso político en esta cuestión, dado que la base de partida siempre es el reconocimiento de una escasa movilidad funcional y geográfica en nuestro mercado de trabajo, por lo que, desde el punto de vista político, la acción ha de ser inequívocamente la de su fomento y facilitación. No obstante, aunque a menudo van de la mano en el discurso político, la notoriedad otorgada a la movilidad geográfica es mayor.

Las políticas de movilidad geográfica son supracomunitarias, por lo que es bastante razonable que sea el servicio público estatal el que se reserve una cantidad económica de la gestión de las políticas activas de empleo para facilitar una movilidad que desgraciadamente en nuestro país no existe. (LE; PSOE; 4/10).

Creo que el modelo que nos proponen es incorrecto, es contradictorio, dificultará aún más la movilidad en todo el territorio nacional, que ya es excesivamente baja, lo que influye, como usted ha dicho, en que existan importantes diferencias entre comunidades autónomas. Dificultar la movilidad creo que es un problema, en este caso para las personas que más protegidas tenían que estar para moverse. (RPAE; Mixto: 14/23).

Quedando reflejado en la regulación normativa: *Las políticas de empleo deben funcionar como instrumentos incentivadores para la incorporación efectiva de los desempleados al mercado de trabajo, estimulando la búsqueda activa de empleo y la movilidad geográfica y funcional. (LE; Texto; 13/2).*

La movilidad, desde un plano más conceptual, estaría asociada a la flexibilidad. La flexibilidad, como paradigma de desarrollo de las nuevas formas de organización del trabajo, tiene una repercusión directa en la exigencia de mayores dosis de movilidad funcional y geográfica de los trabajadores, bajo la justificación de la necesaria adaptabilidad a las demandas externas. Por tanto, nos encontramos aquí con uno de los elementos definitorios del cambio estructural en las formas de organización, trabajo y empleo y que no son suficientemente considerados en el debate político.

Hasta ahora, se han comentado aquellos aspectos destacados en el debate político que conceptualizan el mercado de trabajo en el que han de operar las Políticas Activas de Empleo. Pero el mercado de trabajo, como producto socio-histórico, está inmerso en un proceso de imbricación con los cambios que acontecen en la esfera social. El contenido del debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo, reconoce que la evolución de la sociedad ha promovido **cambios sociales**, si bien, la discusión en torno a estos cambios no ha sido muy intensa, de lo que se deduce cierto grado de acuerdo sobre la definición de esta dinámica de cambio.

Lo que se ha identificado como cambios sociales estarían referidos, principalmente, a fenómenos de índole demográfica y que, lógicamente, tienen gran repercusión en la composición de la oferta del mercado de trabajo y en su eficiencia. No cabe duda del

impacto que los cambios en la estructura demográfica tienen, tanto sobre el mercado de trabajo, como sobre la propia política de empleo y la política social. De este modo, el envejecimiento de la población o la intensificación de la inmigración en el periodo objeto de estudio, son aspectos bien identificados en la nueva coyuntura del mercado de trabajo.

Ha habido una gran evolución en el mercado de trabajo, se han producido grandes cambios, hay una evolución demográfica, hay un envejecimiento de la población, hay un fenómeno inmigratorio y todo eso se da, además, en unos marcos de relaciones laborales muy concretos y muy diferentes unos de otros. (LE; PNV; 9/18).

De ahí, que tal circunstancia haya quedado reflejada en la propia exposición de motivos de la propia Ley 56/2003: *Diversos factores adicionales han afectado al mercado de trabajo en estos años: la evolución demográfica, primero con la presión ejercida por los jóvenes en el acceso a su primer empleo y, posteriormente, con el envejecimiento de la población activa; el fenómeno inmigratorio, con la consiguiente llegada de importantes recursos humanos procedentes del exterior a nuestro mercado de trabajo. (LE; Texto; 13/1).*

Pero si hay un rasgo que define al funcionamiento de nuestro mercado de trabajo es que es “ineficiente”, lo que se traduce en el **desempleo**. El desempleo es “el problema” del país, además de por sus efectos notorios de índole personal, económica y social, es el problema por excelencia de España, puesto que los niveles de desempleo que alcanza se salen de las bandas de valores de desempleo existentes en el resto de países de la Unión Europea y de la OCDE, es la singularidad de España.

Los ciudadanos saben que la primera preocupación [...] es el paro. (RPAE; PP; 14/30).

El problema más dramático de nuestra sociedad es el paro. (DEN13; CiU; 36/36).

El crecimiento del paro y la destrucción de empleo en España son mucho más elevados que en los países de la Unión Europea y de la OCDE. (DEN09; PP; 28/14).

Ha preguntado el señor Durán qué explica la tasa de paro más alta de la economía española frente a la Unión Europea y en el conjunto de la OCDE. Tres factores de manera evidente, señor Durán, y ninguno tiene que ver con el modelo

de relaciones laborales o con nuestra legislación laboral. (DEN09; PSOE; 28/42).

Hay más de 4 millones de personas en el paro. Este es el estado de la Nación. (DEN09; PP; 28/12).

A pesar de este rasgo de la economía española, llama la atención que al inicio del periodo contemplado no suelen referirse al desempleo en su conjunto, como una realidad socioeconómica, insertado en nuestra estructura económica y social. Por el contrario, el desempleo suele ser definido en términos de agrupación de personas desempleadas o paradas, lo que unido a la cuantificación de los parados da mayor intensidad a las exposiciones. Quizás esto pueda ser explicado porque el tema es generado en el debate de las Políticas Activas de Empleo y no en el marco de un debate puramente socioeconómico. No obstante, se deja entrever cierto eufemismo al referirse al mismo, utilizando expresiones como *situaciones de falta de trabajo, situaciones de pérdida de puestos de trabajo, personas sin trabajo...*, quedando recogido de la siguiente forma: *La evolución del mercado de trabajo en el largo período de tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley Básica de Empleo ha visto cómo se producían situaciones de pérdida de puestos de trabajo. (LE; Texto; 1/2).* Solamente al final del periodo, cuando los estragos de la crisis alcanzan valores antes inimaginables en los indicadores sobre desempleo, se habla del paro en España.

El número de personas desempleadas en nuestro país es dolorosamente elevado. (RPAE; PSOE; 14/20).

Hablar de las políticas activas de empleo no puede hacerse en nuestro país al margen del reconocimiento expreso de que en estos momentos tenemos un problema que es claro y manifiesto: los cuatro millones y pico de parados en nuestro país. (RPAE; PSOE; 14/30).

En doce meses se han destruido 700.000 empleos y el paro ha llegado a la cifra de 4.612.000 personas. (DEN10; PP; 31/12).

Así pues, en el contexto del debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo, hay cierta tendencia a hablar más de la cantidad que de la cualidad del desempleo, con algunas excepciones.

Por otro lado, a pesar de la notoriedad del *paro de larga duración*, su presencia cuantitativa y cualitativa en el debate parlamentario y político, no es muy elevada. Las citas referidas al mismo hacen referencia, principalmente, al enfoque preventivo del mismo que ha de estar presente en las Políticas Activas de Empleo: *Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren su ocupabilidad.* (LE; Texto; 13/2) y, en menor medida, como un problema social.

Sin embargo en las Comunidades Autónomas con una alta tasa de desempleo de larga duración, es imprescindible combinar dicho enfoque con el enfoque paliativo dirigido a abordar el problema de la cronificación del desempleo y las dificultades de reinserción social. (LE; Mixto; 3/24).

No obstante, relacionado con esto, cabe preguntar por la visión o rol que se refleja sobre los *trabajadores desempleados* en el debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo. Hay que decir que las menciones a los trabajadores desempleados lo muestran como un engranaje más de determinadas políticas dirigidas a este colectivo, ya que no se habla tanto de las circunstancias, implicaciones, rasgos que rodean a la condición de desempleado, lo cual sería intuitivamente necesario si se espera que estas políticas cumplan su cometido y consigan resultados, sino a qué papel desempeña éste en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo.

El trabajador se compromete a la realización de cuantas actuaciones de información, orientación, formación y reconversión se deriven del desarrollo de su itinerario personal de inserción laboral y mejora de su empleabilidad. (LE; PSOE; 3/49).

Los demandantes de empleo deberán participar, de acuerdo con lo establecido en sus itinerarios de inserción laboral individualizados, en las políticas activas de empleo, con la finalidad de mejorar sus oportunidades de ocupación. (LE; Texto; 13/7).

Los conceptos que aparecen junto a la expresión de trabajadores desempleados o similar, suelen ser: *obligaciones, deber, compromisos, cumplimiento, sanción e infracciones, acciones, beneficios, activar, derechos, facilitar, asegurar...*

Con ello se busca que el desempleado se comprometa a buscar activamente un puesto de trabajo y los servicios de empleo a ofrecerle un itinerario de inserción ajustado a sus características personales. (LE; PP; 2/4).

Se observa una cierta evolución, y es que sólo a partir de 2011 se utilizan otras expresiones más alejadas del lenguaje más burocrático junto a desempleados como pueden ser: *acompañar, situación problemática, merecer, ofrecer, necesidades, recursos, cerca, prestar apoyo, preparar, ciudadanía sin empleo, prioridad, ayuda o incluso justicia.*

Que creemos que los gobiernos autonómicos tienen la responsabilidad de acompañar a los desempleados en la búsqueda de nuevo empleo. (RPAE; CiU; 14/28).

El Gobierno quiere situar las necesidades y los servicios a las personas, especialmente a las desempleadas, y a las empresas como centro de gravedad de la reforma de las políticas activas de empleo. (RPAE; Texto; 15/1).

Prestarles apoyo desde que entran en el desempleo hasta que encuentran un empleo, ya sea por cuenta propia o ajena. (RPAE; Texto; 15/2).

Esta forma de dirigirse a los desempleados, se acentúa en el debate político en el contexto de la crisis, y estos ahora son merecedores de la máxima empatía desde el poder político, así como de los máximos recursos posibles.

El Gobierno pondrá toda su sensibilidad, su esfuerzo y su trabajo pensando ante todo en las personas y familias que más dificultades tienen, aquellas que no tienen empleo, y especialmente en los jóvenes y en las mujeres que atraviesan por esa situación. (DEN09; PSOE; 29/29).

Un Gobierno actúa con justicia cuando ayuda a aquellos que lo están pasando mal porque o tienen trabajo y han perdido la prestación por desempleo o el subsidio del paro, y eso significa aprobar un Plan Prepara indefinido. (DEN13; PP; 37/38).

La cuestión siguiente es, una vez situado el problema, ¿cuál es la causa de este desempleo, desde el punto de vista del debate político que se está analizando? Pues bien, en el discurso se han identificado dos causas principales, derivadas de las *dificultades de acceso al empleo de determinados colectivos* y la *dificultad de acceso al empleo por escasa cualificación.*

En todo el periodo, se hace notoria la existencia de que determinados colectivos tienen mayor dificultad para acceder al empleo, por lo que, enunciado de otra manera, pertenecer a uno de los estos colectivos dificulta el acceso al empleo y es, por tanto, causa del desempleo: *Se mantienen dificultades de incorporación al mercado de trabajo de determinados colectivos.* (LE; Texto; 1/2).

De este modo, se define un ámbito de actuación básico de las Políticas Activas de Empleo, cuya finalidad debe de:

Poder afrontar con mayores garantías y agilidad estos problemas entre los que se encuentran las dificultades de incorporación al mercado de trabajo de determinados colectivos. (LE; Mixto; 3/4).

Además, esta mayor dificultad de acceder al empleo de determinados colectivos, se convierte en estructural, tanto desde el punto de vista del mercado de trabajo, como desde el punto de vista de la intervención política: *La referencia a la cohesión presupone que no es posible la consecución de mejoras en el mercado de trabajo si no se corrigen desequilibrios estructurales que afectan a ciertos grupos sociales.* (EEsE; Texto; 18/23).

Cabe advertir, que no siempre se definen de forma clara estos colectivos, aunque pueda darse cierta homogeneidad en todo el periodo y su identificación venga condicionada también por las directrices de la Unión Europea. Así, se habla de: *personas en riesgo de exclusión social; personas con dificultades de índole psicológico y social; parados de larga duración; mujeres; trabajadores de micropymes; trabajadores no cualificados; mayores de 45 años; jóvenes; personas con discapacidad; inmigrantes; mayores de 50 años; parados con hijos...*

Desde los primeros documentos de la Ley 56/2003 aparece la necesidad de: *Atención especial a aquellos colectivos con más dificultades; tales como, trabajadores de micropymes, trabajadores no cualificados y mayores de 45 años.* (LE; Mixto; 3/25). También, en su redacción definitiva contempla el desarrollo de políticas de empleo: *Dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años.* (LE; Texto; 13/2). Lo que se mantiene en el Real Decreto-ley 3/2011 que reforma las Políticas Activas de Empleo: *Fomentar el empleo de las personas con especiales*

dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respecto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo. (RPAE; Texto; 15/12).

No obstante, en la evolución del periodo contemplado en esta investigación, hay determinados colectivos que ganan peso en el debate político frente a otros. Entre éstos destacan los jóvenes, y uno de los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo: el **desempleo juvenil**. El discurso sobre el desempleo juvenil, de mayor riqueza e intensidad, no sólo hace referencia a los altos niveles de desempleo, sino también a la precariedad laboral.

No es que los contratos no tengan protección, es que sencillamente no existen. Decenas de miles de jóvenes están trabajando sin ningún tipo de contrato, o con un contrato de tres días. (LE; PSOE; 10/22).

Magnitudes de desempleo que, como he considerado en alguna ocasión, hay que valorarlas como inasumibles; en especial para los jóvenes, donde se alcanza una tasa superior al 40 por ciento. (DEN11; PSOE; 33/3).

Para que se reduzca la temporalidad y la precariedad laboral especialmente para los jóvenes. (DEN07; CiU; 26/17).

Más del 26% de nuestra población activa no encuentra empleo y a más del 50% de nuestros jóvenes les ocurre lo mismo. (DEN13; PP; 36/3).

Lo más característico es que, en este caso, sí parece considerarse en términos de colectividad estructural a los jóvenes y sus dificultades asociadas para llevar a cabo el proyecto de vida, convirtiéndose en objeto de atención política. La preocupación política por el desempleo juvenil evoluciona intensificándose en el periodo analizado.

Muchas de las políticas reseñadas les afectan directamente –becas, vivienda, empleo-, pero no es suficiente. Precisamente por ello, en este segundo año de la legislatura reformaremos el Instituto de la Juventud, ensancharemos los cauces para asegurar su participación y aprobaremos el plan de juventud 2005-2008 que les reconozca el papel que les corresponde en esta etapa de cambio en el ámbito educativo, laboral y de participación cívica en nuestro país. (DEN05; PSOE; 21/12).

Es una llamada exigente sobre la injusticia generacional que están sufriendo los más jóvenes en el mercado laboral. Son cifras imposibles de contemplar con actitud complaciente o pasiva. Describen una situación de nuestro mercado laboral incompatible con el nuevo modelo de economía innovadora y competitiva al que aspiramos. (DEN10; PSOE; 31/8).

No podemos permitir que estos jóvenes no puedan desarrollar un proyecto de vida para el que un puesto de trabajo es absolutamente fundamental. (DEN13; Mixto; 38/9).

Otro de los colectivos que se definen por su especial relación con el mercado de trabajo y gran notoriedad en el debate político es la mujer. La búsqueda de la **igualdad de género** está presente en el debate durante todo el periodo. Se parte de la realidad de que las tasas de actividad, empleo y paro son más negativas entre las mujeres, así como los indicadores de salarios obtenidos y calidad del empleo: *Las mujeres tienen bajas tasas de actividad, y concentran el 76% de los contratos a tiempo parcial. También son mayoría en los trabajos y sectores menos valorados y peor remunerados, al tiempo que ocupan un número muy limitado de puestos de responsabilidad en empresas y organizaciones. (EEsE; Texto; 18/16).* Por tanto, es una cuestión reiterativa en el debate referido a las Políticas Activas de Empleo.

No obstante, persiste una alta tasa de paro y una baja tasa de ocupación, comparativamente con las cifras de la Unión Europea, especialmente para el colectivo de mujeres. (LE; CiU; 3/30).

¿Cómo incluimos en las políticas activas de empleo un mayor compromiso de actividad, de políticas activas a favor de la mujer? Aquí no hay nada de esto. (LE; PSOE; 2/16).

No todo está al alcance de un gobierno, pero lo que sí puede un gobierno, y este lo ha hecho, es tomar medidas para fomentar el empleo de la mujer tras la maternidad. (DEN03; PP; 20/28).

Con estos antecedentes, la incorporación de la igualdad de género en el diseño de las Políticas Activas de Empleo es ineludible: *En tanto subsistan las actuales tasas de ocupación y de paro respecto de la población activa femenina, los poderes públicos deberán organizar la gestión de las políticas activas de tal forma que el colectivo femenino se beneficie de la aplicación de tales políticas en una proporción equivalente a su peso en el colectivo de desempleados. (LE; Texto; 13/8).*

La segunda razón principal del desempleo que se evidenciaba en el debate, se encontraba en la dificultad de acceder a un empleo por no disponer de una cualificación con valor en el mercado de trabajo, tal y como se anunciaba anteriormente. Por tanto, el debate también refleja una relación entre formación o cualificación y empleo, o viceversa, la carencia de cualificación y su relación con el desempleo. Esta relación se encuentra planteada tanto en términos negativos, de “carencias”, como en términos positivos, de “formación para la empleabilidad”: *Se mantienen dificultades de incorporación al mercado de trabajo [...], carencias de capacitación de la población trabajadora.* (LE; Texto; 1/2). La formación así es uno de los ámbitos de actuación política.

La incardinación de los desempleados en el mercado laboral y su derecho a una formación activa, a una formación que posibilite ese plus, ese valor añadido de ocupabilidad y que no se pierdan montones de ofertas de puestos de trabajo que luego no llegan a ser cubiertas. (LE; PP; 2/16).

La formación se convierte en fundamental en las Políticas Activas de Empleo. *Una tendencia a mayores requerimientos de cualificación, tanto para cubrir empleos de nueva creación como para los de sustitución, y ya sea en niveles elevados de cualificación como en niveles medios o bajos.* (EEsE; Texto; 18/14). La correlación establecida entre la formación y el empleo, llevada a un extremo, podría suponer reconocer, implícitamente, que no son necesarias otro tipo de medidas de Políticas Activas de Empleo.

Porque sin recursos para la formación, que eso son las políticas de empleo, eso son las políticas activas, de nada sirven los textos legislativos. (RPAE; Mixto; 14/23).

De este modo, la **formación para el empleo** y la **formación permanente** se convierten en un apéndice importante para las Políticas Activas de Empleo. Con una característica básica, permite la adaptación a las necesidades de las empresas y a las nuevas demandas, y recae directamente sobre las personas, esto es, sobre la oferta del mercado de trabajo.

Desde la convicción de que la formación de empleados, de trabajadores ocupados y desempleados es la mejor política de acompañamiento de las personas. (RPAE; CiU; 14/28).

Esta cultura del aprendizaje a lo largo de la vida tiene que insertarse, tiene que impregnar la cultura laboral de todos nuestros trabajadores; una cultura que aumenta la polivalencia profesional, sea esta cualquiera que origine la

cualificación profesional del trabajador; una mejora progresiva, un sistema de formación continua que tiene que instalarse en el conjunto de la población para adaptarse a una polivalencia profesional cada vez mayor. (RPAE; PSOE; 14/22).

La formación representa la adaptación a los requerimientos del mercado de trabajo y, por tanto, un mecanismo de mejora de la empleabilidad, o de la probabilidad de obtener y/o mantener un empleo. Sin embargo, reconocer la existencia de una pluralidad de mercados de trabajo, conlleva reconocer implícitamente la existencia también de diversos requerimientos asociados a los diversos mercados de trabajo. No obstante, los textos hablan tanto de requerimientos del “mercado de trabajo” como de requerimientos de los “respectivos mercados de trabajo”. Este doble uso parece deberse más a una cuestión circunstancial que a otras razones. El lenguaje coloquial se presta a un uso más indistinto, aunque sea por uso rutinario y de economía del lenguaje, siendo en éste caso incluso más frecuente hablar del “mercado de trabajo”:

Que faciliten al trabajador el mantenimiento y mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo. (LE; PP; 4/14).

Por su parte, la redacción de un texto normativo, requiere más exhaustividad en la terminología: *Las políticas definidas en el párrafo anterior deberán desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Empleo, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo. (LE; Texto; 13/7).*

No obstante, sí parece detectarse una diferente utilización en base al punto de vista que se adopta. Así, suele haber referencias a los requerimientos del mercado de trabajo, en singular, cuando se habla desde el punto de vista de los trabajadores, la oferta, que además deben de ir en consonancia con las necesidades de movilidad geográfica. Mientras que se habla de los respectivos mercados de trabajo, en plural, cuando se adopta el punto de vista de la demanda.

La relevancia sobre los requerimientos viene dada por la necesidad de la **adaptación al mercado laboral**, ya que es una finalidad propia de las Políticas Activas de Empleo, y así es reflejada en el debate. ¿En qué términos se entiende esta adaptación en el debate

político? Pues ésta es de los “trabajadores” y, en concreto, de su “cualificación”, por lo que está muy relacionada con la formación y es derivada de las “necesidades de las empresas”.

Resulta necesario que la Ley de empleo contenga la previsión para, mediante la formación continua, favorecer la posibilidad de no sólo lograr sino también de mantener el trabajo de aquellos trabajadores con mayores dificultades para adaptarse evolucionar a las nuevas demandas. (LE; Mixto; 3/25).

De este modo, se define un escenario de actuación para las Políticas Activas de Empleo: *Igualmente, la política de empleo tenderá a adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo y de anticipación del cambio a través de acciones formativas que faciliten al trabajo el mantenimiento y la mejora de su cualificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo. (LE; Texto; 13/2).*

Es, por tanto, una adaptación desde el punto de vista micro, de la oferta del mercado de trabajo, bajo el que suelen concebirse las Políticas Activas de Empleo. Y la vía de adaptación, podría considerarse tradicional, en tanto en cuanto no considera nuevos elementos para el ajuste que la evolución de las necesidades de cualificación, convirtiendo a la formación en un instrumento muy importante de las Políticas Activas de Empleo. Este planteamiento, encaja con las versiones más actualizadas de la de la Teoría del Capital Humano, esto es, la formación hace a los trabajadores más empleables.

El funcionamiento del mercado de trabajo descrito, sesgado en su eficiencia por colectivos, niveles de cualificación y grandes dosis de precariedad laboral y desempleo genera la promoción de nuevas formas de empleo, con gran implicación en esta labor de las Políticas Activas de Empleo. Hay que referirse en este sentido al *autoempleo*, el *emprendimiento* y la *economía social*.

Las debilidades del mercado de trabajo más tradicional, para ofrecer oportunidades laborales, hace que las miradas se dirijan hacia otras fórmulas de empleo como las mencionadas, más flexibles, aparentemente y desde el punto de vista del marco laboral, para la generación de oportunidades económicas y laborales. De ahí que tomen notoriedad, especialmente, cuando la crisis se mantiene casi inalterable en 2011. La postura política hacia estos ámbitos es siempre positiva, o, al menos, ausente de crítica en el debate

político. Esto hace que adquiriera gran notoriedad en las Políticas Activas de Empleo. Entre las primeras medidas se encuentra dar cabida a los representantes de estos sectores: *Asimismo se pretende favorecer las fórmulas de autoempleo, de trabajo autónomo y de economía social conteniendo una regulación específica de la interlocución del Consejo del Trabajo Autónomo y el Consejo para el Fomento de la Economía Social en materia de políticas activas de empleo para dar respuesta a las peticiones de las organizaciones del sector.* (MCPE; Texto; 17/1).

En la actual coyuntura se agrava a su vez la necesidad de impulsar aquellas políticas activas específicas dirigidas a los emprendedores, y para ello se reafirma la función de interlocución que desarrollan los consejos de Trabajo Autónomo y el de Fomento de la Economía Social. (MCPE; PSOE; 16/15).

El consenso implícito sobre la necesidad de fomentar estos ámbitos como fórmulas de empleo alternativas a las más tradicionales de empleo por cuenta ajena, genera una “postureo” o posicionamiento político relativamente sencillo para los políticos, en función de si se encuentran en el Gobierno o en la oposición. Quienes detentan el poder siempre pueden alegar “lo que han hecho” para la promoción del empleo en estos ámbitos, mientras que para quienes se encuentran en la oposición, las críticas siempre puede argumentar que “no es suficiente, hay que hacer más”.

El real decreto resuelve bien la representación del mundo del trabajo autónomo y el mundo de la economía social en el conjunto de las políticas activas de empleo. (MCPE; CiU;16/22).

En un real decreto que, además, en sus objetivos habla, por ejemplo, de que hay que incentivar el emprendimiento, cosa en la que todos coincidimos, y después no desarrolla absolutamente nada. (RPAE; PP: 14/29).

En algún caso se trata de hacer meras alusiones al trabajo autónomo y a la economía social, pero sin ningún tipo de medida que tenga eficacia. (MCPE; PP; 16/23).

No obstante, lo más relevante es el “papel social” que se le otorgan a estas fórmulas en la economía y en la creación de empleo, a pesar de que en España no haya existido tradicionalmente una cultura que fomente la actividad emprendedora y empresarial: *Por motivos de diversa índole, la población activa española ha mostrado tradicionalmente*

escasa propensión a la puesta en marcha de iniciativas empresariales, en comparación con otros países industrializados. (EEsE; Texto; 18/13).

Durante el último año el Gobierno ha continuado su política de apoyo a la creación de nuevas empresas y a la actividad de los trabajadores autónomos Hemos dado respaldo a las iniciativas de los emprendedores, que son los principales protagonistas de nuestro dinamismo económico. (DEN03; PP; 19/8).

¿Por qué las pymes y los autónomos? Porque son los principales generadores de empleo. (DEN09; PSOE; 28/5).

Nuestro constante empeño de apoyar al emprendedor. Sin emprendedores no hay creación de riqueza, ni puestos de trabajo, ni distribución social de lo recaudado. (DEN13; CiU; 36/40).

La atención dada a cada uno de estos ámbitos es muy similar, con cierta imbricación incluso en los términos al referirse a ellos.

Tenemos también a los autónomos, que tienen que participar de la estrategia que se haga anualmente sobre empleo y formación; los teníamos desencajados. Hemos metido a los autónomos también y a la economía social, que es una parte fundamental también. Le damos protagonismo. (MCPE; PSOE; 16/24).

Que se estimule señor presidente, la figura del autoemprendedor. (DEN11; CiU; 33/30).

II.2.2. Lo social: diversidad social y bienestar social "a la carta"

A continuación, pasamos a analizar los aspectos vinculados al marco social y político de las Políticas Activas de Empleo, y que se han puesto de manifiesto en el debate político analizado. Los 12 códigos seleccionados para describir tal dimensión se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 23
*Relación total y frecuencia de códigos considerados en la
dimensión “lo social”*

Bienestar social	32
Política social	32
Cohesión social	9
Exclusión social	12
Participación de colectivos sociales	14
Discapacidad	27
Igualdad y no discriminación	24
Ciudadanía	15
Migraciones	8
Emigraciones	4
Inmigración	43
Inserción laboral	13
TOTAL	233

Los Estados nacionales se configuraron, entre otros principios filosóficos, sobre la idea del “contrato social” que Rousseau describió en el s. XVIII. Los Estados nacionales evolucionaron de Estados de Derecho a Estados de Derecho, Sociales y Democráticos integrando la libertad individual, con la necesidad de cierta justicia social en una sociedad cuyo poder político representa la voluntad general.

La materialización de este modelo de Estado tiene en la práctica un eje principal que es el mercado del trabajo, cuya relación y participación en el mismo define el estatus ciudadano de cada una de las personas y le hace garante del acceso a los derechos sociales. De este modo, el *bienestar social* tiene una vinculación directa con el empleo, siendo dos vectores de una misma realidad. El empleo es la base para que, a través de las instituciones del Estado de Bienestar, se lleve a la práctica el bienestar social. Por tanto, la responsabilidad de quienes ejercen el poder público es lograr un buen funcionamiento del mercado de trabajo, pero con un fin superior que es el de lograr mayores cuotas de bienestar social.

No obstante, la relación entre empleo y bienestar, en su formulación práctica, Estado de Bienestar, es objeto de discusión política, ya que puede ser establecida de diversas formas.

El bienestar no se crea con más gasto público. La sociedad del bienestar no se alimenta de utopías, se hace realidad con más empleo. (DEN03; PP; 19/8).

La inversión en bienestar social es determinante para nuestro desarrollo económico, para la creación de empleo. (DEN03; PSOE; 19/18).

Señorías, el empleo es el objetivo prioritario de la sociedad, es la base de nuestro bienestar. (DEN06; PSOE; 23/5).

De este modo, las Políticas Activas de Empleo, como políticas dirigidas al aumento de la ocupación y la disminución del desempleo, integran el principio de **cohesión social**, convirtiéndose en un eje de actuación de las mismas. Así se refleja en los debates analizados en los que el discurso, desde el punto de vista político, solo puede orientarse a la demanda de mayor imbricación de la consecución de la cohesión social, a través de estas políticas.

Debería contemplarse como una acción propia de las políticas activas de empleo favorecer el vínculo con estos recursos socio-sanitarios para afrontar de forma integral la problemática de la inserción laboral de los colectivos con especiales dificultades. (LE; Mixto; 3/5).

Cuando ello sea necesario, los servicios públicos de empleo valorarán la necesidad de coordinación con los servicios sociales para dar una mejor atención a estas personas. (RPAE; Texto; 15/12).

La imbricación de la Política Social en la Política de Empleo, en general, se ha configurado, principalmente, a través de la identificación de los colectivos más vulnerables en el mercado de trabajo, así como de aquellos considerados en riesgos de **exclusión social**, como reflejan los discursos analizados.

La realidad nos demuestra que muchos colectivos con especiales dificultades de inserción laboral suelen tener asociadas dificultades de índole social. (LE; Mixto; 3/26).

Promover políticas destinadas a la inserción laboral de personas en situación o riesgos de exclusión social. (LE; Mixto; 3/29).

Tal es así, que las Políticas Activas de Empleo, han incorporado en su marco regulador esta atención preferente a determinados colectivos. El interés político por esta cuestión, se ha reflejado en la consideración de la **participación de colectivos sociales**, tanto en los propios órganos del Sistema Nacional de Empleo, como también en el desarrollo de determinadas medidas de Políticas Activas de Empleo.

Asimismo, se contará con la participación de las organizaciones más representativas de las personas en situaciones o riesgo de exclusión, de las personas con discapacidad y de la economía social. (LE; CiU; 3/33).

En el supuesto de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, los servicios públicos de empleo podrán contar con entidades colaboradoras especializadas para realizar el proceso a que se refiere el párrafo anterior. (LE; Texto; 13/6).

No obstante, como se comentaba en el apartado anterior, en el transcurso del periodo unos colectivos adquieren notoriedad en el debate parlamentario y regulación de las Políticas Activas de Empleo. Entre éstos se encuentran las mujeres y los jóvenes, tal y como adelantábamos en el apartado anterior y, también, desde una perspectiva que implica mayor integración de la Política de Empleo y la Política Social, destaca el colectivo de personas con *discapacidad*.

El discurso en torno a la discapacidad se encuentra acotado a enfatizar el carácter especial o la prioridad de las personas con discapacidad, incluso entre los distintos colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, mediante la participación de sus representantes y la incorporación de determinadas medidas de carácter más específico.

La mención expresa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad se justifica por el carácter estructural y no coyuntural de su desfavorable situación en el mercado de trabajo. (LE; CiU; 3/33).

Una atención preventiva y personalizada por los servicios públicos de empleo, con especial atención a los colectivos desfavorecidos, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente. (LE; Texto; 13/2).

Esta vinculación entre Políticas de Empleo y Política Social, que promueva la cohesión social y la atención a colectivos más desfavorecidos, se encuentra también unida, en el debate político, con el principio global de *igualdad y no discriminación* de nuestra norma básica, incorporándolo a las Políticas Activas de Empleo. La incorporación de este principio tiene distintas manifestaciones, como pueden ser la atención que las Políticas Activas de Empleo hacen sobre los colectivos más vulnerables del mercado de trabajo y, en general, sobre las distintas realidades sociales asociadas a los diferentes mercados de trabajo del territorio.

Respeto y garantía de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el mercado de trabajo. (EEsE; Texto; 18/24).

En concreto, se incorpora la elaboración de la Estrategia Española de Empleo, que garantizará la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial. (RPAE; Texto; 15/2).

La aplicación de tales principios representa un eje básico de constitución de la **ciudadanía** como parte estructural de la sociedad y receptora de derechos sociales. Además, una cuestión relevante desde el punto de vista del interés político es que, en el debate, a esta ciudadanía se le reconoce cierto papel “activo” en la definición de sus principales problemas sociales, siendo el desempleo el mayor de ellos. El concepto de ciudadanía, no diferencia entre ocupados, desempleados, empresarios..., ya que los implica a todos en su totalidad. Esta identificación de la ciudadanía como una única realidad, receptora última de cualquier política en beneficio de todos, es también la que permite la atención especial a determinados colectivos que tienen mayor dificultad para mantener ese estatus ciudadano.

Los ciudadanos saben que la primera preocupación es el paro. (RPAE; PP; 14/30).

Muchos ciudadanos sienten incertidumbre sobre el futuro y sobre nuestro bienestar individual y colectivo. (DEN10; PP; 31/3).

¿No creen que ha llegado la hora de que antepongamos nuestra condición de representantes de los ciudadanos a la condición de políticos de partido? ¿Cuántos parados más tiene que haber en España para que pensemos en los españoles como ciudadanos en vez de tratarlos como a simples votantes? (DEN13; UPyD; 36/74).

La ciudadanía, el mercado de trabajo y, por tanto, las propias Políticas Activas de Empleo se van enfrentando a nuevas realidades. En este sentido, España se encuentra ante el reto de las **migraciones**, que a lo largo del periodo se manifiestan en su doble condición por sus implicaciones tanto en lo referido al mercado de trabajo, como a las políticas de empleo, sociales y a la propia ciudadanía.

Señorías, los fenómenos migratorios, que tienen como causa la pobreza y las desigualdades, constituyen uno de los desafíos de mayor calado para nuestras sociedades. Son hechos que generan una huida en busca de algo mejor, aún a

riesgo de la propia vida, y únicamente para lograr la propia supervivencia. (DEN06; PSOE; 23/10).

Las **emigraciones**, a pesar de ser una cuestión de gran relevancia social, económica, y política, están prácticamente ausentes en el debate político, a pesar de adquirir cierta notoriedad en los últimos años del periodo contemplado como efecto de la crisis económica. Es este sentido, las escasas referencias aluden básicamente a la emigración de los jóvenes, especialmente, los de mayor cualificación.

Recordaba usted ayer, señor presidente, los 6 millones de parados, drama que azota con especial virulencia a los jóvenes, que cada vez emigran más, y un preocupante aumento de la pobreza en el Estado español. (DEN13; Mixto; 37/21).

Nos preocupa enormemente la situación del desempleo de los jóvenes, y de ahí nuestra propuesta. Miles de jóvenes se están marchando fuera, a otros países, a buscar un empleo y una oportunidad de vida; jóvenes en muchos casos bien formados con impuestos que hemos pagado todos y que ahora van a impulsar el PIB de otros lugares. La descapitalización no puede continuar. (DEN13; PNV; 38/9).

Bastante más notoria ha sido la presencia en el debate de la **inmigración**. No obstante, esta notoriedad en el debate político se mantiene hasta el año 2006, siendo prácticamente inexistente posteriormente, donde el cambio de tendencia en la evolución de la economía lo relega frente a otras situaciones consideradas de mayor urgencia política. Esta notoriedad del tema de la inmigración, tampoco es indicativa de la profundidad del debate, ya que gran parte de las citas están relacionadas con el proceso extraordinario de regularización de inmigrantes que el Gobierno socialista llevó a cabo en 2005.

El fenómeno inmigratorio, con la consiguiente llegada de importantes recursos humanos procedentes del exterior a nuestro mercado de trabajo. (LE; Texto; 13/1).

He hablado largamente de la inmigración, señoría, de 1.000.000 de cotizantes extranjeros en este momento en la Seguridad Social, lo cual es muy buena noticia. (DEN03; PP; 19/59).

Si hoy tenemos esa buena expectativa, [...], es por la inmigración en gran medida; y si tenemos hoy mejor expectativa que hace seis meses, es también por el proceso que hemos hecho de regularización a inmigrantes, porque a una economía abierta, moderna y competitiva le sienta muy bien la legalidad; al

mercado laboral le sienta muy bien la legalidad, y eso va a ser muy positivo, para el mercado laboral, para los ingresos públicos y para nuestro sistema público de Seguridad Social. (DEN05; PSOE; 21/53).

El presidente del Gobierno ha defendido la regularización extraordinaria sin fisuras; nosotros creemos que algunas tiene, pero ha sido un proceso muy positivo, ha salido de la clandestinidad laboral y social una parte de la ciudadanía. (DEN05; IU; 22/26).

Uno de los aspectos incorporados en el discurso analizado en relación con la inmigración es que, en ocasiones, ha incorporado la necesidad de la integración e inserción laboral del colectivo inmigrante. Incluso se llega a hablar de la necesidad de establecer contingentes anuales para una adecuada integración. Así, en un momento de expansión económica y empleo, hace que se acabe incorporando esta cuestión como un objetivo de las Políticas Activas de Empleo.

Programas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes. (LE; Texto; 13/5).

La inmigración exige también un gran esfuerzo de integración social y cívica. (DEN06; PSOE; 23/12).

En definitiva, la **inserción laboral** es el concepto que mejor representa el proceso de integración de los colectivos con mayores dificultades en el mercado de trabajo y en su condición de ciudadanos. No obstante, su uso es poco frecuente en el debate político y se asocia también al concepto de empleabilidad.

Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral. (LE; Texto; 13/2).

En definitiva, el empleo y el bienestar social están relacionados, de la misma manera que las Políticas Activas de Empleo se encuentran enlazadas a la **Política Social**, algo que se ha reflejado en el debate, generalmente en demanda de una mayor imbricación de las mismas.

Debe existir esta mención; puesto que la Ley de Empleo no puede quedar disociada de la Política Social. (LE; Mixto; 3/29).

Creemos –aunque usted lo ha mencionado- que en esta ley de empleo debieran recogerse muchos más aspectos de la política social que son fundamentales para las personas con problemas. (LE; Mixto; 2/10).

Lo más importante de las políticas sociales es la política de creación y mantenimiento de empleo. (DEN09; CiU; 28/31).

Pero si algo se ha destacado en el debate durante el periodo analizado, es que en la estrecha relación entre empleo y bienestar social, y entre Política de Empleo y Política Social, el deterioro de la primera, implica la merma de la segunda.

Creemos que aquí se ha producido los mayores retrocesos en la política social en los últimos tiempos y, por tanto, tampoco estamos de acuerdo con los restos de la política activa de empleo y los marcos de participación que hoy el gobierno nos propone en este decreto escoba. (MCPE; IU; 16/18).

Sin duda, señorías, estamos ante un reto importante; demostrar que en tiempos de crisis económica no vamos a renunciar a nuestro modelo social. (DEN09; PSOE; 29/26).

Lo más antisocial que puede producirse es situar el paro en las tasas que en España existen en la actualidad. (DEN09; CIU; 28/28).

La tensión en la relación entre bienestar, empleo y Estado de Bienestar es especialmente relevante en las coyunturas de menor crecimiento económico y empleo, obligando a las distintas opciones políticas a posicionarse en esta cuestión.

Por tanto, hago una defensa cerrada de la Europa del Estado de Bienestar. Ahora tenemos que hacer una Europa más competitiva, más innovadora y más integrada, que es lo que nos permitirá mantener el Estado del Bienestar. (DEN11; PSOE; 33/51).

La realidad es que, a la larga, un país no puede disponer de más bienestar que aquel que su economía puede costear. (DEN13; PP; 37/39).

III.2.3. El marco socioeconómico: *sobrevivir a la globalización*

La Sociología es una “Ciencia Moderna” en tanto en cuanto su desarrollo tuvo lugar con el advenimiento de la Sociedad Moderna, cuyo epicentro histórico fue la Revolución Industrial. A partir de ahí, la realidad social ha estado marcada por la manera en la que la sociedad, de forma colectiva, ha organizado la producción de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades. De ahí, la inclusión de esta dimensión socioeconómica, relacionada con las formas de organización de la producción y el trabajo.

Para describir esta dimensión, desde el punto de vista del discurso político, se han seleccionado 15 de los 105 códigos que emergieron en el proceso de codificación, siendo los recogidos en la siguiente tabla:

Tabla 24
Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el marco socioeconómico”

Cambios contexto social y productivo	21
Nuevo modelo productivo	64
Impacto NNTT	10
Organización del trabajo	4
Globalización económica	46
Crisis económica	26
Visión progresista	9
Diagnóstico	19
Coyuntura económica y laboral	13
Reformas estructurales	10
Flexibilidad laboral	16
Marco laboral	74
Urgencia y necesidad	9
Intervención en el mercado de trabajo	11
Expansión económica y empleo	39
TOTAL	371

Ciertamente, la *coyuntura económica y laboral* ya generaba, antes de la manifestación de la crisis, una doble lectura en el debate político, en la que se podrían señalarse tanto aspectos positivos, como negativos.

Es cierto que la economía va bien, que el empleo crece, pero ustedes saben, señor presidente, señor Solbes, que las expectativas son preocupantes como mínimo; [...]. Hay señales evidentes de alarma que padece nuestra economía, desde que el ritmo de crecimiento de la economía no es el que debiera deducirse del ritmo de crecimiento del empleo, pasando por el déficit comercial. (DEN05; CiU; 21/49).

Pero no hay señales de alarma en la economía española, más bien son de esperanza. Confío en que cuando culmine este año y podamos hacer la radiografía en crecimiento, en empleo y en afiliaciones a la Seguridad Social, ese sea el balance que podamos ofrecer a los españoles. (DEN05; PSOE; 21/53).

No obstante, si algo caracteriza esta dimensión son los **cambios en el contexto social y productivo**, que se encuentran más acotados, no tanto por su afectación como por su origen, a la organización productiva y laboral. Las repercusiones sociales del entorno productivo y laboral siempre son de gran envergadura, y por ende, objeto de la política sociolaboral en general, y de la política de empleo, en particular: *A lo largo de los últimos años el entorno social, económico, organizativo y tecnológico ha experimentado cambios fundamentales. (LE; Texto; 1/2).* Por tanto, estas transformaciones están presentes en el discurso político:

Las exigencias de cualificación derivadas de una economía basada en el conocimiento, con un peso creciente de los servicios y un grado de diferenciación en los productivos para un mercado en constante crecimiento. (LE; PSOE; 3/44).

Es una realidad, con nuevas formas de trabajo, con nuevas realidades de contratación, con nuevas demandas del mercado laboral, con nuevas transformaciones sociales. (LE; PP; 4/11).

Estos cambios descritos no han alimentado de forma notable el debate político, quizás fruto de que se percibe como una realidad que prácticamente viene dada. Por el contrario, la cuestión a debatir ha estado más dirigida hacia el **nuevo modelo productivo** que tales cambios parecen exigir a las sociedades, siendo objeto de mayor intensidad en el debate parlamentario. ¿Cómo es concebido ese nuevo modelo productivo? Pues se trataría de un modelo con mucho más peso de la innovación, mayor capacidad de competitividad en un entorno globalizado y más tecnológico y sostenible desde el punto de vista material. Esto requiere, por un lado, un cambio en la composición sectorial, con la promoción de la actividad en nuevos sectores en detrimento de otros más tradicionales. Y, por otro, que esta orientación hacia un nuevo modelo productivo tenga mayor vinculación con el sistema educativo.

Todo ello depende, como bien sabe S.S., de la evolución del crecimiento económico, de la evolución de nuestra productividad como un modelo alternativo al que tenemos que dirigirnos, de más capital tecnológico, de más formación para hacer una economía mucho más sólida. Creo que tenemos buenas bases para ello y para actuar en los próximos años, incidiendo en esa materia. (DEN05; PSOE; 22/35).

Éramos muy conscientes de la necesidad de modernizar nuestro modelo productivo, de la necesidad de hacerlo más sostenible y competitivo, porque nuestra economía mantenía una serie de debilidades que comprometían nuestra capacidad de crecimiento y nuestras posibilidades de futuro. (DEN09; PSOE; 28/3).

De ahí, que podamos advertir que en el debate surja en qué medida España está avanzando hacia ese nuevo modelo productivo, y en el que se pondrá especial énfasis e intensidad en mostrar que España está en el camino de este cambio.

Nuestras empresas están cada día mejor dotadas tecnológicamente y la capacidad de innovación de nuestro tejido empresarial crece de manera muy intensa. No solo el dato de las patentes sino otros datos de la sociedad de la información y algunos que se conocerán dentro de pocos meses ponen de manifiesto que a partir de 2004-2005 las cosas han empezado a mejorar, como han mejorado para los investigadores precarios. (DEN06; PSOE; 24/27).

Le quiero recordar que en estos tres años hemos triplicado el crecimiento de nuestra productividad y el modelo de crecimiento tiene todos los síntomas de que está mejorando. ¿Fruto de qué? De que hemos invertido 6.000 millones de euros en investigación, desarrollo e innovación. (DEN07; PSOE; 25/26).

Pero ¿cuál es la relación que este cambio guarda con las Políticas Activas de Empleo? La respuesta viene dada por las importantes implicaciones que el cambio del modelo productivo tiene en materia de necesidades de capital humano.

La emergencia de nuevos sectores generadores de empleo neto en nuestra economía, que podrían ser los cimientos de un cambio de paradigma productivo hacia una economía sostenible y un modelo de “crecimiento inteligente”. Por ello, dependerá del grado de profundidad del cambio y de su ritmo en el que las demandas de nuevas competencias profesionales se orienten en un sentido u otro. (EEsE; Texto; 18/16).

Consolidar este cambio de orientación supone afrontar el reto de mejorar la cualificación de sus recursos humanos. (EEsE; Texto; 18/17).

De este modo, el desarrollo de las medidas de Políticas Activas de Empleo han de contribuir al cambio del modelo productivo, siendo ésta una de las razones que además justifica la reforma de las mismas. Sería una de las escasas ocasiones en las que las Políticas Activas de Empleo son consideradas también desde la óptica de los determinantes de la demanda de trabajo.

Las políticas activas de empleo, por un lado, han de preparar a las personas desempleadas para volver al mercado de trabajo, siendo esta la urgencia de su reforma, pero, por otro lado, también han de contribuir a ir conformando el modelo económico y productivo más adecuado a las necesidades de la sociedad española. (RPAE; Texto; 15/2).

Máxime cuando en el desarrollo y aplicación de las políticas activas de empleo se procurará su relación con sectores emergentes, incluyendo aquellos con mayor capacidad de crecimiento en el medio rural, estratégicos e innovadores en el contexto de la nueva economía sostenible. (RPAE; Texto; 15/3).

Cabe advertir que las referencias a este nuevo modelo productivo suelen ser en términos generales. No obstante, cabe destacar que el **impacto de las nuevas tecnologías** para el desarrollo de este nuevo modelo productivo también está presente.

Son sectores donde nuestro país parte ya de una posición favorable. Sectores basados en la tecnología y en el conocimiento, y alineados con las grandes tendencias globales. Sectores como las tecnologías de la información y la comunicación, que son clave porque incrementan el capital tecnológico de las empresas y aumentan su productividad. (DEN09; PSOE; 28/8).

Por el contrario, y a pesar de su importancia tanto en la configuración productiva como en materia de empleo, el factor **organización del trabajo** está prácticamente ausente en este recorrido, a pesar de algún intento.

Como de forma brillante exponía un diputado de su propio grupo parlamentario, la organización del trabajo es el corolario de la estructura productiva de una economía y no al revés. (DEN10; Mixto; 32/3).

Todo lo contrario ocurre con la **globalización**, principalmente, en su dimensión **económica**. La globalización adquiere cierta notoriedad en el debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo durante todo el periodo considerado, lo que, por otro lado, no es de extrañar. Por un lado, porque el concepto resume lo comentado anteriormente: la

necesidad de actualizar los patrones productivos en una economía globalizada cada vez con mayor intensidad. Y, por otro, porque irrumpe en la dinámica reguladora de los Estados.

La globalización de la economía y el progreso de integración europea ya no permite pensar y actuar sólo en clave nacional. (LE; Texto; 1/3).

En un mundo globalizado, donde la economía se ha globalizado y se globalizará más porque la tendencia es abrir más los mercados –la tendencia no va a ser hacia el proteccionismo, a cerrarse a ni regiones ni países-, las respuestas precisamente han de ser globales, y las eficaces, no solo supracomunitarias –me refiero a las comunidades autónomas- sino supraestatales, superan la soberanía de los Estados para, de verdad, poner orden, regular, supervisar y controlar el sistema financiero. (DEN10; PSOE; 32/9).

Las lecturas que se realizan sobre el impacto de la globalización, tienen connotaciones tanto positivas como negativas.

La globalización será lo que queramos: una oportunidad o un quebradero de cabeza. Será una oportunidad si somos capaces de movernos, de reformar nuestras estructuras productivas, de adaptar nuestro marco legal a las nuevas necesidades, de corregir nuestro modelo educativo. (DEN07; PP; 27/16).

Pero, principalmente, la globalización pone de manifiesto cierto “temor”, ya que es una fuente constante de retos para el país. Con frecuencia, representa una fuente de desigualdad y de injusticia. Y algunos de sus efectos se muestran claramente, como por ejemplo las deslocalizaciones productivas.

¿Acaso somos los únicos a los que no nos afecta la globalización? ¿Acaso no necesitamos mejorar nuestra capacidad de competir? Lo necesita nuestra economía, nuestras empresas, nuestra mano de obra, nuestros estudiantes, nuestra imagen. El mero hecho de no pasar inadvertidos en un mundo globalizado ya exige un gran esfuerzo. (DEN07; PP; 27/16).

Yo no quiero ser catastrofista, y no lo somos, sinceramente –si hemos dado esa impresión, quizás ha sido por la precipitación de mis palabras-, pero si realista, y hay señales de alarma, que es lógico que existan. El déficit exterior es algo inequívocamente real, las deslocalizaciones son ciertas, es difícil evitarlas. (DEN05; CiU; 21/57).

Por otro lado, ¿es que no hay deslocalizaciones? ¿Es que no estamos todos preocupados por lo de Braun? ¿Es que no han pasado por la Comisión de Economía, respecto al tema de deslocalizaciones, a instancia de los grupos [...]

representantes de la Siemens, de General, etcétera, compañías que dicen que lo peor tiene que venir? (DEN06; CiU; 23/50).

La globalización ha generado la integración geopolítica de las zonas geográficas mundiales y, en el caso de España, su integración en la Unión Europea es parte del proceso de integración en un mundo globalizado. Por tanto, son recurrentes las referencias a la Unión Europea cuando se habla de globalización, ya que representa el puente de integración en el mundo globalizado.

Quiero decir con ello que en un mundo de globalización no es posible dar respuesta a los grandes problemas que se plantean si no es a escala. Es decir, que el instrumento de respuesta, en este caso Europa, esté a la escala de los problemas planteados. (DEN03; CC; 19/81).

A menudo, el propio análisis de la globalización quita visibilidad a las consecuencias en el mercado de trabajo, si bien, están implícitas en todo el discurso.

En un mundo cada vez más interrelacionado, más globalizado, donde hay más movilidad, donde hay situaciones de trabajo que se han salido del concepto clásico de los que podría ser el contrato de trabajo, incluso fuera del contrato, el teletrabajo, pues hay gente que trabaja en diversas zonas, que se mueve mucho y que realmente no están ni en casa ni en un lugar físico determinado de una empresa de trabajo, es una realidad, con nuevas formas de trabajo. (LE; PP: 4/11).

La definición política de este escenario en el discurso analizado, está presente en el debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo. Y todos estos elementos confluyen como un cóctel en el marco regulador de las mismas. Estas políticas han de estar en contingencia con el nuevo contexto para mantener su utilidad.

Hay que adecuar nuestras políticas activas de empleo a la nueva estrategia europea a medio plazo, la denominada Unión Europea 2020. ¿Por qué? Porque hay un objetivo fundamental para la Unión Europea, un objetivo de reestructuración, de modernización, de competitividad en la nueva globalización, que impone a Europa una serie de objetivos y reformas que tienen que inspirar las políticas activas de empleo de todos los países europeos. (RPAE; PSOE; 14/21).

Aunque este cóctel de elementos estructurales, que configuran el contexto socioeconómico, aparecen durante todo el periodo analizado, la *crisis económica* hace que adquieran mayor

presencia y profundidad en el debate político. Donde además, se destaca la especial virulencia de las consecuencias de la misma en el caso de España.

Señorías, el carácter global, mundial, de la crisis justifica el esfuerzo de coordinación que hemos acordado realizar los países reunidos en Washington y en Londres, y esto a su vez explica el propio esfuerzo desarrollado por España. (DEN09; PSOE; 28/3).

La crisis financiera afecta a todos, pero mientras que en la Unión Europea el paro se ha incrementado en el último año en un 24 por ciento, en España lo ha hecho en más del 84 por ciento. ¿Por qué esa diferencia? Porque no se ha tomado en serio la falta de competitividad de la economía española. (DEN09; PP; 28/13).

Porque la crisis, aunque tuvo su origen en el sistema financiero internacional, puso definitivamente de manifiesto debilidades serias de nuestra economía. (DEN10; PSOE; 31/5).

La integración de estos elementos en el debate sobre las Políticas Activas de Empleo, parte de cierto *diagnóstico* que se realiza con objeto de ajustar estas políticas al nuevo escenario. Este diagnóstico recoge una valoración de la situación presente en el que confluyen el modelo productivo o las necesidades educativas, entre otros aspectos: *Por la información disponible, el contexto macro económico restrictivo coincidirá con otros fenómenos y tendencias, algunas estructurales y otras provocadas por la misma situación de crisis, que influirán en gran medida en la dinámica del mercado de trabajo en los próximos años. (EEsE; Texto; 18/14).* Y como no, de las causas del desempleo.

De una parte, una clara asociación de nuestro paro con el agotamiento de un modelo productivo basado en un auge inmobiliario excesivo. (RPAE; PSOE; 14/20).

En una coyuntura económica de cambio y dificultades, todas las políticas plausibles se orientan a salvar la situación y, en este sentido, las Políticas Activas de Empleo, se convierten en una herramienta más al alcance de los poderes públicos. No obstante, su previsible eficacia tiene diferentes valoraciones: mientras que para algunos puede ser una herramienta de apoyo para paliar la situación, otros cuestionan el efecto de las mismas en un contexto tan desfavorable.

Sin embargo somos escépticos con respecto al marco en que se desarrollan estas políticas activas. Es decir, valoramos los contenidos acordados en el decreto con los agentes sociales, sin embargo somos muy escépticos con respecto a cómo pueden intervenir, cómo puede favorecer el empleo en un contexto tan negativo como el que vive nuestro país. (RPAE; IU; 14/24).

Además, en este contexto, se justifica la **urgencia y la necesidad** de reformar las Políticas Activas de Empleo, como una condición más para afrontar la crisis, cuestión sobre la que no están de acuerdo todos los grupos.

Asimismo, el proceso de destrucción de empleo en la economía española, que ha traído consigo la crisis económica y financiera, ha supuesto una mayor limitación en la efectividad de las actuales políticas activas de empleo y la necesidad urgente de una reforma profunda de las mismas. (RPAE; Texto; 15/1).

Todos los aspectos contenidos en este decreto-ley deben ser adoptados cuanto antes por circunstancias políticas, jurídicas y sobre todo, obviamente económicas. Con ello se garantiza la inmediata y plena efectividad de unas normas que se enmarcan en la lucha contra la crisis y en el impulso de la actividad económica. (MCPE; PSOE; 16/16).

Este decreto es desde luego la demostración de la utilización de una forma urgente para iniciativas que no tienen nada que ver con la urgencia ni con las necesidades más inmediatas de la crisis o de los ciudadanos. (MCPE; IU; 16/18).

La emergencia de una economía globalizada, con mayores dosis de liberalismo económico mundial, y el notabilísimo impacto en España de la crisis económica en lo social, también hace en ocasiones apelar a la **visión progresista** para el desarrollo de las distintas políticas, también para las Políticas Activas de Empleo.

Que no hay ninguna incompatibilidad con la ideología progresista, que es conveniente que las empresas tengan capacidad de invertir para crear empleo, porque quien crea empleo básicamente es la empresa privada, y que esa capacidad de invertir se centre en una inversión cada día más productiva, porque lo que nos permitirá ir mejorando la capacidad salarial de los trabajadores es aumentar nuestra productividad. (DEN07; PSOE; 25/26).

La izquierda le demanda también políticas activas y eficaces, valientes y capaces para salir de la crisis. (DEN09; Mixto; 29/9).

El calado y los efectos de la crisis, la necesidad de orientarse hacia un nuevo modelo productivo, el sometimiento a las políticas y directrices de las instituciones europeas, etc. demandan y justifican determinadas *reformas estructurales*.

El esfuerzo colectivo que requiere la aplicación de las reformas económicas es necesario, tiene pleno sentido. Es necesario para que volvamos a crecer y lo hagamos con fuerza y sostenibilidad; es necesario para que volvamos a crear empleo; es necesario para preservar el Estado de bienestar. (DEN10; PSOE; 31/11).

Siguen pendientes, señor presidente, las reformas estructurales que debate tras debate demandamos y que resultarían muy útiles para asentar las bases de una recuperación más estable. (DEN10; Mixto; 32/6).

Mediante un ambicioso plan de reformas, estamos cimentando toda la base de sustentación del nuevo modelo de crecimiento y empleo para hacer más flexible y competitiva nuestra economía, son necesarias profundas reformas estructurales que propicien la necesaria transformación de la economía española. (DEN13; PP; 36/7).

Uno de los elementos asociados a las nuevas formas de producción y organización del trabajo y, por tanto, susceptible de ser objeto de las reformas, es el paradigma de la flexibilidad. Pero considerando las limitaciones de la intervención política en lo económico, la *flexibilidad laboral* se convierte en una de las vías principales de actuación política en beneficio de la flexibilidad demandada desde el ámbito productivo, y así es reflejada en el debate.

En Alemania se han perdido tantas horas de trabajo como en España, pero muchos menos empleos, casi no se han perdido empleos. ¿Por qué? Porque en Alemania han tenido políticas de flexibilidad, como las que contempla la reforma laboral: reducción de jornada, reducción de salario, adaptación a las circunstancias. (DEN10; PSOE 31/60).

Es el fracaso del modelo de crecimiento lo que ha provocado la destrucción masiva de empleo y no la supuesta inflexibilidad del mercado laboral. Un modelo basado en el predominio de la economía especulativa, un modelo que buscó la competitividad en la degradación y precarización de la fuerza del trabajo y no en la aportación de conocimiento y valor añadido al proceso productivo. (DEN10; Mixto; 32/3).

El debate generado en torno a todos estos elementos va evolucionando y centrándose en lo que para el poder político es la cuestión clave, la creación de empleo, tratando de

identificar qué cambio es el fundamental para lograrlo. Surgen así dos alternativas principales: una que prioriza la configuración de un *nuevo modelo productivo* que genere más empleo y de mayor calidad, como se describía anteriormente, mientras que otra aboga por una reforma del *marco laboral*.

Es preciso abordar la reforma laboral para crear empleo. No hay nada más importante ni más social ni más solidario ni más nada. Aquí, en la reforma laboral, se mide si la voluntad de crear empleo es genuina o se queda en meras proclamas. (DEN09; PP; 28/15).

Porque es la naturaleza del modelo productivo, la naturaleza de los trabajos, la cualificación de los mismos y el tipo de actividad económica lo que va conformando un modelo laboral, una legislación laboral y es así en todos los países. (DEN09; PSOE; 28/44).

Porque sin una reforma de nuestro mercado de trabajo no habrá creación de empleo y no será ni estable ni de calidad. (DEN09; PP; 30/16).

Cuando el PP propone la reforma del mercado laboral dice algo así como lo siguiente: Mecanismos de adaptación de la relación de trabajo. Justamente de lo que se habla es de una reforma laboral para la entrada y salida del mercado laboral, pero se le llama mecanismos de adaptación de la relación de trabajo. No he visto nunca un disimulo mayor. (DEN09; PSOE; 30/18).

No obstante, la necesidad urgente de paliar los niveles de desempleo alcanzado, es lo que llevó a ciertas fórmulas de *intervención en el mercado de trabajo*, más allá de las Políticas Activas de Empleo o de la reforma del marco laboral.

Ha habido que atender a un ajuste fulminante, vertiginoso, y para hacerlo hemos tenido que crear o recrear instrumentos de intervención pública con los que ya no contábamos, como tampoco lo hacían las demás economías desarrolladas. Pero lo hemos hecho. (DEN09; PSOE; 28/4).

A pesar de las medidas promovidas y las políticas desarrolladas al amparo de la crisis, en el debate también está presente que la asociación entre *expansión económica y la creación de empleo* es lo que ofrece resultados. Esta asociación entre crecimiento económico y crecimiento del empleo se ha puesto de manifiesto en el debate, tanto porque sea objeto del balance exitoso de un determinado gobierno, como condición necesaria para la generación de empleo en el futuro y, por tanto, uno de sus principales objetivos. Lo que de hecho se advierte en el propio marco regulador de las Políticas Activas de Empleo:

Puesto que sólo en un contexto de recuperación económica se generará nuevamente empleo. (EEsE; Texto; 18/13). También se refleja como la mejora de la competitividad y la productividad es favorable para la mejora del nivel y calidad del empleo.

Algunos aspectos de la economía van bien e incluso muy bien, en términos relativos. Me refiero al crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo, el equilibrio en las cuentas públicas y el superávit de la Seguridad Social. (DEN06; PP; 23/14).

Yo le preguntaría –pero usted no me va a responder nada porque no lo sabe tampoco- cuál es el porcentaje de crecimiento del producto interior bruto del Estado español para empezar a crear empleo o para empezar a crear más empleo del que se destruye simultáneamente, para que el saldo neto en definitiva sea positivo. (RPAE; PNV; 14/26).

Pero adelanté que el Gobierno se planteaba como objetivo conseguir más y mejor crecimiento y más y mejor empleo. (DEN05; PSOE; 21/8).

III.2.4. La política: imposición vs. negociación

Esta cuarta dimensión representa, por su especificidad, la de mayor extensión o presencia y aglutina las discusiones producidas de forma específica sobre los aspectos de las Políticas de Empleo, en general, y de las Políticas Activas de Empleo, en particular.

La política representa el ejercicio del poder público y, para ello, el aparato institucional, organizativo y administrativo es un elemento fundamental que permite su ejercicio. Estos elementos representan el soporte que les permite poner en práctica los instrumentos y herramientas diseñados para intervenir en la sociedad. No obstante, la política se construye, sometida a las fuerzas del juego político derivado de la pluralidad ideológica. Estos son algunos de los aspectos que se van a caracterizar en este apartado, con una selección de códigos que muestran la dimensión *política*.

Los 34 códigos seleccionados por su contenido de mayor vinculación a esta dimensión se muestran en la Tabla 25.

Tabla 25
Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “la política”

Cambio político e institucional	10
Conflicto político e institucional	89
Disenso político	106
Diálogo político	34
Consenso político	48
Configuración de las PAE	93
Sistema Nacional de Empleo	46
Configuración SEPE	16
Instrumentos políticos	53
Objetivos instrumentales	41
Coordinación PA y PS	33
Coordinación políticas	26
Financiación PAE	60
Eficacia en la gestión	55
Coordenada temporal	6
Evaluación PAE	32
Seguimiento PAE	4
Reforma PAE	43
Consenso agentes sociales	23
Estrategia Española de Empleo	33
Flexibilidad PAE	3
Catálogo de servicios	14
Participación agentes colaboradores	47
Intermediación laboral	25
Itinerarios individuales de inserción	36
Compromisos	28
Seguimiento trabajadores desempleados	5
Empresas	46
Competitividad empresarial	6
Sindicatos	30
Negociación agentes sociales	9
Alcance de las PAE	25
TOTAL	1125

En el año 2003, sólo hacía 25 años que se había aprobado la Constitución Española (1978), por lo que España arrastraba una importante dinámica de cambios en la organización del Estado que también se ha reflejado en el debate y definición del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo. Este *cambio político e institucional*, tiene dos elementos principales desde la perspectiva del discurso analizado, a saber, el desarrollo del Estado de las Autonomías y la consiguiente descentralización política, así como el proceso de integración en la Unión Europea.

Ciertamente, la vigente Ley Básica de Empleo, que data de 1980, debe ser objeto de una actualización, puesto que la realidad, tanto del mercado de trabajo, como de las políticas activas, de la estructura administrativa del Estado o de las competencias europeas en este ámbito, se ha visto substancialmente modificada. (LE; CiU; 17/3).

La Ley 56/2003, de Empleo, supuso un punto de inflexión en la Política de Empleo, tras 20 años de inmovilismo legislativo y varios de negociación previa. Sin embargo, el contexto en el que tuvo lugar, como siempre que ocurre una acción de índole política y social, estuvo muy mediatizado por el contexto político e institucional del momento. En este sentido, tanto los debates de tramitación parlamentaria como los relativos al Estado de la Nación en ese periodo, estuvieron condicionados por el **conflicto político-institucional**. Este conflicto supone un intenso debate que pone de manifiesto posturas enfrentadas respecto a la asunción de competencias en materia de Políticas de Empleo entre partidos nacionalistas y el Gobierno de turno. Términos como: *negar, invadir, reducir, vulnerar, limitar, chocar, intervenir, atentar...*son frecuentes en el debate. Los grupos políticos parlamentarios de corte nacionalista, defienden que las Comunidades Autónomas no se queden con un papel de meras gestoras, sino que posean capacidad normativa.

Esta situación, marcó de forma notable, no sólo el debate parlamentario sobre la Ley 56/2003, de Empleo, en el que se generó, sino también las siguientes reformas de las Políticas Activas de Empleo, si bien, con menor intensidad puesto que las competencias y el papel de las Comunidades Autónomas en materia de Políticas Activas de Empleo se integra y se refuerza a través del reconocimiento de la *pluralidad de los mercados de trabajo*.

Los argumentos de los grupos nacionalistas son de diversa índole. Es habitual, que los argumentos sean una adjetivación de la actitud política del Gobierno, así como de otros partidos y organizaciones de ámbito nacional.

Por tanto, señor ministro, ni mejora de la eficiencia en el empleo ni mejora de las oportunidades para encontrar empleo ni mayor solidaridad en el sistema ni mayor igualdad. Lo que quieren es centralizar con la fiel colaboración de los sindicatos de ámbito estatal. (LE; Mixto; 2/8).

Vulnerar, cercenar y limitar el sistema competencial vigente instituido en los respectivos Estatutos de Autonomía. (LE; Mixto; 3/4).

De acuerdo con este reparto competencial, el Gobierno considera que las políticas activas de empleo, deben considerarse como legislación laboral, correspondiendo una competencia al Estado. (LE; CiU; 7/3).

La amplitud de las argumentaciones es elevada. Así, como cabe esperar, también son frecuentes los argumentos de índole jurídica.

Choca con el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Catalunya. (LE; Mixto; 3/19).

Se presenta la siguiente propuesta de veto al Proyecto de Ley de Empleo por considerar que su contenido no se adapta correctamente al marco de distribución competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. (LE; ENTESA; 7/2).

En otras ocasiones, los argumentos son más sutiles, aludiendo a la eficacia de unas competencias más descentralizadas en materia de Políticas Activas de Empleo.

El núcleo de la cuestión es el siguiente: una ley como esta, que no permitirá a las comunidades autónomas legislar sobre servicios públicos de empleo de carácter autonómico ni sobre políticas activas de empleo, ¿va a ser una buena ley para los objetivos de pleno empleo y de calidad de trabajo? Creo que no. CiU; 4/17).

Cuando defendemos competencias, jamás hemos ocultado que es porque queremos más autogobierno. ¿Para qué ocultar una cosa que siempre defendemos? En este caso, además, creemos que se atiende mucho mejor a los desempleados con las fórmulas que proponemos que con las que han quedado reflejadas en el proyecto de ley. (LE; CiU; 10/32).

Tal es la intensidad del debate en torno al papel que los gobiernos autonómicos han de jugar en las Políticas Activas de Empleo, que en el proceso de tramitación, se presentan un elevado número de enmiendas cuya justificación es:

Salvaguardar las competencias de las comunidades autónomas. (LE; Mixto; 3/7).

Por su parte, los partidos no nacionalistas también suelen aludir a criterios jurídicos y políticos para contra argumentar.

Creo, por tanto, absolutamente injustificada la afirmación que considera que el proyecto de ley de empleo invade competencias autonómicas y pienso por ello que la oposición de las formaciones que han presentado enmiendas a la totalidad

responde únicamente a motivaciones de tipo político y a que en estos momentos no se quiere la búsqueda de soluciones conjuntas. (LE; PP; 2/5).

Este conflicto político-institucional ha tenido su propio desarrollo en el debate, más allá del previsto en base al ejercicio de oposición. Sin embargo, la cuestión clave que hará que el conflicto evolucione y termine integrando el papel de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, en la reforma del marco regulador de 2011, es el reconocimiento de la *pluralidad de los mercados de trabajo*.

El debate generado en torno a este conflicto político-institucional tiene características propias, y habría que diferenciarlo del debate que podríamos identificar como “más tradicional”, de oposición entre fuerzas políticas, y que representa el *disenso político*. Este disenso político es el desacuerdo y la defensa de la postura política en base al tema a tratar y, por tanto, se extiende durante todo el periodo contemplado, siendo los motivos de desencuentro más variados.

Esta ley va a introducir más burocracia, va a introducir mayor distancia entre la implementación de las políticas activas y su planificación, por tanto va a ser poco útil a los objetivos que pretende organizar y alcanzar. (LE; CiU; 4/4).

Ustedes se extrañan de que la elaboración de una política de fomento y de protección de fomento esté en manos del Estado y de que las comunidades autónomas tengan que ajustar sus programas de empleo a los planes nacionales. Pero, señorías, nada de esto puede ser de otra forma por varias razones, entre otras por las que ya le apunté en relación con el título competencial, y porque los planes nacionales del empleo son la estrategia estatal de la estrategia europea de empleo. (LE; PP; 10/20).

Desde luego no compartimos que esta reforma se haga a través de un real decreto. (RPAE; Mixto; 14/24).

Entre los elementos de disenso político se encuentran, la utilización del procedimiento de carácter de urgencia mediante Real Decreto-ley, la introducción de la colaboración público-privada en la ejecución de las Políticas Activas de Empleo o la creación de un fondo de reserva de las mismas, entre otros.

Sin embargo, tenemos que plantear nuestro escepticismo y nuestra discrepancia con respecto por ejemplo de la denominada colaboración público-privada, que teniendo en cuenta el marco general en el que nos encontramos, nos da la

impresión de que es aquello de la socialización de las pérdidas y la privatización de los beneficios. (RPAE; IU; 14/25).

Y el culmen de este real decreto es la creación de un fondo de reserva de políticas activas, que no se sabe cuáles serán sus objetivos, ni cuándo ni por quién podrá ser utilizado. (RPAE; PP; 14/30).

No somos partidarios de que exista esa urgencia. (RPAE; Mixto; 14/24).

Por su parte, la dinámica de los acuerdos en el debate político vendrían representados por dos categorías. Por un lado, por el **diálogo político**, que pone de manifiesto, en mayor medida, una actitud o un talante, una capacidad de dialogar o negociar, y que está referido tanto a hechos pasados como hacia posibles hechos futuros. Lógicamente ésta es más propia del debate de tramitación parlamentaria legislativa que de los Debates del Estado de la Nación. Cuando esa actitud y capacidad se hace manifiesta y se pone en práctica, mediante los acuerdos alcanzados, se produce lo que se ha denominado el **consenso político**.

La Ley 56/2003 fue fruto de un intenso diálogo político, tras más de 20 años de la última normativa, la Ley Básica de Empleo de 1980. A pesar de las diferencias surgidas en todo el debate de tramitación, también están muy presentes los esfuerzos de diálogo realizados.

Hemos tenido que realizar un importante esfuerzo de diálogo para poner fin a más de 10 años de intentos fallidos de reformar la Ley Básica de Empleo de 1980 que, con este proyecto, llega a buen término. (LE; PP; 2/3).

Lo cierto es que el Gobierno en estos días nos ha transmitido una serie de enmiendas transaccionales y la actitud de aceptación expresa de algunas de nuestras enmiendas que dan lugar a que el paquete de nuestras enmiendas que va de las número 144 a 177 haya quedado de la siguiente manera. (LE; PSOE; 4/7).

Sin embargo y para que vea el señor Campuzano que, aunque estemos en desacuerdo en algunas cosas no lo estamos en todas, incluso cuando él va a votar en contra, reconocemos que su enmienda número 109, [...], efectivamente es una incorporación necesaria y positiva. (LE; PP; 4/12).

Como resultado, de este diálogo político, se obtiene el consenso político en la tramitación parlamentaria.

Intervengo simplemente para señalar que vamos a retirar este veto puesto que algunas de las objeciones que lo sustentaban han sido resueltas con la presentación de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular. (LE; ENTESA; 10/19).

Por tanto, señor presidente, reitero que nosotros no estamos de acuerdo con este proyecto de ley. A pesar de ello, en una posición ecléctica, estaremos de acuerdo con lo que significa avanzar, y votaremos a favor de un grupo de artículos del dictamen. (LE; CiU; 10/24).

Vamos a votar favorablemente la convalidación de este real decreto y vamos a reclamar también que se tramite como proyecto de ley para mejorar algunas cuestiones desde algunas convicciones. (RPAE; CiU; 14/28).

Señorías, que las políticas activas son un elemento esencial lo hemos dicho todos, y lo compartimos. (RPAE; PP; 14/29).

A pesar de que todo gira en torno a la **configuración de las Políticas Activas de Empleo**, la creación de este código específico ha permitido recoger aquellos rasgos con los que se han ido enlazando estas políticas en el periodo contemplado. Así, se señala que las Políticas Activas de Empleo han tenido, hasta la regulación de la Ley 56/2003, de Empleo, un desarrollo moderado en España: *La implantación de las políticas activas era muy moderada.* (LE; Texto; 1/2), siendo más notorios los esfuerzos en las Políticas Pasivas.

A partir de dicha Ley 56/2003, las Políticas Activas de Empleo contemplan una amplia definición que promueve también un amplio desarrollo de las mismas: *Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y la recualificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social.* (LE; Texto; 13/7). Además, dada esta posibilidad de desarrollo, cada uno de los programas o medidas activas, se regulará mediante su correspondiente normativa reguladora: *Los programas y medidas que integren las políticas activas de empleo se orientarán y se ordenarán por su correspondiente norma reguladora.* (LE; Texto; 13/2).

A pesar de su amplia definición, hay cierto debate sobre cuál es el papel de las mismas. En algunas ocasiones se habla de las Políticas Activas de Empleo como instrumentos para la

“generación de empleo”, mientras que en otras ocasiones se matiza que son políticas “de acompañamiento”, no de creación de empleo.

Esa capacidad de aumentar las políticas activas como instrumento generador de empleo, generador de ocupabilidad combinadas con las políticas pasivas potentes. (LE; CiU; 2/12).

Desde la convicción, eso sí, de que las políticas activas acompañan, que las políticas que van a crear empleo son las políticas de crecimiento y también medidas específicas de choque que den más oportunidades a quienes generan empleo, que son las empresas, para que puedan generar estos nuevos puestos de trabajo. (RP AE; CiU; 14/29).

Otro de los elementos básicos de las Políticas Activas de Empleo es que vienen en gran medida determinadas por nuestra integración en la Unión Europea, razón fundamental para lograr llevar a cabo la modificación de su marco regulador tras más de 20 años sin cambios: *Las políticas definidas en el párrafo anterior deberán desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Empleo. (LE; Texto; 13/7).*

Las Políticas Activas de Empleo se desarrollan en todo el territorio español, de ahí la facilidad con la que el debate sobre las mismas se ha vinculado a la distribución territorial del poder, es decir, a las respectivas competencias de la Administración Estatal y de las Comunidades Autónomas en la materia, como se mostraba anteriormente. A su vez, el progresivo traspaso de las competencias¹³ de las Políticas Activas de Empleo, conlleva la configuración de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas para la ejecución de las mismas: *Los servicios públicos de empleo son los responsables de asumir, en los términos establecidos en la presente Ley, la ejecución de las políticas activas de empleo. (LE; Texto; 1/6), lo que requiere de una importante labor de coordinación: Garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo. (LE; Texto; 5/5).*

Lo que no es objeto de discusión es que las Políticas Activas de Empleo son importantes y, además, representan un derecho más de los trabajadores.

¹³ Actualmente puede consultarse en <http://www.empleo.gob.es/es/Guia/transfer/index.htm>. Último acceso: 11-02-2018.

Valoramos sobre todo que se establezca, como se ha dicho, el derecho a los servicios públicos, es decir, el derecho de los trabajadores a estas políticas activas. (RPAE; IU; 14/25).

Vamos a reclamar también que se tramite como proyecto de ley para mejorar algunas cuestiones desde algunas convicciones: la de que las políticas activas de empleo son necesarias; que creemos que los gobiernos autonómicos tienen la responsabilidad de acompañar a los desempleados en la búsqueda de nuevo empleo. (RPAE; CiU; 14/28).

Porque si bien valoramos la importancia de las políticas activas, que además tienen buena prensa por sus propios términos –activo frente a pasivo-, aunque habría que hablar mucho de ellas en este momento. (RPAE; IU; 14/24).

En definitiva, las Políticas Activas de Empleo han seguido, durante el decenio contemplado, una intensa dinámica de cambio derivada del contexto político, social y económico; de la integración europea y el desarrollo del Estado de las Autonomías; de su modernización y reforma en base a las directrices europeas y las elevadas tasas de desempleo: *La ley establece también un concepto más moderno de las políticas activas de empleo, verdaderas herramientas de activación frente al desempleo. (LE; Texto; 13/2);* de la situación de crisis socioeconómica y respectivas dificultades financieras, etc.:

¿Sabe cuánto ha quitado usted cada año de políticas activas de empleo? 4.000 millones. ¿Usted cree que se compensan los 4.000 millones con 800 millones de euros para el plan de empleo de los jóvenes? Le digo que no. (DEN13; PSOE; 36/23).

La estructura político-institucional básica para el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo es el **Sistema Nacional de Empleo**, que representa todo el aparato institucional para su definición y ejecución, y que es definido como: *El conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. (LE; Texto; 1/3).*

El Sistema Nacional de Empleo se compone de tres elementos principales: los Servicios Públicos de Empleo: *Está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. (LE; Texto; 13/3);* los órganos de coordinación y consultivos: *El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que es el órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo. El Consejo estará integrado por un representante de cada una de las*

Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas. (RPAE; Texto; 15/6), y los instrumentos: La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo. (RPAE; Texto; 15/6).

Los instrumentos iniciales del Sistema Nacional de Empleo eran el *Plan Nacional de Acción para el Empleo*, el *Programa Anual de Trabajo* del Sistema Nacional de Empleo y el *Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo*. Posteriormente, con el Real Decreto-ley 3/2011, el Plan Nacional de Acción para el Empleo será sustituido por la *Estrategia Española de Empleo*, y el Programa Anual de Trabajo por el *Plan Anual de Política de Empleo*. En cuanto al Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, queda descrito como: *Se configura como un sistema de información común que se organizará con una estructura informática integrada y compatible, y será el instrumento técnico que integrará la información relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, que realicen los Servicios Públicos de Empleo en todo el territorio del Estado. (RPAE; Texto; 15/6).*

La finalidad general del Sistema Nacional de Empleo, recogida en la exposición de motivos de la Ley 56/2003, de Empleo, es: *El desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo en los términos acordados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Lisboa. (LE; Texto; 13/2).*

En este sentido, el Sistema Nacional de Empleo con su composición, órganos, instrumentos y finalidad, ejerce una importante labor de coordinación en la política de empleo.

El Sistema Nacional de Empleo, además del papel de gestor del servicio público de empleo, debe garantizar que el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por los agentes de intermediación y formación están coordinadas, con el objetivo de crear una red organizada de colaboración. (LE; PSOE; 3/45).

El proyecto define un sistema nacional de empleo integrado por los diferentes niveles de la Administración y también por los interlocutores sociales con sus

finés, con sus órganos de participación y con sus instrumentos de coordinación. (LE; PP; 10/20).

Además, resulta relevante que se contemple la propia evaluación del Sistema Nacional de Empleo. Sin embargo, ésta no se define en ninguno de sus posibles elementos:

En el cumplimiento de estos fines, el Sistema Nacional de Empleo será objeto de evaluación permanente con el fin de adecuar sus estructuras, medidas y acciones a las necesidades reales del mercado laboral. (LE; PSOE; 3/46).

La estructura de índole más burocrática de las Políticas Activas de Empleo se encuentra en la **Configuración del Servicio Público de Empleo**, con presencia en el todo el territorio español: *El Servicio Público de Empleo Estatal es el organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo. (LE; Texto; 1/6).* Además, integra la territorialidad en su configuración: *Se articula en torno a una estructura central y a una estructura periférica, para el cumplimiento de sus competencias. (LE; Texto; 1/7).*

Por su parte, las Comunidades Autónomas, tienen su propio Servicio Público de Empleo: *Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, en función de su capacidad de autoorganización, se dotarán de los órganos de dirección y estructura para prestación del servicio al ciudadano. (LE; Texto; 1/8).*

Son las administraciones públicas encargadas de ejecutar las Políticas Activas de Empleo: *Los servicios públicos de empleo son los responsables de asumir, en los términos establecidos en la presente Ley, la ejecución de las políticas activas de empleo. (LE; Texto; 1/6).*

La política está marcada por la discrecionalidad, una discrecionalidad que toma forma a través del diseño e implementación de lo que puede denominarse como **instrumentos políticos**. Estos, están referidos a aquellos elementos creados políticamente y que, como tales, podían haber sido otros o configurados de distinta forma. Son las herramientas creadas políticamente para conseguir un fin propuesto. De hecho, es habitual que el término se utilice en el material analizado. Pues bien, todo lo que rodea a las Políticas

Activas de Empleo se compone de instrumentos políticos. Desde normativa y reglamentaciones, planes y estrategias, programas, consejos, órganos, etc.

En este sentido, en el propio Sistema Nacional de Empleo órganos como la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, o los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, serían buena muestra de ello, a tenor de lo que el propio debate político refleja. Quizás éste énfasis en la definición de los instrumentos políticos, merme la base más sólida o técnica de las Políticas Activas de Empleo para su mejor ajuste a las características productivas, laborales y sociales.

La coordinación y, especialmente, la aprobación de dos instrumentos esenciales de ésta como son el Plan Nacional de Acción para el Empleo y el Programa Anual de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo, deben corresponder a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. (LE; CiU; 3/33).

El reglamento es un instrumento de regulación tan importante, sobre todo en un campo como el que nos ocupa, en la medida que ordena los instrumentos básicos de los que se sirve la política de empleo. (LE; PSOE; 3/42).

En definitiva, este proyecto añade y consagra legalmente los instrumentos necesarios para organizar la política de empleo del conjunto del Estado español. (LE; PP; 9/17).

A favor de la convalidación del presente Real Decreto-ley, un instrumento que queremos y que creemos imprescindible para una rápida y profunda reforma de las políticas de empleo. (RPAE; PSOE; 14/21).

En este sentido, se pueden reconocer también una serie de **objetivos instrumentales**. Éstos se definirían por contraposición a los objetivos de carácter más estratégico. Pueden ser, por tanto, objetivos de rango medio para alcanzar otros de mayor envergadura; objetivos concretos y pragmáticos vinculados a los propios instrumentos políticos u objetivos vinculados al modo de ejecución y proceder en determinadas cuestiones. Muestra de ello son los siguientes:

- *Gestionar los programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos. (LE; Texto; 1/7).*

- *Aplicar la Estrategia Europea de Empleo, en el marco de sus competencias, a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.* (LE; Texto; 1/6).
- *Establecer objetivos concretos y coordinados a través del Programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo que permitan evaluar los resultados y eficacia de las políticas de empleo y definir indicadores comparables.* (LE; Texto; 13/4).
- *Garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.* (LE; Texto; 146).

La coordinación se manifiesta también como una cuestión relevante en todo lo concerniente a las Políticas Activas de Empleo. Anteriormente, ésta ya era destacada en torno al Sistema Nacional de Empleo e incluso también se fija como un objetivo instrumental. Pero hay más niveles de coordinación. Es necesaria una **coordinación entre políticas y administraciones**, que se pondría de manifiesto dentro de las propias medidas de Políticas Activas de Empleo y entre diversas administraciones, con otros agentes privados, etc.: *Deben permitir la aplicación de las políticas señaladas con anterioridad, así como la coordinación con todos los actores públicos y privados que realizan actuaciones dirigidas a los mismos objetivos* (EEsE; Texto; 18/8) y ello, no sólo para el desarrollo y ejecución de la Política de Empleo, sino para conseguir los fines que se propone. *Las medidas contenidas en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo estarán coordinadas e integradas con el resto de políticas de origen estatal y de la Unión Europea y, especialmente, con las establecidas en los Planes de Integración social.* (LE; Texto; 1/4).

No obstante, la coordinación más necesaria e importante que ha de darse es entre las Políticas Activas de Empleo y las Políticas Pasivas y, por ende, entre los agentes implicados en el desarrollo de las mismas. En efecto, la **coordinación de las Políticas Activas y de las Políticas Pasivas** se manifiesta como una cuestión importante en el debate entre los distintos actores políticos, destacando por su mayor nivel de consenso. Suele establecerse a modo de grado, es decir, siempre es mejorable, pero no hay intervenciones que cuestionen la vinculación de las dos variantes de la Política de Empleo. Además, esta necesidad de coordinación implica la coordinación entre administración autonómica (Políticas Activas) y administración estatal (Políticas Pasivas): *Mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y*

la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo. (LE; Texto; 13/2).

Una vez efectuadas las transferencias a las comunidades autónomas en materia de políticas activas de empleo, es completamente imprescindible establecer una coordinación eficaz y eficiente entre las políticas activas de empleo que desarrollan las comunidades autónomas y las prestaciones por desempleo que, como muy bien saben sus señorías, se enmarcan en el contexto de las políticas pasivas de empleo. (LE; PSOE; 1/26).

No hemos avanzado de manera clara y evidente en la vinculación entre políticas pasivas y políticas activas. Esa continúa siendo una de las debilidades de nuestra política pública de empleo. (MCPE; CiU; 16/22).

La **financiación de las Políticas Activas de Empleo**, también ha sido una cuestión con una importante presencia en el debate. La discusión en este sentido suele versar sobre las fuentes de financiación, la distribución de la misma entre las distintas administraciones implicadas, etc. Respecto a la fuente, se establece el origen de la misma: fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, fondos procedentes de los Presupuestos de las distintas Comunidades Autónomas, pero adquiere cierto protagonismo los fondos provenientes de la Unión Europea: *De otra parte, la financiación de estas políticas tiene un componente importante de fondos procedentes de la Unión Europea, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, aun cuando la gestión de las mismas se lleva a cabo por las Administraciones autonómicas. (LE; Texto; 13/1).*

La gestión es estatal y también por Comunidad Autónoma, lo que por sí mismo ya genera cierta confrontación en lo referente al reparto y gestión de los fondos destinados a las Políticas Activas de Empleo. Además, esta discusión se intensifica con la creación, por parte del Real Decreto-ley 3/2011, del “Fondo de Política de Empleo”: *Cuya finalidad es la de atender necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo (RPAE; Texto; 15/3).*

Se critica la presupuestación de fondos de empleo de ámbito nacional. Recuerdo que las propias comunidades autónomas en la conferencia sectorial determinan los criterios de distribución y reparto del fondo, de manera que tienen voz y capacidad operativa para incidir en los criterios de reparto de tales fondos. Por tanto no hay una imposición unilateral del Estado en relación con esta materia. (LE; PP; 2/17).

Si se crea este fondo, lo van a nutrir los Presupuestos Generales del Estado, es decir, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y la Unión Europea a través de la formación. ¿Ustedes creen que van a permitir que se haga un fondo que no se sabe ni se describe aquí para qué se va a utilizar y cómo se va a repartir? (RPAE; PP; 14/30).

Otro elemento de discrepancia respecto a la financiación es sobre la finalidad que determinados fondos han de cubrir en materia de políticas de empleo.

Consideramos que las bonificaciones a las contrataciones fijas no deben financiarse con cotizaciones sociales. En este sentido, pretendemos que aproximadamente un tercio del gasto de las políticas activas de empleo en España procedan de aportaciones al presupuesto del Estado y que eso permita el aumento que nuestro país necesita en el gasto de políticas activas. España tiene que gastar más en políticas activas de empleo. (LE; PSOE; 4/9).

Las políticas de movilidad geográfica son supracomunitarias, por lo que es bastante razonable que sea el servicio público estatal el que se reserve una cantidad económica de la gestión de las políticas activas de empleo para facilitar una movilidad que desgraciadamente en nuestro país no existe. (LE; PSOE; 4/10).

Y, aunque con menor intensidad por estar contextualizada en los últimos años del periodo contemplado, es decir, en un marco de crisis económica, también se plantea una cuestión fundamental: si la financiación es adecuada a las necesidades existentes para lograr una efectividad de estas políticas.

Sin embargo, el Grupo Socialista y el Gobierno han traído a esta Cámara y han apoyado una reducción del 5,5 en los presupuestos para 2011 en políticas activas. Ahora desmantelan todo, lo ponen todo patas arriba, y la realidad de todo sigue siendo la inacción. (RPAE; PP; 14/30).

Seguramente hubiese sido interesante que en la reforma de las políticas activas hubiese un compromiso explícito de mantener e gasto en estas políticas. España continúa siendo uno de los Estados de la Unión Europea que gasta menos en reinsertar a sus desempleados y más en garantizar sus rentas, y ahí existe un reto imprescindible. Necesitamos mejores políticas activas, pero también necesitamos más recursos para estas políticas. (MCPE; CiU; 16/22).

¿Sabe cuánto ha quitado usted cada año de políticas activas de empleo? 4.000 millones. ¿Usted cree que se compensan los 4.000 millones con 800 millones de euros para el plan de empleo de los jóvenes? Le digo que no, señor Rajoy. En esto también tiene usted que rectificar y tiene que dedicar más dinero al plan de empleo. (DEN13; PSOE; 36/23).

Además de la financiación, si hay un tema de discusión con entidad sobre las Políticas Activas de Empleo, por parte de los representantes políticos, es el de la *eficacia en la gestión*; por otro lado lógico, teniendo en consideración la responsabilidad de los poderes públicos en la gestión de las mismas. Esta eficacia es entendida en la forma en que cumple su finalidad, derivada de la actuación de los poderes públicos o del marco normativo que las regula, y se asocia a múltiples cuestiones en las distintas intervenciones: al marco competencial, la coordinación entre administraciones, la participación de agentes privados, la flexibilidad en la gestión, la optimización de los recursos, la evaluación y fijación de indicadores, los compromisos establecidos, etc.

Pregunto: ¿cómo se va a coordinar, cómo se a asegurar esta eficiencia entre administraciones públicas diferentes? Creo, señor Zaplana, que faltan mayores y mejores compromisos en esta ley para que el servicio público de empleo sea un servicio más eficaz para los parados. (LE; PSOE; 2/15).

Porque, señorías, en la actualidad las políticas activas de empleo constituyen una parte importante de los recursos públicos. Gastamos prácticamente 7.500 millones en ellos, pero consideramos que estos 7.500 millones deben ser aprovechados de una manera más racional, tenemos posibilidades de que calen más en el mercado de trabajo, de que potencien más la contratación. (RPAE; PSOE; 14/31).

Es más, también gestionan mal. Les pongo dos ejemplos. Un solo portal privado de empleo, con muchos menos recursos de los que disponen los sistemas públicos de este país, gestiona veinte veces más contratos que los propios sistemas públicos. (DEN09; CiU; 28/31).

Cabe advertir, que no es igual la eficacia en la gestión de las Políticas Activas, que la eficacia de éstas en sus resultados o propósitos, más vinculadas a su “evaluación”. No obstante, frecuentemente los dos aspectos se presentan unidos.

La ley hace una serie de referencias genéricas a lo que hay que hacer, reconociendo que no se ha hecho; por ejemplo, lo poco que se hace en intermediación, lo mal que se hacen las políticas activas de empleo, lo mal que funciona la intercomunicación entre los servicios públicos de las comunidades autónomas, el famoso SISPE que se quiere pone en marcha desde hace diez años, todavía no funciona. Se dice que todo esto hay que hacerlo, pero no se dice cómo, ni con qué instrumentos. (LE; PSOE; 2/15).

Fruto de la sensibilidad de las Políticas Activas de Empleo al contexto socioeconómico, la elaboración del marco regulador de las mismas ha tenido un desarrollo desigual en el

tiempo. De este modo, la *coordenada temporal* ha sido muy amplia en el caso de la Ley 56/2003, mientras que el carácter de urgencia ha primado en las subsiguientes reformas de la misma. No obstante, tanto en un caso como en otro, la variable temporal ha sido utilizada como argumento para forzar la aprobación de cada una de las normativas.

Llevamos más de 10 años intentando aprobar esta ley. (LE; PP; 2/5).

Cada día cuenta, señorías, y este me parece el más claro, simple y fuerte argumento a favor de la convalidación del presente Real Decreto-ley. (RPAE; PSOE; 14/31).

Si nosotros no traíamos esto como real decreto, estábamos prolongando un tiempo innecesario y evitando que pudiese desarrollarse de forma inmediata. (RPAE; PSOE; 14/32).

Una de las fases más importantes de cualquier política pública es su evaluación. El debate analizado muestra lo deficitaria que es la *evaluación* de las Políticas Activas de Empleo y, en especial, en sus fases intermedias, es decir, el seguimiento, mostrándose casi inexistente. Con respecto al *seguimiento de las Políticas Activas de Empleo*, es recogido en el Real Decreto-ley 3/2011 y en la posterior Estrategia Española de Empleo, aunque sin apenas concreción y con nula presencia en el debate: *Un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan el seguimiento de los objetivos y su grado de cumplimiento. (RPAE; Texto; 15/5).* Y con escasa definición del uso de la misma: *Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas participarán en la elaboración de dicha Estrategia y recibirán información periódica sobre su desarrollo y seguimiento. (RPAE; Texto; 15/7).*

Cualquier proceso de evaluación requiere el establecimiento previo de un método evaluativo, unos agentes evaluadores, la selección de contenidos a evaluar, momentos de la evaluación, etc. En las Políticas Activas de Empleo la evaluación no se incorpora, de forma más o menos clara, hasta la Estrategia Española de Empleo. *La implantación de un sistema de evaluación tiene por finalidad dotar a la Estrategia Española de Empleo de un instrumento y una serie de criterios para valorar los logros y los avances, y reexaminar su despliegue en términos de medición, aprendizaje y mejora. (EEsE; Texto; 18/74).* No obstante, se sigue mostrando como una evaluación deficiente, más si cabe, para atender las diversas finalidades que se pretende cubrir: evaluar para medir resultados, evaluar para

adaptar a nuevas realidades o evaluar el Sistema Nacional de Empleo: *El Sistema Nacional de Empleo, será objeto de evaluación periódica con el fin de adecuar sus estructuras, medidas y acciones a las necesidades reales del mercado laboral.* (LE; Texto; 5/4).

Cabe reconocer que la evaluación también es un procedimiento de carácter más técnico que político pero, sin duda, requiere de la adecuada consideración política. Diversas intervenciones en el debate hacen referencia a la “no evaluación” de estas políticas y a la necesidad de llevarla a cabo.

Asimismo pretendemos que haya una mayor evaluación de las políticas públicas. Nadie evalúa el éxito, la eficiencia de las políticas activas de empleo y hace falta un organismo, a poder ser autónomo, yo diría inclusive que fuera independiente del Ministerio de Trabajo, no en el INEM sino fuera de él, que evalúe la eficiencia de las políticas públicas. (LE; PSOE; 6/62).

Además, no se hace ni una mínima evaluación de estos servicios con la intención de promover un cambio ni se analiza su gestión desde un punto de vista crítico; parece que no hay cultura de autocrítica. (LE; PNV; 10/17).

La evolución del periodo y la crisis económica, aumenta la exigencia sobre mayores niveles de eficacia en los resultados de las Políticas Activas de Empleo y, por tanto, la necesidad de realizar un seguimiento y evaluación de las mismas.

Articular una respuesta adecuada a la necesidad urgente de reforzar la eficacia de las políticas activas de empleo en un contexto de crisis. (MCPE; PSOE; 16/15).

Un cúmulo de circunstancias, entre las que se encuentran las comentadas anteriormente como la necesidad de mejorar la eficacia de estas políticas, el impacto de la coordinada temporal con la llegada de la crisis económica, la escasa evaluación de estas políticas, entre otras, dan lugar la **reforma de las Políticas Activas de Empleo** a través de la aprobación del Real Decreto-ley 3/2011.

El debate sobre esta reforma se refiere tanto al contenido de la misma, como también a su justificación. Respecto a los contenidos, destaca la inclusión de la colaboración de las agencias de colocación privadas en la intermediación laboral; la mayor discrecionalidad en el diseño y desarrollo de estas políticas por parte de las Comunidades Autónomas; la

elaboración de una Estrategia Española de Empleo con sus respectivos Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE's); la definición de un catálogo de servicios para usuarios más diversos; relación de ámbitos de actuación... y, en definitiva, trata de representar una nueva filosofía. Todo ello buscando la eficacia de las Políticas Activas de Empleo.

Es la reforma de una ley ya vieja, la Ley 56/2003, de Empleo, que resulta excesivamente genérica, muy antigua e insuficiente para afrontar estas profundas reformas de nuestras políticas activas de empleo que, en mi opinión, es uno de los grandes elementos para combatir esta lacerante cifra de paro que sufre nuestro país. (RPAE; PSOE; 14/21).

Por su parte, la reforma de las políticas activas de empleo supone abandonar un sistema rígido y poco enfocado a las necesidades de los desempleados y optar por un sistema basado en itinerarios individuales y personalizados, un sistema que prioriza las necesidades de formación de los colectivos más afectados por la crisis económica. (DEN11; PSOE; 33/6).

La necesidad de la reforma, en un momento de aumento del desempleo, no parece que merezca mucha discusión. No obstante, el contenido de la reforma y el procedimiento si lo requiere, y exige un mayor peso relativo a la justificación de la misma por quienes la promueven, el Gobierno.

Este real decreto, señorías, es un galimatías jurídico y legislativo, un cúmulo de despropósitos. Es un real decreto que introduce una enorme inseguridad jurídica, un real decreto que no cumple ni siquiera con la finalidad constitucional del artículo 86, que habla de urgencia y de coyuntura. (RPAE; PP; 14/29).

Siempre que se produce el **consenso con los agentes sociales** resulta un aval político importante para la legitimidad de las acciones que se llevan a cabo, y ensalza el papel de estos agentes y su legitimidad formal como interlocutores y representantes de quienes participan en el mercado de trabajo. Así sucede con la reforma de las Políticas Activas de Empleo. Las alusiones a los mismos en el debate tienen, por tanto, una connotación positiva. El modo de evidenciar el consenso con estos agentes es través de la firma de acuerdos que, además, contribuyen a justificar resultados.

Además –y con esto quiero acabar-, no se trata de un salto en el vacío; se trata de algo que hemos construido sobre dos bases fundamentales, y por eso quiero reiterar cuál es la esencia de este decreto-ley: es el acuerdo, es el pacto social que suscribimos con sindicatos y empresarios para llevar a cabo esta actuación con los agentes principales. (RPAE; PSOE; 14/2).

Un elemento clave de la reforma de las Políticas Activas de Empleo, es el establecimiento de la **Estrategia Española de Empleo** que representa: *El marco normativo para la coordinación y ejecución de las Políticas Activas de Empleo en el conjunto del Estado que ha de contribuir a fomentar el empleo de la población activa* (EEsE; Texto; 18/1). Como “estrategia” implica diversas medidas y la participación de diversos actores, y está también vinculada a la Estrategia Europea de Empleo. De modo que se pone cierto énfasis en el término “estrategia”, acentuando que ésta representa la suma de los esfuerzos de todos los actores en materia de Políticas Activas de Empleo.

Su impacto no deberá limitarse al ámbito orgánico de los Servicios Públicos de Empleo [...] sino que deberá alcanzar también al resto de actores de la política activa de empleo, públicos y privados, procurando la complementariedad de sus capacidades. Este enfoque se corresponde de una manera muy evidente con el concepto de “estrategia”, y permite diferenciar una “estrategia de empleo” de un “plan de empleo”. (EEsE; Texto; 18/9).

Diferencia también la nueva Estrategia de un mero conjunto de medidas o programas, que es la fórmula que se había utilizado hasta este momento para articular la política de empleo española. (EEsE; Texto; 18/9).

Cabe resaltar que el hecho de que se incluya la elaboración de una Estrategia Española de Empleo, y a pesar de la importancia que puede tener en el diseño de las Políticas Activas de Empleo, no es un hecho que genere, en sí mismo, la discusión o el debate esperable, partiendo del reconocimiento de que las posibilidades de discutirlo se ven mermadas por el procedimiento legislativo empleado para su aprobación. Su vinculación a la Estrategia Europea de Empleo y cierto carácter “integrador” de la misma de las distintas administraciones y actores implicados, pueden haber contribuido a su menor discusión: *Aprobará la Estrategia Española de Empleo, que se elaborará en colaboración con las Comunidades Autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. (RPAE; Texto; 15/4).*

Además, la Estrategia Española de Empleo, tiene la capacidad de finalizar el debate sobre la territorialidad, integrando, de forma coordinada, las competencias que han asumido las Comunidades Autónomas en materia de Políticas Activas de Empleo: *Las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas activas de empleo, podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de acuerdo con los*

objetivos del Plan Anual de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Empleo. (RPAE; Texto; 15/9).

Que se plantee como estrategia, también implica que su duración es mayor a la anual, por lo que ha de desarrollarse a través de un Plan Anual de Política de Empleo (PAPE): *Aplicar y concretar la Estrategia Española de Empleo, a través del Plan Anual de Política de Empleo. (RPAE; Texto; 15/7), dotándole de mayor operatividad.*

Uno de los efectos más significativos que introduce la Estrategia Española de Empleo, es la ***flexibilidad de las Políticas Activas de Empleo***: *Incorpora un elemento novedoso en el ámbito del diseño y la gestión de las políticas activas de empleo como es el de la transversalidad (o flexibilidad en la gestión) de las medidas de políticas activas. (EEsE; Texto; 18/31).* Esta flexibilidad es un eje de orientación para su desarrollo que las dota de capacidad de adaptación a los mercados de trabajo de cada territorio: *Los diez ámbitos de Políticas Activas de Empleo conforman un marco flexible, y permiten adaptar el diseño de las acciones y medidas por parte de las Comunidades Autónomas a las necesidades de cada una de ellas. (EEsE; Texto; 18/31).*

La imbricación de la territorialidad de las Políticas Activas de empleo, requería necesariamente de otro mecanismo de coordinación distinto al de la administración, en este caso desde el punto de vista del usuario o beneficiario, y toma forma en el ***Catálogo de Servicios***.

Es un concepto significativo, muy relacionado con la calidad de los servicios de empleo. Representa una evolución o modernización en la prestación del servicio de las herramientas de las Políticas Activas de Empleo. Es significativo porque representa la parte explícita de los derechos de los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo, con lo que ello implica también de aplicación de principios de igualdad en el acceso a estos servicios: *En tercer lugar, el Catálogo de servicios a la ciudadanía que se detalla en el artículo 19 ter del nuevo cuerpo legal, forma parte de la política activa de empleo, formulada en términos de derecho subjetivo y prestado en forma de servicio para así garantizar, en todo el Estado, el acceso al mismo. (EEsE; Texto; 18/9).*

Además, amplía y establece los posibles usuarios de los Servicios Públicos de Empleo, diversificando el concepto más tradicional del usuario “parado” a otro que incluye a cualquier trabajador, se encuentre en situación de empleo o desempleo y a las propias empresas.

Todo ello ¿qué configurará? Un catálogo de servicios a la ciudadanía que se despliega en tres modalidades: para desempleados, para ocupados y para empresas. (RPAE; PSOE; 14/22).

También es significativo, ya que, resulta un instrumento de coordinación política, permitiendo establecer una base común de servicios en materia de Políticas Activas de Empleo en todo el territorio nacional, marcando un nivel de homogeneidad a partir del cual, cada Comunidad Autónoma, puede ampliar: *El catálogo recoge los servicios comunes a prestar por los Servicios Públicos de Empleo, tanto desempleadas como ocupadas, y a las empresas, sin perjuicio de que cada Servicio Público de Empleo desarrolle y amplíe, en su ámbito territorial, esta oferta de servicios. (RPAE; Texto; 15/10).* Por tanto, dado que la finalidad del Catálogo de Servicios es dar homogeneidad, partiendo del reconocimiento de la diversidad territorial, es un instrumento que no suele generar oposición en el debate.

También vemos positiva la disposición declarativa que se hace de los principios y objetivos, tanto de políticas de empleo como en la búsqueda de la empleabilidad o en el propio catálogo de servicios, en relación con lo que existe en este momento. (RPAE; Mixto; 14/24).

Y a las señorías que se han mostrado críticas con el contenido del Real Decreto-ley les recomiendo, en relación con el catálogo, que se lean el segundo apartado del artículo 19 ter, donde se recoge que cada servicio de empleo podrá establecer su propia carta de servicios, atendiendo a la evolución de su mercado de trabajo, a las necesidades de las personas y empresas y a las prioridades establecidas en sus propios programas. (RPAE; CiU; 14/28).

Más confrontación genera la **participación de agentes colaboradores** en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, cuestión que también se ha ido introduciendo de forma progresiva en la regulación de las Políticas Activas de Empleo y que alcanza a la colaboración con entidades, no sólo sin ánimo de lucro, sino también con ánimo de lucro. Inicialmente, esta participación se considera desde el punto de vista de entidades que representan a determinados colectivos sociales y con consideración especial en las

Políticas Activas de Empleo. Sería por tanto, una participación de entidades sin ánimo de lucro y bajo criterios y coordinación de los Servicios Públicos de Empleo: *La colaboración de tales entidades se orientará en función de criterios de eficacia, calidad y especialización en la prestación del servicio encomendado.* (LE; Texto; 1/6).

Pero este debate evoluciona hacia la colaboración “privada” conforme lo hace el propio marco regulador, especialmente en lo referido a la intermediación laboral, a través de agencias de colocación o empresas de trabajo temporal. Esto suscita la consecuente discusión sobre la posible privatización de estos servicios, cuestión en la que se encuentran posturas a favor y en contra de dicha colaboración.

A través de la introducción de entidades colaboradoras se está abriendo las puertas a la privatización del Sistema de Empleo. (LE; Mixto; 3/23).

En este asunto echamos de menos en este proyecto de ley la falta de ambición para dar más pie a la iniciativa privada para participar en los procesos de intermediación. (LE; CiU; 2/13).

La aprobación de la reforma de las Políticas Activas de Empleo recoge, de forma explícita, la posibilidad de la colaboración público-privada: *La colaboración público-privada en materia de políticas activas de empleo implica contar con las sinergias que pueden aportar distintos interlocutores que actúan desde distintas perspectivas. Implica, también, contar con la corresponsabilización de todos ellos, y supone una oportunidad para reforzar la presencia de los Servicios Públicos de Empleo y ampliar su capacidad de actuación.* (EEsE; Texto; 18/28). Lo que despierta la crítica de algunos representantes políticos.

Sin embargo, tenemos que plantear nuestro escepticismo y nuestra discrepancia con respecto por ejemplo a la denominada colaboración público-privada, que teniendo en cuenta el marco general en el que nos encontramos, nos da la impresión de que es aquello de la socialización de las pérdidas y la privatización de los beneficios, es decir, que esa colaboración público-privada puede terminar con un sector público encargado de lo no rentable y con un sector privado, en este caso floreciente en la intermediación laboral, encargado de lo más rentable. (RPAE; IU; 14/25).

A pesar de la diversidad de acciones en materia de Políticas Activas de Empleo, sólo algunas de éstas han tenido mayor notoriedad en el debate para la regulación general de las

Políticas Activas de Empleo, mereciendo especial atención la **intermediación laboral** o puesta en contacto de ofertantes y demandantes de empleo que: *Tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.* (LE; Texto; 1/9).

Su notoriedad ha estado alimentada, no sólo por su carácter básico en el conjunto de servicios desarrollados por los Servicios Públicos de Empleo, sino por ser fácil objeto de crítica ante el escaso peso relativo de los Servicios Públicos de Empleo en la gestión de ofertas de empleo: *Finalmente, es objetivo esencial de la ley la definición de la intermediación laboral, instrumento básico de la política de empleo, en la que cabe la colaboración con la sociedad civil, con respeto a los principios constitucionales y de acuerdo a criterios de objetividad y eficacia.* (LE; Texto; 13/2). Esta circunstancia es la que otorga cierta legitimidad a la participación de las agencias privadas en la intermediación laboral. La mayor parte de las intervenciones se dan en este sentido.

Siempre hemos dicho que el gran fracaso del INEM actual es que intermedia muy poco o casi nada, porque si exceptuamos las ofertas públicas de empleo, la intervención en el mercado laboral privado no llega al 5 por ciento. Nuestra pretensión es que la ley contemple una exigencia, un compromiso de que los servicios públicos de empleo se acerquen a la media de la Unión Europea. (LE; PSOE; 6/62).

En un país con un número tan alto de parados es todavía muy importante el número de puestos de trabajo vacantes por ocupar, y para superar esa realidad se mejorará la intermediación, permitiendo a las empresas de trabajo temporal formalizar contratados para la formación y el aprendizaje. (DEN13; PP; 36/10).

Una de las actuaciones que mejor reflejan la marcada orientación hacia la oferta del mercado del trabajo, de las Políticas Activas de Empleo, es la atención individualizada y la personalización de los servicios a través de los **itinerarios individuales de inserción**.

Los itinerarios individuales de inserción definen y concretan la atención que ha de prestar el Servicio Público de Empleo a cada usuario, bajo la asistencia de un tutor de empleo. De este modo, los itinerarios constituyen una aplicación ordenada de las herramientas y servicios que ofrecen las Políticas Activas de Empleo a los desempleados. *La articulación de los servicios y políticas activas a favor de los desempleados se ordenará por los*

servicios públicos de empleo en un itinerario de inserción laboral individualizado, en colaboración con el demandante de empleo de acuerdo con las circunstancias profesionales y personales de éste. (LE; Texto; 13/7). Representan, por tanto, la “personalización” de las Políticas Activas de Empleo, ya que el itinerario ha de desarrollarse considerando las características personales y profesionales del demandante de empleo. El itinerario individual y personalizado de empleo contemplará, a partir de una entrevista de diagnóstico individualizada, las acciones del catálogo de servicios, y servicios específicos, que ofrece el Servicio Público de Empleo a la persona demandante de empleo, acordes a sus necesidades, sus requerimientos y al objetivo a conseguir. (RPAE; Texto; 15/12).

Los itinerarios individuales tienen una elevada implicación en la “activación” del desempleado. *La prestación del servicio personalizado debe completarse con la determinación de un Itinerario Individual y Personalizado de Empleo, plasmado en un Acuerdo Personal de Empleo. (EEsE; Texto; 18/26).*

En efecto, el itinerario individualizado es un elemento muy significativo del desarrollo de las Políticas Activas de Empleo. Representa gran parte de la esencia o filosofía de estas políticas: muy orientado hacia la oferta del mercado de trabajo, conlleva el principio de activación del desempleado y facilita el seguimiento y realización de las acciones para él definidas bajo la tutela de un tutor, dando lugar a una relación con cierto carácter paternalista. Toma así, una alta notoriedad en la ejecución de las Políticas Activas de Empleo. Los itinerarios individualizados de empleo materializan el vínculo entre los códigos de *personalización de los servicios, catálogo de servicios y la calidad de los servicios de empleo.*

A pesar de la notoriedad del concepto, el debate en torno al mismo tampoco ha sido especialmente denso. De lo que cabe deducir que existe cierto consenso implícito sobre la necesidad de desarrollar estas políticas bajo la fórmula del itinerario individualizado. De este modo, las intervenciones generadas en el debate giran en torno a la necesidad de profundizar en su desarrollo.

No hay nada sobre la necesidad de tutorizar y hacer un itinerario individual a los parados. Ustedes saben que los parados españoles, ese millón largo de PLD de parados de larga duración, no reciben del servicio público de empleo una

atención personalizada, una tutorización de su itinerario hacia la inserción laboral. Esto no existe y no existe porque el servicio público de empleo, el de las comunidades autónomas y el servicio anterior, el del Estado, el INEM, no tienen personal, presupuesto, ni capacidad para hacer esto, ni siquiera costumbre. (LE; PSOE; 2/15).

Deseamos con nuestras enmiendas que los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los servicios públicos de empleo participen en las políticas activas de empleo, adecuadas a su caracterización y opción profesional, que se determinen en su itinerario de inserción, idóneo a su cualificación y experiencia profesional. (LE; IU; 6/59).

Los itinerarios materializan otro componente importante para la aplicación de estas Políticas Activas de Empleo, los **compromisos**. Los compromisos pivotan en torno a los itinerarios individuales de inserción, donde ambas partes, Servicios Públicos de Empleo y desempleados, asumen unos compromisos para con el otro: *Para la realización del itinerario individual y personalizado de empleo será necesaria la suscripción y firma de un acuerdo personal de empleo. Mediante este acuerdo, por una parte, la persona beneficiaria del itinerario se compromete a participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo, o la puesta en marcha de una iniciativa empresarial, y, por otra parte, el Servicio Público de Empleo se compromete a la asignación y planificación de las acciones y medidas necesarias. (RPAE; Texto; 15/12).* Aunque, en ocasiones, se establecen como “obligaciones” para los demandantes de empleo y beneficiarios de prestaciones: *Entre los objetivos que impulsan la mejora en la relación de políticas activas y pasivas, se encuentran el garantizar la aplicación de políticas activas y la participación en ofertas de trabajo a las personas beneficiarias de políticas pasivas, y velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la inscripción como demandantes de empleo. (EEsE; Texto; 18/32).*

Del itinerario de inserción laboral debe surgir un compromiso, por supuesto basado en la autonomía de la voluntad que debe presidir la celebración de cualquier tipo de contrato, que hace surgir obligaciones para las partes y, desde ahí sustentar las expectativas de inserción que surgen para el desempleado como consecuencia de la firma del mismo acompañado de sus respectivas cargas, y deberes de ayuda, formación y asesoramiento por parte de los servicios públicos de empleo correspondientes. (LE; PSOE; 3/49).

Gran parte del debate político en torno a los compromisos versa sobre aquellos que deben de asumir los propios Servicios Públicos de Empleo, representando los compromisos que políticamente se adquieren ante la ciudadanía en este ámbito.

Cuando presenté las enmiendas ante la prensa, me parecía que la enmienda número 155 era muy definitiva de lo que debe ser la atención de los servicios de empleo a los parados, porque contemplaba el establecimiento de un compromiso para que cualquier parado reciba una oferta de empleo o de formación antes de 6 meses. (LE; PSOE; 4/8).

No obstante, el itinerario individualizado no es el único ámbito de definición de compromisos. Desde el punto de vista de los Servicios Públicos de Empleo, los compromisos pueden estar referidos a principios de actuación, como por ejemplo, comprometerse a que la proporción de mujeres beneficiarias de los servicios de empleo se corresponda con el peso relativo de las desempleadas sobre el total de parados.

Quedan las enmiendas dirigidas a tres grandes objetivos. El primero de ellos, el que se refiere a mejorar la calidad de los servicios públicos de empleo, a aumentar su eficiencia, a exigirles más compromisos, a tratar que los servicios públicos de empleo, autonómicos o estatales, hagan bien su trabajo, porque esta es una cuestión fundamental en la política de empleo. (LE; PSOE; 6/61).

A pesar del esfuerzo del marco regulador por los compromisos explícitos, y más allá de las referencias a las sanciones previstas en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto) a las que se alude en la misma, apenas se hace referencia al *seguimiento de los trabajadores desempleados*, tal y como cabría esperar en base al planteamiento que adoptan estas políticas, es decir, tuteladas y con la formulación de compromisos. No obstante, esta escasa referencia al seguimiento de los trabajadores desempleados puede situarse en un plano más técnico, más propio del tutor de empleo, aunque cabría su análisis y consideración como función básica de la aplicación de las Políticas Activas de Empleo. Parece, por tanto, que esta escasa atención prestada al seguimiento de los trabajadores desempleados es una extensión del escaso seguimiento de las Políticas Activas de Empleo en general, como se mostraba anteriormente.

De este modo, el seguimiento de los trabajadores desempleados queda limitado al posible incumplimiento de las obligaciones de los demandantes de empleo y a las posibles infracciones y sanciones y, en definitiva, al “castigo” burocrático a los parados, en

concreto sobre los que son beneficiarios de prestaciones y subsidios de desempleo: *Las administraciones Públicas competentes deberán verificar el cumplimiento de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo y deberán comunicar los incumplimientos de esas obligaciones al Servicio Público de Empleo Estatal* (LE; Texto; 5/10).

El Gobierno, ustedes lo recordarán, planteó el famoso decretazo que se inspiraba en la necesidad de combinar en cierto modo los castigos a los parados que no realizaban una política de inserción adecuada. (LE; PSOE; 2/15).

El rol de las *empresas* sigue una evolución favorable en la regulación y debate de las Políticas Activas de Empleo. La referencia principal en la tramitación es a la participación, a través de sus organizaciones. La participación de la empresa en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, está presente desde la tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, órgano consultivo de participación institucional, y en el que coinciden con las organizaciones sindicales. En este sentido, el único debate que se ha suscitado, ha sido el de si la participación de las mismas debía de ir más allá, no sólo con dicha finalidad consultiva, sino también como un agente activo con mayor implicación en el desarrollo las Políticas Activas de Empleo, por ejemplo, valorando la formación que la empresa puede ofrecer.

Por ello, se estima inestimable garantizar una conexión, mediante mecanismos de cooperación, entre las empresas y el Sistema Nacional de Empleo, a fin de que el mismo pueda participar de las distintas acciones llevadas a cabo por las mismas y formar a los desempleados dentro de ellas, para facilitar su inserción profesional. (LE; PSOE; 3/45).

¿Dónde está la empresa en esta ley? No está la empresa; están los empresarios en las representaciones generales, pero ¿cómo hacen las políticas de empleo los servicios autonómicos y públicos de empleo? ¿Cómo hacen para insertar a la empresa en una mayor intermediación, en una mejor inserción, en la lucha por la calidad en el empleo y en una política de prevención del desempleo a través del fomento de la empleabilidad? De esto no hay nada y esta es una ausencia en nuestra opinión muy lamentable. (LE; PSOE; 2/15).

Conforme se avanza, la vinculación de las empresas con las Políticas Activas de Empleo se torna más sólida. La reforma de las Políticas Activas de Empleo, a través del Real Decreto-ley 3/2011, recoge la participación de las organizaciones empresariales, junto a las sindicales, en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo: *Las organizaciones*

empresariales y sindicales más representativas participarán en la elaboración de dicha Estrategia y recibirán información periódica sobre su desarrollo y seguimiento. (RPAE; Texto; 15/7). Además, como ya se indicaba, a la vez, la modificación en la regulación de estas políticas convierte a las empresas en destinatarias de los propios Servicios Públicos de Empleo. Por tanto, asumen un doble rol, como “supervisoras” y “usuarias”, dotándoles de cierta posición privilegiada en este ámbito: Los Servicios Públicos de Empleo, prestarán servicios a las personas desempleadas, a las personas ocupadas y a las empresas. Estos servicios se definen en un catálogo. (RPAE; Texto; 15/9).

En definitiva, las empresas tienen necesidades de capital humano y, como tal, hay que cubrir dichas necesidades: *Igualmente contiene los servicios orientados a las empresas para mejorar la cualificación de los Recursos Humanos, así como la generación de actividad económica y creación de empleo. (EEsE; Texto; 18/8). El rol de las empresas va tomando protagonismo, en tanto que son la fuente de creación de empleo: Propone situar a la población activa y a las empresas, verdaderos actores del mercado de trabajo, en el centro de las actuaciones del conjunto del sistema nacional de empleo. (EEsE; Texto; 18/5).*

Otra cuestión, que aunque sin gran notoriedad cuantitativa si se considera de importancia cualitativa, es la asociación de las Políticas Activas de Empleo y la **competitividad empresarial**. Ésta surge también a partir de la reforma de estas políticas en el Real Decreto-ley 3/2011. Asociar estas políticas a la competitividad empresarial resulta un cambio notorio en la argumentación y defensa de estas políticas, así como de su papel en el mercado de trabajo. Implica la manifestación de un cambio de orientación importante y se sitúa como una finalidad básica, junto a la más tradicional de prestar servicios a los desempleados: *Otros fines de la reforma, como mejorar la atención a las personas y su empleabilidad en el mercado de trabajo, así como a las empresas para la mejora de su competitividad, o fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial. (RPAE; Texto; 15/3). También permite vincular estas políticas con el componente más económico.*

Porque hemos mejorado la productividad, que, en efecto, es el factor esencial de la competitividad de la economía. (DEN07; PSOE; 27/26).

La presencia en el discurso de la otra parte, los *sindicatos*, guarda algunas diferencias con respecto a las empresas, a pesar de que comparten el rol consultivo en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. La notoriedad en el discurso de la participación de los sindicatos en el debate y tramitación de las Políticas Activas de Empleo es menor. De la discusión, se pueden destacar dos cuestiones. En primer lugar, su participación, en igualdad de posición que las organizaciones empresariales. No obstante, en el caso de los sindicatos más parece una formalidad que una verdadera fe en su papel en los órganos consultivos del Sistema Nacional de Empleo, ya que en el caso de las empresas se daban otras justificaciones para su participación, como se describía anteriormente.

En ese artículo 18 se recoge, también, un principio consagrado en el artículo 7 de la Constitución y se tiene en cuenta, por tanto, lo que nosotros consideramos importante en esta ley: la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de representación. (LE; PP; 9/17).

Se puede decir, que el rol de los sindicatos en las Políticas Activas de Empleo no evoluciona o no se modifica sustancialmente, a pesar de que también se incorporan en la Elaboración de la Estrategia Española de Empleo. *Dichos Servicios Públicos de Empleo contarán con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de representación de carácter consultivo, en la forma en que se prevea por las Comunidades Autónomas, teniendo dicha participación carácter tripartito y paritario. (LE; Texto; 13/6).*

La menor intensidad discursiva sobre el papel de las organizaciones sindicales en las Políticas Activas de Empleo, contrasta con cierta mención recurrente a las mismas para otras cuestiones. Así, por ejemplo, éstas han sido utilizadas al inicio del debate y tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, en ocasiones como arma arrojadiza, sobre las posturas relativas a la centralización vs. descentralización en la regulación de las Políticas Activas de Empleo.

Se dice que es acorde con las directrices que emanan de la Unión Europea, pero usted sabe que el aspecto central de este proyecto de ley, que sí que han negociado y que aplauden entusiásticamente los sindicatos de ámbito estatal, es una mayor centralización de las políticas de empleo. (LE; Mixto; 2/7).

Estamos viendo a lo largo de la mañana de hoy, y no es el único día, que los acuerdos entre las direcciones de los sindicatos de ámbito estatal y el Partido

Popular no siempre, más bien raramente, redundan en medidas y en soluciones conformes al interés general, conformes a los intereses de los trabajadores. (LE; Mixto; 12/42).

De ahí quizás, que la notoriedad de las organizaciones sindicales en lo que al discurso de las Políticas Activas de Empleo se refiere, parece enfatizar el consenso, la estabilidad o la legitimidad que pueden aportar a la regulación de las mismas. En definitiva, se asocia a un aval en la garantía de éxito de la política en sí, y no tanto de resultados: *La participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en dicho sistema, así como en los Servicios Públicos de Empleo Estatal y de las comunidades autónomas, además de ser necesaria en un modelo constitucional como el español y respetuosa con nuestros compromisos internacionales, aporta, finalmente, mayores garantías de cohesión y éxito al proyecto. (LE; Texto; 13/2).*

En definitiva, el marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, ha tenido un componente significativo de **negociación con los agentes sociales** que, principalmente, precedió al debate y tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo. Esta negociación se califica como una negociación ardua e intensa, pero que finalmente logra el objeto de la misma que es la aceptación del proyecto de ley.

Este proyecto de ley de empleo, aunque puede contener determinadas insuficiencias, que de hecho las contiene, incluye en gran medida las aportaciones que han realizado las organizaciones sindicales a lo largo del proceso de consulta y negociación, que como ustedes saben ha sido arduo y riguroso. (LE; IU; 2/11).

Como alguna de ellas decía que falta el necesario diálogo, aunque lo ha dicho el señor ministro, yo recordaré que se han celebrado cuatro conferencias sectoriales, otras cuatro reuniones INEM-comunidad autónoma, dos parciales con una comunidad autónoma determinada y seis reuniones con los interlocutores sociales: con UGT, con Comisiones Obreras, con la CEOE y la CEPYME, de tal suerte que fruto de todo este cúmulo de reuniones y de más de un año de trámite de este proyecto de ley ha sido que no sé si con resignación, con alegría, pero en todo caso con adhesión, se ha llegado a acordar el apoyo a este texto. (LE; PP; 2/16).

A pesar de los esfuerzos negociadores, de las reformas de las Políticas Activas buscando su mayor efectividad, de los esfuerzos financieros y, sobre todo, a pesar de la evolución seguida por el contexto socioeconómico, hay una cuestión de carácter fundamental que, de

algún modo, está presente en el discurso y que es el propio *alcance de las Políticas Activas de Empleo*. Este código surge por la presencia en el discurso de afirmaciones que “matizan” o relativizan los efectos de las Políticas de Activas de Empleo. Por lo tanto, manifiestan también una incapacidad de los propios instrumentos políticos. La presencia de este discurso, desde el punto de vista de la responsabilidad política, resulta desconcertante y susceptible de diversas interpretaciones.

Nos encontramos ante una ley, sin duda alguna, instrumental, que no va a resolver los problemas de empleo que tiene España, seguramente ni siquiera lo pretende, y dirigida fundamentalmente a reordenar cuestiones relativas a las políticas de empleo. (LE; PSOE; 10/25).

Desde la convicción, eso sí, de que las políticas activas acompañan, que las políticas que van a crear empleo son las políticas de crecimiento y también medidas específicas de choque que den más oportunidades a quienes generan empleo, que son las empresas. (RPAE; CiU; 14/29).

Esa relativa confianza en los efectos de estas políticas se enlaza, generalmente, con dos aspectos. Por un lado, y desde un rol más tradicional de oposición, sería efecto de una mala formulación y regulación de estas políticas.

Una posición crítica, porque esta ley no es la que hubiéramos querido los socialistas. Es una ley que deja casi todo igual; que desaprovecha una buena ocasión para impulsar, renovar y mejorar la política de empleo de nuestro país. Es una ley que se ha basado en un consenso resignado con el statu quo, que sin embargo y a nuestro juicio reclamaba una fuerte sacudida de innovación, de modernidad y de aumento de recursos públicos para el empleo en nuestro país. (LE; PSOE; 12/45).

Se sigue insistiendo en un modelo fracasado en el que, a diferencia de Europa, se invierte mucho en subvencionar el empleo y poco en la formación de los parados. (RPAE; Mixto; 14/23).

Pero, por otro lado, sería consecuencia del papel residual de estas políticas en la realidad socioeconómica. Es en esta argumentación, donde se hace evidente una incapacidad o impotencia reconocida por los propios políticos. Además, incluye la coordenada temporal, en tanto que, el discurso se refiere tanto al futuro, es decir, una predicción del efecto que tendrán, como al pasado o resultados obtenidos con estas políticas, lo cual, le da mayores dosis de realismo.

En el momento de grave desempleo en nuestro país y de estancamiento económico, sin embargo somos escépticos con respecto al marco en que se desarrollan estas políticas activas. Es decir, valoramos los contenidos acordados en el decreto con los agentes sociales, sin embargo somos muy escépticos con respecto a cómo pueden intervenir, cómo pueden favorecer el empleo en un contexto tan negativo como el que vive nuestro país. (RPAE; IU; 14/24).

Y todo ello [...] con la evidencia de que este conjunto de medidas que se han impulsado durante estos cuatro años en materia de empleo, [...], no nos permiten hacer un balance nada satisfactorio de la política de empleo. (MCPE; CiU; 16/22).

No creo que ninguna de las medidas que ustedes nos plantean en este Real Decreto-ley vaya a facilitar en nada medidas que apoyen la situación de la crisis. (MCPE; PP; 16/23).

III.2.5. El discurso: retos políticos y calidad de los servicios de empleo

Esta última dimensión hace referencia de forma específica al *discurso*. El discurso, siguiendo a Ruiz (2009), es una práctica comunicativa, en este caso principalmente oral pero también escrita, por la que los sujetos dotan de sentido una determinada realidad. Es decir, aquellas construcciones simbólicas (ideas, creencias, valores...) que dan sentido a lo que se hace, comunicaciones que reflejan una realidad construida, con un elevado componente ideológico. Así, en este apartado se trata de identificar aquellos elementos empleados específicamente en el debate político, para caracterizar el discurso sobre las Políticas Activas de Empleo en España, en el periodo contemplado.

Para dar cuenta de esta dimensión se han seleccionados 23 códigos, los cuales se muestran a la siguiente tabla:

Tabla 26
Relación total y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el discurso”

Activación	16
Empleabilidad	21
Ámbito UE	38
Buenas prácticas internacionales	13
Estrategia Europea de Empleo	28
Europa 2020	6
Objetivos del Gobierno	22
Gobierno-creación de empleo	53
Oposición-empleo precario	22
Empleo adecuado	4
Empleo indefinido o estable	24
Pleno empleo	27
Flexiguridad	3
Ámbito territorial	136
Centralización política	48
Solidaridad	7
Ámbito estatal	9
Ámbito local	17
Retos país	51
Retos PAE-objetivos	60
Retos PAE-principios	52
Calidad de los servicios de empleo	111
Personalización servicios	23
TOTAL	791

Uno de los conceptos más específicamente asociados al desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, es el principio de la **activación**, el cual se genera, principalmente, en el seno de las directrices europeas en materia de Políticas de Empleo. La activación es de las “personas”, especialmente las desempleadas, y orienta las Políticas Activas de Empleo hacia una perspectiva micro, de la oferta del mercado de trabajo, y desde la cual se promueve la búsqueda “activa” de empleo por los demandantes.

La activación, precisamente por la asunción de las directrices europeas en materia de Política de Empleo, fue un factor clave para la nueva regulación de las Políticas Activas de Empleo a través de la Ley 56/2003, de Empleo. La activación está presente en el debate, regulación y desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, y no parece que su integración en el ámbito estatal haya generado ningún tipo de colisión con determinados elementos nacionales (políticos, institucionales, culturales...): *Las políticas de empleo deben*

funcionar como instrumentos incentivadores para la incorporación efectiva de los desempleados al mercado de trabajo, estimulando la búsqueda activa de empleo y la movilidad geográfica y funcional. (LE; Texto; 13/2). A pesar de la importancia de esta categoría, la presencia cuantitativa de este código es escasa. Lo que pone de manifiesto que la activación no es “objeto de discusión” en el debate político: *La Ley establece también un concepto más moderno de las políticas activas de empleo, verdaderas herramientas de activación frente al desempleo.* (LE; Texto; 13/2). Las intervenciones en este sentido son algo escasas y, en cualquier caso, las que se producen están dirigidas a reafirmar esta idea.

Las personas inactivas y su necesaria “activación” están absolutamente ausentes de este Proyecto, cuando constituye uno de los factores esenciales para que España alcance las tasas de empleo que exige el cumplimiento de los objetivos establecidos en Lisboa y Estocolmo. (LE; PSOE; 3/50).

Además, las sucesivas reformas de las Políticas Activas de Empleo, así como la propia Estrategia Española de Empleo, mantienen constante este principio: *Ahora bien, en línea con las directrices de empleo de la Estrategia Europa 2020, son también necesarias actuaciones de “activación” o que supongan potenciar los esfuerzos tendentes a aumentar el porcentaje de población activa.* (EEsE; Texto; 18/9).

Muy asociado al concepto de activación, se encuentra el concepto de **empleabilidad**. De hecho la empleabilidad sería resultado de la activación. A pesar de lo “actualizado” del concepto, tampoco es excesivamente recurrente en el argumentario. De modo que representa una variable de “comodín político”, ya que su definición en términos variables, de probabilidad, siempre es susceptible de registrar avances. De este modo su enunciado político en todo momento es positivo, dado que siempre se habla en términos de “mejorar” la empleabilidad.

Incorporar el concepto de la empleabilidad en el discurso permite ofrecer un vocabulario con connotaciones novedosas o “modernas”, acopladas a la nueva caracterización del contexto socioeconómico. Hablar de la mejora de la empleabilidad a través de las Políticas Activas de Empleo, parece dotarlas también de actualización y eficacia, a pesar de lo indefinido en sí del concepto. *El aumento del volumen de personas con dificultades de inserción laboral por su baja empleabilidad.* (EEsE; Texto; 18/14). No hay límites precisos de cuándo una persona es “empleable” o no lo es, pudiendo sólo referirse a ser

“más o menos empleable”, esto es, una cuestión de más o menos probabilidad de acceder y/o mantener un empleo.

Señorías, termino. Resulta inaplazable mejorar la empleabilidad de las personas y situar a los servicios de empleo entre los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en el nuevo modelo productivo. (RPAE; PSOE; 14/22).

La reforma educativa, aunque principalmente produce resultados a medio y largo plazo, es una reforma urgente para mejorar la empleabilidad de los jóvenes. . (DEN13; PP; 36/9).

Sin duda, el contexto geopolítico, nuestra pertenecía a la Unión Europea, resulta fundamental en la generación del discurso sobre las Políticas Activas de Empleo. El **ámbito UE** es sin duda una fuente de condicionamiento que, además, representa muchas realidades: compromisos asumidos para el desarrollo de las estrategias políticas definidas desde sus instituciones; marco de referencia en el que compararse y evaluarse; la integración en un mercado de trabajo europeo; también un medio o instrumento para alcanzar otros objetivos; una fuente de financiación... Y todo ello, acompañado por las connotaciones positivas de la integración europea.

Nosotros queremos recordar hoy las diferentes recomendaciones de la Unión Europea que inciden en la necesidad de actuar de la manera más cercana posible en materia de políticas activas de empleo. (RPAE; Mixto; 14/24).

Creemos que la necesidad de construir Europa de la manera más rápida posible es una necesidad fundamental no sólo para crear una función estabilizadora en un nivel mundial sino que es el instrumento necesario que tienen España y muchos países europeos para responder ante los retos del siglo XXI, los grandes desafíos, con la respuesta al nivel adecuado. (DEN03; CC; 19/81).

Nadie en Europa tiene tantos parados como nosotros, ni tantos jóvenes sin nada que hacer, ni tantas mujeres sin empleo. (DEN09; PP; 28/12).

Enlazado con este papel de lo que supone la integración en el ámbito europeo, la marcación de sus instituciones y su carácter de puente o pertenencia a un mundo globalizado, se hacen significativas referencias a las **buenas prácticas internacionales**. Esto implica la alusión a otros países, básicamente de la Unión Europea, como representantes ejemplarizantes de buenas prácticas en materia de Políticas Activas de Empleo. Sólo excepcionalmente se habla de España como modelo para otros países.

No hay nada respecto a la necesidad de incorporar a nuestras políticas de empleo las buenas prácticas europeas y nuevas políticas de empleo que se están produciendo en otros países y en España desgraciadamente no. (LE; PSOE; 2/15).

Conozco países, concretamente Estados Unidos, donde hay un observatorio que tiene un enorme prestigio como orientador de qué profesiones conviene ir formando, dónde están surgiendo nuevos sectores que requieren formación profesional, etcétera, y esto no está funcionando en los servicios públicos de empleo de nuestro país. (LE; PSOE; 6/62).

Le pondré algunos ejemplos de lo que digo en relación con otros países. Alemania y Francia triplican los recursos destinados por España a formación – que de eso estamos hablando-. (RPAE; Mixto; 14/23).

En esa contextualización del discurso en el ámbito internacional, un elemento importante, como no podía ser de otra manera, es la **Estrategia Europea de Empleo** que materializa las directrices en el ámbito de las políticas de empleo de sus Estados miembro: *Las políticas definidas en el párrafo anterior deberán desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Empleo, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo. (LE; Texto; 13/7).* Las referencias realizadas a la misma, enmarcan las Políticas Activas de Empleo nacionales como una política coordinada y aprobada por los Jefes de Estado.

La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica y de cohesión social, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulado por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. (LE; Mixto; 3/24).

Por otro lado, quiero decir, en relación a la evaluación de las políticas de empleo que, en estos últimos años, las políticas de empleo, de acuerdo con la estrategia europea de empleo, vienen siendo objeto de análisis y valoración, a través de la participación de los jefes de Gobierno y de Estado en las diversas cumbres y análisis de empleo, con los planes nacionales de empleo. (LE; PP; 4/13).

Esta política coordinada define los colectivos prioritarios, arraiga las políticas de empleo como políticas de obligado cumplimiento, conlleva la medición del grado de consecución de objetivos concretos a través de indicadores, entre otros aspectos: *La estrategia de coordinación de políticas iniciada en la Unión Europea [...] obliga al Estado español a establecer objetivos cuantificados de actuación con desempleados, toda vez que la Unión Europea vincula la distribución de fondos europeos (Fondo Social Europeo) al logro de*

dichos objetivos, lo que necesariamente obliga al establecimiento de mecanismos que hagan posible su cumplimiento. (LE; Texto; 13/1).

Pero además, es una estrategia europea que también representa una fuente de financiación, a distribuir en el territorio nacional.

No hay que olvidar por otra parte que la estrategia europea de empleo ha sido aprobada por los jefes de Estado de la Unión y gran parte de las políticas activas que se prevén están cofinanciadas por tales fondos. (LE; PP; 2/17).

Por tanto, es lógico que todos los territorios, que todas las nacionalidades de la Unión Europea se ajusten a la estrategia europea de empleo, que tiene su expresión, insisto, en los planes nacionales de empleo que, lógicamente, todos los países venimos obligados a presentar cada año ante la Comisión Europea. Además, no nos olvidemos de que esos planes cuentan con financiación europea. (LE; PP; 10/20).

Posteriormente, y aunque de menor frecuencia por ser más reciente, se incorpora la estrategia **Europa 2020**, nuevo marco, de carácter más general, para el crecimiento y desarrollo de la Unión, pero que también establece las orientaciones a seguir en materia de Políticas Activas de Empleo: *Tal y como se ha expuesto, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 se enmarca en dos políticas generales de ámbito español y europeo, como son la Estrategia Europa 2020 y el Programa Nacional de Reformas, cuyo alcance no se limita a las políticas activas de empleo, sino que comprende la totalidad de la política de empleo. (EEsE; Texto; 18/18).* En definitiva, un nuevo marco para el impulso de un objetivo común de la Unión Europea en un mundo globalizado

En segundo lugar, hay que adecuar nuestras políticas activas de empleo a la nueva estrategia europea a medio plazo, la denominada Unión Europea 2020. ¿Por qué? Porque hay un objetivo fundamental para la Unión Europea, un objetivo de reestructuración, de modernización, de competitividad en la nueva globalización, que impone a Europa una serie de objetivos y reformas que tienen que inspirar las políticas activas de empleo de todos los países europeos. (RPAE; PSOE; 14/21).

Una vez considerado el marco político del discurso sobre las políticas activas en el contexto europeo, cabe preguntarse cómo encajan estas premisas en el discurso político en materia de empleo del gobierno de turno. Es decir, en los **objetivos del Gobierno**. Hay que

tener en consideración que, con este código, se representan las manifestaciones en primera persona del Gobierno, las cuales marcan sus prioridades y acciones más importantes y, como no podía ser de otra manera, entre éstos siempre se encuentra el empleo y, su contrapuesto, el desempleo.

Señorías, el objetivo principal del Gobierno desde el primer momento ha sido la creación de empleo. (DEN03; PP; 19/8).

Señorías, el empleo, la protección social, la educación, la investigación, el desarrollo, la innovación, la lucha contra el cambio climático y la inversión en infraestructuras constituyen ejes esenciales de nuestra acción para el futuro en una España que cada vez vamos a hacer más fuerte. (DEN07; PSOE; 27/14).

La centralidad que representa el empleo/desempleo, hace que el resto de políticas estén orientadas a contribuir o reforzar a ese objetivo principal. Este código, es propio de los Debates del Estado de la Nación, tanto en los años de expansión económica como de desaceleración o recesión, donde, por otro lado, se manifiesta más indispensable.

Lo enunciaré de forma sencilla pero ambiciosa: la próxima legislatura lograremos el pleno empleo en España. No lo quiero con carácter coyuntural, lo quiero definitivo y eso requerirá nuevos cambios en las condiciones estructurales de nuestra economía. (DEN07; PSOE; 27/14).

Todas las medidas que toma este Gobierno tienen un objetivo, que es crear empleo. Cuando hacemos reducción de déficit público es para crear empleo, cuando hacemos la reestructuración del sector financiero es para crear empleo, cuando hacemos la reforma laboral, también, cuando planteamos la reforma de la Administración, también, y cuando luchamos para eliminar el déficit tarifario, también. Ese es el gran objetivo, todo lo demás son instrumentos. (DEN13; PP; 36/46).

Lógicamente, si el empleo/desempleo es un objetivo prioritario en el discurso político y de la acción de **Gobierno**, quedaría ver el grado de consecución del mismo. La **creación de empleo**, adquiere lógicamente gran notoriedad discursiva. Se trata de un código cuyas citas se encuentran también en los Debates del Estado de la Nación, por resultar el marco político e institucional en el que el Gobierno ha de rendir cuentas de su acción. Las citas, referidas al periodo comprendido entre 2003 y 2009, recogen la exposición de los correspondientes Gobierno del éxito de la economía española en la creación de empleo. Son citas que, en su mayoría, se arrojan con datos relativos a los puestos de trabajo creados, evolución de las tasas de ocupación y desempleo, etc. Asimismo, se incide en el

carácter histórico de los resultados. También en lo beneficioso que resulta para la sociedad. Además, se señalan específicamente los progresos dados en el colectivo de jóvenes y mujeres. No obstante, se advierte que, en ningún momento, parece vincularse la mejora en los indicadores del mercado de trabajo con las Políticas Activas de Empleo, al menos en tono alusivo, lo que lleva a considerar el “alcance” de las mismas.

Hay 3.800.000 ocupados más en España que saben que es verdad que están ocupados. Hay 1.500.000 más de ocupados en esta legislatura que también saben que es verdad que están ocupados. También el 53,7 por ciento de ese millón y medio, que son mujeres, saben que han encontrado un puesto de trabajo. (DEN03; PP; 19/24).

Voy a hablar en primer lugar de empleo. Hay que señalar que en lo que va de año, casi 500 personas han dejado diariamente de estar paradas en nuestro país. [...] la tasa de paro femenino se situaba en torno al 12,23 por ciento, este año se sitúa en el 12,86 por ciento, o lo que es lo mismo la tasa de paro femenino en España es la más baja de los últimos veinte años. (DEN03; PP; 19/26).

Nuestra economía está creando ahora empleo a un ritmo en torno al 4 por ciento, que equivale a 675.000 puestos de trabajo anuales más, según la encuesta de población activa. (DEN05; PSOE; 21/8).

Ahora somos capaces de transformar crecimiento en puestos de trabajo como nunca en la historia. (DEN06; PSOE; 23/5).

Hemos creado más de la tercera parte de los nuevos empleos de la Unión Europea. A estas alturas ya se han creado 2,5 millones de empleo, y llegaremos a los 3 millones. Tenemos por primera vez en la historia de nuestro país más de 20 millones de ocupados, rompiendo una barrera histórica. (DEN07; PSOE; 27/9).

La respuesta de la **oposición** a estas referencias también se aglutina en un código relativo a **empleo precario**, presente tanto en la tramitación parlamentaria como en los Debates del Estado de la Nación y que recogen las manifestaciones que achacan la generación de empleo precario a la acción del Gobierno.

Las políticas del Gobierno en esta materia se encaminan a la creación de empleo temporal y con contratos basura, como se puede ver en la realidad. (LE; IU; 6/59).

Señorías, no me cabe la menor duda, como a cientos de miles o millones de españoles, de que la calidad en el empleo es una cuestión fundamental: De hecho, sin hacer ningún tipo de dramatismo, la situación actual al respecto es la peor

que se ha producido en la democracia española; es decir, desde el año 1977 no se habían alcanzado cotas de calidad en el empleo tan negativas como las que vivimos actualmente. (LE; PSOE; 10/25).

Si hemos creado más empleo, [...], hemos coincidido, pero también hay que añadir, primero, que es un empleo que se da como consecuencia de una nueva forma de establecer la estadística de la encuesta de población activa y, en segundo lugar, que es todavía un empleo que no tiene el grado de formación necesario y, por tanto, no deja de ser precario. (DEN06; CiU; 23/50).

Ante estas referencias del discurso relativas a la precariedad del empleo, cabe preguntarse ¿qué características tiene el empleo que no es precario? La caracterización del empleo no precario se va definiendo por contraposición, esto es, vendría a ser aquel que no tiene las características del empleo “precario”. No obstante, se han podido construir algunos códigos en este sentido. El primero está referido al **empleo adecuado**, en general. Este código sólo está presente en los documentos relativos a la Ley 56/2003, de Empleo: *Tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades. (LE; Texto; 1/9).* Resulta de escasa frecuencia, algo que por sí mismo resulta de interés y no permite aunar un único significado. De este modo, el empleo adecuado puede entenderse como: un empleo acorde a las características del trabajador o como la colocación habitual de un trabajador, entre otras.

Se entenderá por colocación adecuada aquélla que se corresponda con la profesión habitual del trabajador o cualquier otra que, ajustándose a sus aptitudes físicas y formativas, implique un salario equivalente al establecido en el sector. (LE; PSOE; 3/52).

Otra de las características básicas, asociadas al empleo que no es precario, es que se trata de un **empleo indefinido o estable**. Es también un código más presente en los Debates del Estados de la Nación que en la tramitación del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo. Representa un objetivo de las Políticas Activas de Empleo: *Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad. (LE; Texto; 13/7),* aunque no se puede obviar su concordancia con la política laboral. *Se pretende incrementar la colaboración entre las Administraciones Públicas en la incentivación del empleo indefinido, mediante la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida. (MCPE; Texto; 17/1).* En definitiva, el

empleo estable se muestra como un objetivo o un resultado de las acciones del Gobierno. Su presencia en el discurso se asocia con frecuencia al colectivo juvenil.

Debemos primar a aquellos que generan empleo estable: las pequeñas y medianas empresas, las microempresas, la economía social o el cooperativismo. (DEN05; ERC; 21/66).

El Gobierno no va a regatear medios, iniciativas, medidas recursos para ampliar la estabilidad en el empleo e ir reduciendo la precariedad que afecta casi a uno de cada dos jóvenes trabajadores de este país. (DEN05; PSOE; 22/59).

En una dimensión más social y global de la acción política, se encontrarían las referencias al **pleno empleo**. Representa una “orientación” de la política, es decir, una política dirigida a lograr trabajo para todos como un principio de actuación, y no tanto de garantías. Aunque, se habla de la contribución de las Políticas Activas de Empleo al pleno empleo: *En este contexto, esta ley tiene por objetivo incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo, en línea con lo que reiteradamente los Jefes de Estado y de Gobierno han venido acordando en las cumbres de la Unión Europea, desde el inicio del proceso de Luxemburgo hasta su ratificación en la Cumbre de Barcelona. (LE; Texto; 13/2)* algo que, por sí mismo, adquiere gran notoriedad en una país con elevadas tasas estructurales de desempleo.

No obstante, es aún más significativo que el pleno empleo también aparezca en el discurso en el nivel de los hechos, en los primeros años del periodo contemplado, hasta que en 2007, con el cambio de sentido de la evolución económica, desaparece del discurso político.

Las oportunidades de trabajo están transformando las familias españolas. Nos acercamos al pleno empleo masculino, y las mujeres y jóvenes acceden cada vez en mayor medida al mercado de trabajo. La mejora del bienestar de nuestras familias es fruto de su propio esfuerzo en una sociedad que ofrece oportunidades. (DEN03; PP; 19/9).

El empleo será nuestra principal preocupación y a él se orientan los éxitos de nuestra actividad económica. Lo enunciaré de forma sencilla pero ambiciosa: la próxima legislatura lograremos el pleno empleo en España. (DEN07; PSOE; 27/14).

Sin embargo, el pleno empleo puede ser un objetivo difícil de conseguir, de ahí que se hayan generado conceptos nuevos, incluso algo artificiales, para dar cabida a nuevos objetivos adaptados también a nuevas realidades. Un buen ejemplo de ello es la *flexiguridad*. La flexiguridad, al igual que otros conceptos surgidos en el marco de la política de empleo europea, como por ejemplo la activación, no parece haber generado un gran relato en el debate político. Las alusiones al concepto son de muy escasa frecuencia, si bien, las que se han producido conllevan una valoración positiva de la misma. Tal es así, que ni siquiera parece haber un claro consenso en la denominación del término, ya que puede encontrarse escrito como *flexiguridad* o como *flexiseguridad*. Cabe preguntarse el por qué de esta escasa frecuencia. Una respuesta a esta pregunta puede ser que la *flexiguridad* requiere también un notable desarrollo de mecanismos de protección, tanto laboral como social, con un nivel en el que quizás España tendría dificultades para atender.

Por eso, ¿qué significa para nosotros la reforma? Reconocer derechos, reforzar el papel de todas las administraciones, compromiso de todas las instituciones e impulso a la flexiseguridad. (RPAE; PSOE; 14/32).

Le tocará revisar la estrategia de Lisboa y en esa estrategia de Lisboa se incorporó el término flexiseguridad, ¿me puede dar respuesta, señor presidente, a dónde están los mecanismos de la flexiseguridad incorporados en el sistema o, en cualquier caso, en la legislación laboral española? (DEN09; CiU; 28/44).

Las particularidades del discurso en materia de Políticas Activas de Empleo en España vendría dado por otros elementos. Uno de los que con mayor incidencia se ha manifestado ha sido el *ámbito territorial*. Este código es el de mayor frecuencia y recoge el posicionamiento y argumentario relativo al principio de territorialidad en el desarrollo y ejecución de las Políticas Activas de Empleo. El ámbito territorial, lógicamente por paralelismo a la distribución del poder político, hace referencia a las Comunidades Autónomas. De ahí que este código esté muy relacionado con la “pluralidad de mercados de trabajo”. Este código recoge aquellas afirmaciones que incorporan el criterio territorial o de Comunidad Autónoma, pero no en términos de conflicto, en cuyo caso quedan recogidos en otro código. Lo que subyace en el debate es que, en función de cómo se incorpore el ámbito territorial a las Políticas Activas de Empleo, éstas podrán ser más o menos eficaces

La consideración del ámbito territorial en el discurso justifica un mayor conocimiento sobre la realidad del entorno social y económico desde los distintos territorios o regiones, aunque aquí cabe cuestionar si no es conocible ese entorno en un nivel mayor, como el ámbito nacional. Ese mayor conocimiento, implica también una mayor cercanía al ciudadano. Y todo ello, en definitiva, conllevaría una mejora de la gestión, la ejecución y la calidad de servicio que se presta en materia de Políticas Activas de Empleo.

Si los servicios de empleo autonómicos carecen de una capacidad normativa que permita diseñar herramientas e instrumentos útiles desde su mejor conocimiento de la problemática existente en su ámbito, es difícil que puedan solucionar con garantía y agilidad esos problemas que lógicamente ellos conocen mejor al estar más cerca en el ámbito territorial. (LE; Mixto; 2/9).

No se trata de descentralizar por descentralizar sino que es una cuestión de eficacia y eficiencia; tal y como ya han hecho en Suecia, Finlandia, Dinamarca y Países Bajos, y lo están poniendo en práctica en Alemania, Austria, Irlanda, Bélgica o Francia. (LE; PNV; 10/17).

Nosotros creemos que la mejor respuesta se da por quién está más cercano a la realidad sobre la que se tiene que actuar, que será más eficaz y eficiente para la utilización de los recursos. Lo hemos dicho, y lo repetimos. Eso no quiere decir que no se coordine y trabaje en común, porque es necesario, pero también que se respeten las diferencias que existen así como las competencias pues, si no, para nosotros el Estado será una rémora. (LE; PNV; 10/31).

La idea del conocimiento del territorio más inmediato, lleva implícita la idea de la “diferencia”, o lo que es lo mismo, la “desigualdad” dada en los distintos territorios. Esa desigualdad conllevaría desequilibrios territoriales: *Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales. (LE; Texto; 13/2).*

De esta forma se trata de conseguir que se atiendan realmente las especificidades del empleo y desempleo de cada Comunidad Autónoma, evitando desequilibrios territoriales. (LE; PSOE; 3/48).

Pero el mercado de las comunidades autónomas es diverso, y la realidad de cada comunidad autónoma hace que haya zonas y provincias netamente industriales, algunas con pleno empleo, sobre todo pleno empleo masculino, y hay zonas más agrarias. En ese sentido, puestos a ir a la última ratio de la crítica que se plantea, habría que ir a servicios públicos de empleo atomizados. Me parece que no es

algo deseable, sin perjuicio que se deba tener la sensibilidad y la consideración a esas realidades de ámbito local (LE; PP; 4/11).

Soy de los que creen [...] que la política de inserción laboral del desempleo nada tiene que ver entre las comunidades autónomas desde una perspectiva homogénea, porque –pongamos por caso- la problemática del paro en Murcia o Cádiz tiene poco que ver con la problemática del paro en Barcelona. (RPAE; PSOE; 14/21).

Por tanto, el acercamiento a la realidad desigual de los territorios autonómicos conlleva la incorporación de la discrecionalidad por parte de las Comunidades Autónomas, estableciendo sus propios objetivos, gestionando los recursos económicos, en definitiva, el ejercicio de su poder político: *Se avanza en la identificación de los diferentes ámbitos de políticas activas de empleo que habrán de cubrir las Comunidades Autónomas, con las actuaciones y medidas que ellas mismas establezcan, según las necesidades y circunstancias específicas de sus respectivos territorios. (RPAE; Texto; 15/2).* No obstante, cabría preguntarse por las implicaciones de este planteamiento, a saber, si tiene alguna relación con la ciudadanía, la delimitación de las responsabilidades políticas; la movilidad creada entre los distintos territorios, etc.

Y las CC.AA. conocedoras cercanas de lo que acontece en el mercado de trabajo y responsables de la ejecución de las políticas de empleo; deben tener potestad de elegir cómo, cuándo y a quién dirigir las distintas actuaciones de forma flexible, operativa y eficaz en función de sus prioridades y de sus objetivos consensuados con el Estado. LE; Mixto; 3/4).

Plurianualmente, de acuerdo con la normativa europea, se efectuará la distribución territorial de los créditos destinados a las políticas activas de empleo, cuando correspondan a programas cuya gestión ha sido transferida a las CC.AA.. (LE; CiU; 3/38).

Competencias en materia de políticas activas de empleo. La voluntad del Gobierno es transferir estas competencias. (DEN11; PSOE; 34/11).

Los esfuerzos de incorporación del ámbito territorial a las Políticas Activas de Empleo han generado todo un debate también respecto a la **centralización política**, o su contrario, la descentralización. En torno a esta cuestión, se han producido dos ejes de discusión o argumentación principales. En primer lugar, el que tiene que ver con cuestiones eminentemente políticas, como por ejemplo, respecto a los estatutos de autonomía.

Es preciso culminar de manera definitiva y satisfactoria el proceso de transferencia de competencias en esta materia de acuerdo con lo establecido en cada Estatuto de Autonomía. (LE; Mixto; 3/29).

Porque se pretende producir una reversión al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de competencias transferidas a varias Comunidades Autónomas, en virtud de las competencias reconocidas en sus respectivos estatutos de autonomía, y ya transferidas en su día mediante los correspondiente Reales Decretos de Transferencia. (LE; ENTESA; 8/11).

En segundo lugar, la centralización se relaciona con los resultados y eficacia posible de las Políticas de Empleo.

La realidad del mercado de trabajo es muy cambiante; por eso no es operativo el modelo centralista propuesto. (LE; Mixto; 3/27).

Un planteamiento uniformizador y centralizador no va a producir beneficios ni riqueza, como tampoco aprovecha las oportunidades que se dan desde el campo privado, más ágil y dinámico muchas veces. (LE; PNV; 10/22).

La centralización se convierte en una acusación política hacia el Gobierno, siendo especialmente recurrente en el proceso de aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo, aunque se mantiene en momentos posteriores. Y hay que destacar que, tanto los que se postulan por la centralización, como por la descentralización, utilizan la integración en la Unión Europea como contexto de las mismas.

Se dice que es acorde con las directrices que emanan de la Unión Europea, pero usted sabe que el aspecto central de este proyecto de ley, que sí que han negociado y que aplauden entusiásticamente los sindicatos de ámbito estatal, es una mayor centralización de las políticas de empleo. (LE; Mixto; 2/7).

La unidad de mercado, señor presidente, ya no es española, es europea, y las normativas que configuran la unidad de mercado tienen que ser sobre todo europeas. Eso no justifica la recentralización de las competencias autonómicas. (DEN06; PNV; 24/16).

Señorías, realmente la centralización económica que han vivido España y todos los países de la Unión Europea es la que se sitúa en Bruselas, porque todo el proceso de construcción de la unión económica y monetaria para muchos países efectivamente es un proceso de centralización, pero no del Gobierno del Estado, sino de Europa. (DEN06; PSOE; 24/17).

Vinculada a la centralización política estaría la **solidaridad** que, a pesar de la poca presencia cuantitativa del código, es significativa por representar para los partidos nacionalistas un eufemismo de la centralización.

Nos habla usted de la solidaridad, es la nueva cobertura, el nuevo disfraz del españolismo que ustedes utilizan según les conviene. (LE; Mixto; 2/8).

Debe quedar claro que no podemos confundir el centralismo con la idea de una España solidaria, que es la que defiende este Gobierno y el Partido Popular, donde reconocemos el ámbito de participación muy amplio de las comunidades autónomas, pero también cuáles son las competencias exclusivas del Gobierno. (LE; PP; 9/19).

A pesar de este debate, respecto al ámbito territorial y la centralización vs. descentralización de las Políticas de Empleo, hay referencias al **ámbito estatal** que no están planteadas en esos términos: *En el ejercicio de sus competencias, las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal deberán realizar acciones y medidas en todos y cada uno de los ámbitos de Políticas Activas de Empleo. En algunos de estos ámbitos, se establecen medidas de carácter estatal que han de ser implantadas en todo el territorio del Estado. (EEsE; Texto; 18/33).* Y es que, la competencia en política de empleo y de su principal marco regulador continua siendo estatal.

El Estado actúa con título competencial suficiente. La competencia normativa que tiene el Estado la tiene con carácter exclusivo y reside en artículo 149.1.7ª de la Constitución española, que se refiere a intermediación y colocación del mercado de trabajo, al fomento del empleo, a la formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, encuadradas todas ellas en el ámbito laboral. (LE; PP; 4/11).

Creo que este modelo es negativo para la realización de unas políticas comunes en una materia en la que resulta imprescindible en un mundo cada vez más globalizado; cada vez más globalizado salvo en España, porque España es diferente y en esta materia, como en otras muchas, cada día levantamos nuevas fronteras interiores. (RPAE; Mixto; 14/23).

La notoriedad que adquieren estos elementos en el debate, hace que el **ámbito local** tenga escasa presencia en el discurso. Las escasas referencias advierten de su papel como agente dinamizador del empleo, acorde a las necesidades locales y por tanto se le brinda la posibilidad de participación o representación.: *De acuerdo con lo establecido en la Estrategia Europea de Empleo, las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión*

deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. (LE; Texto; 13/3). Sin embargo, refleja el escaso protagonismo dado aún en el desarrollo de las políticas de empleo.

Y dar un espacio en el reparto competencial a los ayuntamientos, de los que nadie habla. (LE; PSOE; 6/62).

Y todo ello, a pesar de reconocer que: El enfoque local es un marco idóneo para la detección y el aprovechamiento de nuevas posibilidades productivas no explotadas todavía, por lo que resulta imprescindible impulsar y gestionar en él actuaciones que tengan por objeto la creación de empleo y la actividad empresarial. (EEsE; Texto; 18/28).

Si hay una cuestión que define el discurso de la política son los “retos”, ya que orienta y justifica su acción. La notoriedad de los retos políticos en el debate analizado ha generado que se elaboren hasta tres códigos que aglutinan retos que podrían considerarse de distinto orden.

En primer lugar, habría que considerar los **retos de país**, que representa aquellos objetivos para “nuestro país” o para “España”. Estos retos son los desafíos compartidos por todos, políticos, incluyendo al Gobierno y a la oposición, y ciudadanos. Es, por tanto, una forma de identificar y apelar en el discurso a los objetivos comunes.

España es considerada una sociedad abierta y tolerante que reconoce la diversidad, que aspira a estar a la cabeza en los derechos de los ciudadanos y en la causa de la igualdad, como una sociedad empeñada en el trabajo y en la formación, como una de las sociedades con más posibilidades de aunar desarrollo y cohesión social. (DEN05; PSOE; 21/5).

Todo ello hay que acabarlo y habrá que abordar también aspectos muy difíciles para continuar garantizando la sociedad del bienestar. Todo ello requiere una política coherente y sustentada con una mayoría parlamentaria estable, que de confianza a la sociedad española. Sin esa confianza no vamos a resolver los grandes retos que tenemos planeados. (DEN10; CiU; 31/30).

En este discurso se integra la fortaleza de los españoles para afrontar los retos difíciles.

España es un gran país con capacidad para superar las situaciones más adversas y los españoles, cuando se marcan un objetivo claro y cuando se les dan las condiciones para alcanzarlo, responden con un afán de superación y una madurez admirables, lo han hecho antes y lo están volviendo hacer ahora. (DEN13; PP; 37/38).

Con este contexto, el reto por excelencia del país es el empleo, referido al pleno empleo y a la calidad del empleo en la primera etapa del debate analizado. Posteriormente, con la evolución del contexto y la llegada de la crisis evoluciona y el reto del país se orienta hacia la disminución del desempleo y la creación de empleo: *El desempleo constituye el problema más grave de la economía española. Mejorar la situación del empleo en nuestro país constituye un objetivo compartido e irrenunciable para el Gobierno, las Comunidades Autónomas y los Interlocutores Sociales. (RPAE; Texto; 15/1).*

España se ha propuesto ser una sociedad de pleno empleo, en la que todo aquel que lo desee pueda acceder a un puesto de trabajo estable y seguro. (LE; PP; 2/3).

Somos responsables de nuestro propio ámbito de decisión, y el primero el Gobierno de la nación. En nuestro país, esta responsabilidad tiene un objetivo prioritario, real, sensible y apremiante: el desempleo. (DEN09; PSOE; 28/3).

No obstante, hay otros muchos retos para España como la configuración del Estado, el modelo de sociedad hacia el que avanzar, la sostenibilidad económica y medioambiental, etc.

Señorías, los fenómenos migratorios, que tienen como causa la pobreza y las desigualdades, constituyen uno de los desafíos de mayor calado para nuestras sociedades. (DEN06; PSOE; 23/10).

Sin embargo, señorías, no creo que los españoles tengan miedo a los retos que tenemos delante: el crecimiento sostenible, la sociedad del conocimiento, el pluralismo y el multiculturalismo, la democracia deliberativa, la autonomía de los ciudadanos, la igualdad entre hombre y mujer, la exclusión social, los desequilibrios entre países, el comercio justo, la cooperación internacional, la ciudad o el desarrollo rural, los derechos sociales de tercera generación. (DEN06; PSOE; 24/68).

La política es la configuración de retos, y las Políticas Activas de Empleo tienen sus propios retos, que además están vinculados al principal reto del país, el empleo. Los retos

de las Políticas Activas de Empleo, se muestran en dos direcciones. Por un lado, los retos que representan objetivos y, por otro, los retos que representan principios de actuación.

Los *retos de las PAE* como *objetivos* quedan recogidos en códigos de tramitación parlamentaria. Los retos de las Políticas Activas de Empleo son contribuir al pleno empleo, al ajuste de la oferta y demanda del mercado de trabajo, a la generación de oportunidades laborales, a la activación frente al desempleo... y en definitiva a “dar resultados”

Señorías, después de veinte años de experiencia en cuestiones de empleo, debemos empezar a dar respuestas. (LE; PNV; 10/17).

Los retos establecidos como objetivos de las Políticas Activas de Empleo, están muy condicionados por el contexto socioeconómico, por lo que evolucionan en la misma dirección que lo hace éste:

- *En este contexto, esta ley tiene por objetivo incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo. (LE; Texto; 13/2).*
- *Las líneas acordadas sobre esta reforma, [...], tienen como principal objetivo mejorar la eficiencia de nuestras políticas de empleo, un objetivo que se manifiesta con mayor necesidad y urgencia de alcanzarlo en la coyuntura actual de la economía y el empleo dadas sus repercusiones en el funcionamiento y la situación del mercado de trabajo. (RPAE; Texto; 15/1).*
- *Fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial. (EEsE; Texto; 18/22).*

También hay una multiplicidad de retos asociados a la configuración y desarrollo de las políticas de empleo: *La nueva orientación de la política social (de la asistencia pasiva a los incentivos para la reinserción laboral), o la apertura a los agentes privados de los servicios de información, orientación e intermediación, constituyen un conjunto formidable de retos a los que se enfrenta una política de empleo tendente al pleno empleo. (LE; Texto; 13/1).* Entre estos retos, cabe mencionar la distribución competencial en las comunidades autónomas, la imbricación entre las Políticas Activas y las Políticas Pasivas, alcanzar mayores niveles de intermediación laboral por parte de los Servicios Públicos de

Empleo, desarrollar un nuevo modelo de gestión de servicios, fomentar el emprendimiento, etc.

La formación, la colocación de los solicitantes de empleo, la gestión de los subsidios, la aplicación de la política pública para la prestación de servicios, la instauración de un nivel adecuado de delegación en favor de las autoridades públicas regionales y locales, cada vez más comprometidas en la lucha contra el desempleo, así como trabajar en un contexto europeo, la movilidad, etcétera, son los nuevos desafíos que se presentan y a los que hay que dar respuesta. (LE; PNV; 10/17).

Por otro lado, se encontrarían los **retos de las PAE** como **principios de actuación**, es decir aquellos principios que orientan sobre el modo de desarrollar y aplicar las Políticas Activas de Empleo, lo que se manifiesta en multitud de ocasiones: *Propone situar a la población activa y a las empresas, verdaderos actores del mercado de trabajo, en el centro de las actuaciones del conjunto del sistema nacional de empleo. (EEsE; Texto; 18/5).* Entre éstos se encuentran la orientación al pleno empleo, la eficiencia, la personalización en la prestación de servicios, la flexibilidad en el diseño y aplicación, su enmarcación en la política económica, la igualdad y no discriminación, la colaboración público-privada...: *Las políticas activas de empleo deben funcionar como instrumentos incentivadores para la incorporación efectiva de los desempleados al mercado de trabajo, estimulando la búsqueda activa de empleo y la movilidad geográfica y funcional. (LE; Texto; 13/2).*

Un sistema de protección por desempleo requiere, para ser eficaz, la supremacía de los principios de coordinación y colaboración, que exige una imbricación entre las distintas políticas, activas y pasivas, que garanticen la empleabilidad del trabajador y su protección económica frente al desempleo, y de acciones coordinadas por parte de distintos ejecutores y gestores de la política de empleo e intermediadores laborales, por lo que dichos principios deben formar parte y contemplarse en los objetivos. (LE; PSOE; 3/42).

Dichos servicios deberán prestar a los desempleados una atención preventiva y personalizada bajo los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación, transparencia, gratuidad, efectividad y calidad. (LE; PP; 2/3).

En estos retos, como principios de actuación de las Políticas Activas de Empleo, destaca de forma notable el “enfoque preventivo” del desempleo y, en particular, del desempleo de larga duración: *Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga*

duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren su ocupabilidad. (LE; Texto; 13/2).

Se alude a que es un objetivo de la política de empleo adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, sin embargo las Comunidades Autónomas con una alta tasa de desempleo de larga duración, es imprescindible combinar dicho enfoque con el enfoque paliativo dirigido a abordar el problema de la cronificación del desempleo. (LE; Mixto; 3/24).

Por lo que se refiere al segundo de los objetivos, el proyecto refuerza el carácter preventivo de las políticas activas de empleo, de acuerdo con las directrices de la Unión Europea. (LE; PP; 2/3).

Entre los retos de las Políticas Activas de Empleo, hay dos que destacan de forma considerable en el discurso. En primer lugar, la **calidad de los servicios de empleo**. Este código hace referencia a aquella caracterización política de cómo han de ser los Servicios de Empleo, por tanto, alude a su cualidad, a qué deben hacer y a la concepción de sus usuarios. A pesar de la reiteración de la calidad referida a los Servicios Públicos de Empleo, y el elevado número de frecuencia de este código, los criterios que la representan no son tan evidentes: *Por esta razón, con carácter general para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo deberán establecerse criterios homogéneos mínimos de calidad en los servicios que provean los Servicios Públicos de Empleo. Estos criterios de calidad deberán fijar los plazos máximos para la prestación de cada servicio y las condiciones mínimas de dicha prestación. (EEsE; Texto; 18/30).* Entre estos criterios, se encuentran el carácter público y gratuito del servicio, garantizando la igualdad en el acceso a sus servicios.

El Sistema Nacional de Empleo debe ser público, gratuito y ofrecer un trato individualizado a cada trabajador demandante de empleo, como garantía de eficacia y calidad de sus servicios. (LE; PSOE; 3/44).

La enmienda número 31 añade un instrumento técnico para asegurar que los servicios públicos de empleo, públicos y gratuitos, se ofrezcan a todo el universo laboral a través de la creación de las tutorías, consiguiendo así el mejor cumplimiento de sus objetivos. (LE; ENTESA; 10/23).

Otro de los rasgos considerados, en la calidad de los servicios, es el carácter dinámico o de adaptación a las necesidades del mercado laboral: *En la actualidad, los servicios públicos de empleo han de actuar en un entorno más competitivo, complejo y dinámico y han de*

posicionarse en el mercado prestando un servicio de calidad a sus usuarios. (LE; Texto; 13/1). La capacidad de adaptación al mercado laboral permitirá dar respuesta a las necesidades de trabajadores y empresarios.

En la enmienda 158 al artículo 6.b), proponemos el siguiente texto: Ofrecer un servicio de empleo público y gratuito a trabajadores y empresarios, capaz de captar las ofertas de empleo en el mercado de trabajo, sobre la base de una atención eficaz y de calidad. (LE; PP; 4/15).

Resulta inaplazable mejorar la empleabilidad de las personas y situar a los servicios de empleo entre los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en el nuevo modelo productivo. (RPAE; PSOE; 14/22).

La calidad se pone de manifiesto, en última instancia, en la prestación del servicio que ha de ser especializado y eficaz. Para ello, se requiere de la suficiente dotación de recursos humanos y materiales.

El objetivo de pleno empleo debe conllevar también los recursos suficientes para los servicios públicos de empleo si no pretendemos que estos objetivos queden en una mera declaración de intenciones. (LE; CiU; 3/40).

Para el curso presupuestario del año 2004, se dotarán los recursos suficientes para la mejora de la dotación administrativa técnica y de personal, atendiendo en su conjunto las demandas planteadas, de homologación, retribución y racionalización del servicio, por los representantes sindicales del Servicio Público de Empleo Estatal. (LE; IU; 3/14).

En esa reforma no vemos por ningún lado que se inste al Gobierno a que mantenga el compromiso financiero suficiente con el servicio público de empleo, de manera que se pueda reforzar, tanto desde el punto de vista de los recursos humanos como los materiales, ese servicio y poder así cumplir los objetivos que se marcan. (RPAE; Mixto; 14/24).

En definitiva, los Servicios de Empleo son un pilar importante de la política de empleo y un *instrumento político*, que permite llevar a cabo las Políticas Activas de Empleo. Los Servicios Públicos de Empleo materializan, y visualizan ante la ciudadanía, estas políticas, de ahí el énfasis en su configuración: *La modernización de los Servicios Públicos de Empleo debe contribuir a mejorar la eficiencia y calidad de los instrumentos administrativos y de servicio, en dos esferas complementarias: la del fortalecimiento de los servicios públicos de empleo (mediante la optimización de espacio y equipamientos, la cualificación de las personas que prestan los servicios de empleo, o la orientación del*

propio servicio a los objetivos de las políticas activas de empleo), y la del sistema y estructura de gobernanza del Sistema Nacional de Empleo en su conjunto. (EEsE; Texto;18/29).

A pesar de ello, de nuevo hay una escasa demanda de evaluación de estos servicios, al igual que se da en las políticas de empleo en general: *Además, este criterio debe implicar progresivamente la adaptación de un modelo de calidad en recursos, procesos y resultados, basado en una evaluación del propio Sistema Nacional de Empleo y los Servicios Públicos de Empleo en términos homologables a otras organizaciones del sector público orientadas a la prestación de servicios. (EEsE; Texto; 18/31).*

La segunda cuestión a destacar en los principios de actuación que han de seguir las Políticas Activas de Empleo es la **personalización de los servicios**, cuyo planteamiento irrumpe en el discurso sobre la ejecución de las Políticas Activas de Empleo, definiéndose de forma clara en el Real Decreto-ley 3/2011, relativo a la reforma de las Políticas Activas de Empleo, si bien antes ya se consideraba la “atención individualizada”. Con la reforma del marco regulador se refuerza el enfoque personalizado de las mismas, cuyo desarrollo, mediante entrevistas de diagnóstico, promueve una aplicación personalizada de los servicios e instrumentos de estas políticas: *Diagnóstico individualizado sobre el perfil, las necesidades y expectativas de la persona ocupada mediante entrevistas personalizadas para poder mantener el empleo o acceder a uno nuevo. (RPAE; Texto; 15/10).*

Éste es un principio de desarrollo de las Políticas Activas de Empleo que toma notoriedad y cierto nivel de detalle, tanto en el debate como en el propio marco regulador: *Este concepto contiene dos ideas centrales: el tratamiento individualizado y especializado (criterio de personalización) y la aplicación de un modelo de servicios, articulado a través del Catálogo de servicios de empleo. Naturalmente, debe entenderse que este enfoque es el necesario para atender a todos los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo: personas desempleadas u ocupadas, y empresas. (EEsE; Texto; 18/25), y sobre el que se refleja un significativo consenso.*

En cuanto a las propuestas que hace el Gobierno en esta iniciativa, valoramos sobre todo que se establezca, como se ha dicho, el derecho a los servicios públicos de empleo, es decir, el derecho de los trabajadores a estas políticas

activas, [...]; por otra parte, valoramos la atención personalizada frente a una atención burocrática. (RPAE; IU; 14/25).

Nos parece eficaz esta interacción entre planes de carácter general y diagnósticos individualizados que establecen una trazabilidad para la atención individualizada de los desempleados. (RPAE; PNV; 14/26).

III.2.6. Conclusiones del análisis descriptivo

El espacio

El mercado del trabajo se ha identificado como el *espacio* en el que operan las Políticas Activas de Empleo. Si algo ha caracterizado el debate y la concepción del mercado de trabajo que se ha tenido presente al definir el marco regulador de las PAE ha sido la *territorialidad*. Esta cuestión se ha situado en un binomio relativo a la existencia de una *pluralidad* de mercados de trabajo vs. *unidad* del mercado de trabajo en España. La pluralidad de los mercados de trabajo está asociada a variables de tipo socioeconómico, es decir, al reconocimiento de la diversidad de realidades sociolaborales de las diferentes Comunidades Autónomas. De este modo, cada CCAA tendría una configuración distinta del espacio laboral, una demanda y una oferta distinta en base a un tejido productivo y a las características de su capital humano, unas disfunciones o problemáticas distintas, etc.

Lo relevante desde el punto de vista del debate político es que el reconocimiento de esta pluralidad de mercados de trabajo implica una “mayor complejidad de la gestión” de las políticas de empleo y, para salvar dicha complejidad, se necesitan “políticas que estén pegadas al terreno” si quieren representar herramientas eficaces de intervención. Por tanto, desde este planteamiento, las PAE más eficientes serán aquellas que, bajo un principio de flexibilidad, se diseñen de forma adaptada a los diversos mercados de trabajo por parte de quienes tienen un conocimiento más cercano a la realidad y una capacidad política de llevarlas a cabo, es decir, los gobiernos autonómicos.

Por su parte, también desde este planteamiento, la unidad vendría dada por la uniformidad en la atención a la oferta de empleo que se realiza a través de las PAE, esto es, todos los usuarios han de tener los mismos derechos en la prestación del servicio. Sin embargo, es manifiesto que, dado el plano político en el que se sitúa el debate, los mercados de trabajo

están asociados al ámbito del ejercicio del poder. Por tanto, desde ese punto de vista, cabe reconocer también la unidad del mercado de trabajo asociada al poder estatal.

Otras de las cuestiones que aparecen reflejadas en el análisis es la valoración negativa sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y la escasa calidad del empleo que ofrece, por lo que éste se sitúa como un gran reto, tanto para las PAE como para el resto de políticas económicas y laborales. Asimismo, se considera que es un mercado de trabajo segmentado, si bien, la segmentación se reduce prácticamente a la variable temporalidad en la contratación.

En relación al desempleo y sus causas, éstas se circunscriben principalmente a dos, desde el punto de vista del debate político. Por un lado, se reconocen las dificultades de acceso al empleo por pertenecer a determinados colectivos. Por otro lado, las dificultades de acceder a un empleo pueden venir derivadas de una escasa cualificación.

Este funcionamiento del mercado de trabajo, sesgado en su eficiencia por colectivos, niveles de cualificación y grandes dosis de precariedad laboral y desempleo, genera la promoción de nuevas formas de empleo, con gran implicación en esta labor de las PAE. En este sentido, el *autoempleo*, el *emprendimiento* y la *economía social* representan nuevas fórmulas de empleo que adquieren un nivel de aceptación importante en el debate. Las debilidades del mercado de trabajo más tradicional para ofrecer oportunidades laborales, hacen que las miradas se dirijan hacia estas fórmulas de empleo más flexibles desde el punto de vista del marco laboral, para la generación de oportunidades económicas y laborales. De ahí que tomen notoriedad, especialmente, cuando la crisis se mantiene casi inalterable, en 2011.

La postura política hacia estos ámbitos es siempre positiva o, al menos, ausente de crítica en el debate político. Se produce cierto consenso implícito sobre la necesidad de fomentar estos ámbitos como fórmulas de empleo alternativas a las más tradicionales por cuenta ajena, y genera un “postureo” o posicionamiento político relativamente sencillo para las distintas fuerzas políticas, matizado en base a si se encuentran en el Gobierno o en la oposición. Quienes detentan el poder siempre pueden alegar “lo que han hecho” para la promoción del empleo en estos ámbitos, mientras que para quienes se encuentran en la oposición, siempre pueden argumentar críticamente el “no es suficiente, hay que hacer

más”. No obstante, lo más relevante es el papel social que se le otorga a estas fórmulas en la economía y en la creación de empleo, a pesar de que en España no haya existido tradicionalmente una cultura que fomente la actividad emprendedora y empresarial.

Lo social

Esta segunda dimensión, que se ha identificado como la dimensión *social*, viene a representar la conexión de las Políticas Activas de Empleo con el desarrollo de los Estados de Bienestar y las Políticas Sociolaborales, por su vinculación a través del mercado de trabajo y el empleo. Las PAE, como políticas dirigidas al aumento de la ocupación y la disminución del desempleo, integran el principio de cohesión social, convirtiéndose en un eje de actuación de las mismas.

El debate pone de manifiesto que la imbricación de la Política Social en las PAE se ha configurado, principalmente, a través de la identificación de los colectivos más vulnerables en el mercado de trabajo. Estas políticas han incorporado, en su marco regulador, la atención preferente a determinados colectivos. El interés político mostrado en el debate en esta cuestión, se ha reflejado en la defensa de la participación institucional de representantes de estos colectivos en los propios órganos del Sistema Nacional de Empleo y en el desarrollo de determinadas medidas.

En el transcurso del periodo, y a pesar de cierta amplitud en la identificación de colectivos más vulnerables, unos colectivos adquieren mayor notoriedad en el debate y regulación de las PAE que otros, destacando el colectivo de personas con discapacidad.

El marco socioeconómico

El debate analizado resalta los cambios producidos en el contexto social y productivo, esto es, vinculados a la organización productiva y laboral. Las repercusiones sociales del entorno productivo y laboral siempre son de gran envergadura y, por ende, objeto de la política sociolaboral en general y de la política de empleo en particular. En este sentido, una de las cuestiones que ha aflorado en el debate con cierta intensidad ha sido la conveniencia de un nuevo modelo productivo para el país.

La relación de este nuevo modelo productivo con la regulación de las Políticas Activas de Empleo es dada por sus implicaciones en materia del capital humano necesario. Así, se valora que las acciones a desarrollar en materia de PAE han de contribuir al cambio de modelo productivo siendo, además, una de las razones que justifica, durante el periodo considerado, la reforma de las mismas. Esta discusión representa una de las escasas ocasiones en las que se consideran factores asociados a la demanda de trabajo, de carácter más estructural e importancia en sus efectos en el mercado de trabajo. Las referencias en el debate a este nuevo modelo productivo suelen hacerse en términos generales. No obstante, se destaca el impacto de las nuevas tecnologías en el mismo, mientras que el factor organización del trabajo tiene escasa presencia.

Otra de las cuestiones clave considerada en el debate ha sido la globalización, en su dimensión económica, que adquiere cierta notoriedad durante todo el periodo considerado. Las lecturas que se realizan sobre el impacto de la globalización tienen connotaciones tanto positivas como negativas. No obstante, la globalización, en general, produce temor y representa una fuente constante de retos para el país. La globalización ha generado la integración geopolítica de las zonas geográficas mundiales y, en el caso de España, su integración en la Unión Europea es parte del proceso de integración en un mundo globalizado. Por tanto, son recurrentes las referencias a la Unión Europea cuando se habla de globalización.

Estos elementos confluyen en el marco regulador de las mismas, ya que está implícito que estas políticas han de estar en contingencia con el nuevo contexto, para mantener su utilidad. Además, durante los años de crisis económica hacen que adquieran mayor presencia y profundidad en el debate político.

La política

Esta dimensión viene determinada, según se desprende del debate analizado, por el cambio político e institucional. Éste tiene dos elementos principales, el desarrollo del Estado de las Autonomías con la respectiva descentralización política y la integración en la Unión Europea.

La tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, se encuentra muy mediatizada por el conflicto político-institucional, entendiéndose por éste un intenso debate que manifiesta posturas enfrentadas respecto a la asunción de competencias respecto de estas políticas. No obstante, pierde intensidad en las sucesivas reformas de las Políticas Activas de Empleo conforme éstas integran las competencias de las CCAA, a través del reconocimiento de la pluralidad de los mercados de trabajo. Tal es la intensidad del debate en torno al papel que los gobiernos autonómicos han de jugar en las PAE, que en el proceso de tramitación se presenta un elevado número de enmiendas cuya motivación es “salvaguardar las competencias de las comunidades autónomas”.

Respecto a las PAE, se reconoce su moderada implantación en España, hasta que con la nueva Ley 56/2003, de Empleo, se promueve una concepción y desarrollo más amplio de las mismas, forzado, en gran medida, por nuestra integración en la Unión Europea. Sin embargo, un cúmulo de circunstancias, entre las que se consideran la necesidad de mejorar la eficacia de estas políticas, el impacto de la coordinada temporal con la llegada de la crisis económica y la escasa evaluación de estas políticas, entre otras, dan lugar a una reforma de las PAE a través de la aprobación del Real Decreto-ley 3/2011 de una manera relativamente rápida, respecto a lo que había sido la tónica anterior.

Un elemento clave de esta reforma es el establecimiento de la *Estrategia Española de Empleo*, que representa un marco normativo para la coordinación y ejecución de las PAE en el conjunto del Estado. Como estrategia implica diversas medidas y la participación de diversos actores, y se vincula a la Estrategia Europea de Empleo. Así, se pone cierto énfasis en el término “estrategia”, acentuando que ésta representa la suma de los esfuerzos de todos los actores posibles en materia de PAE. Uno de los efectos más significativos que introduce la Estrategia Española de Empleo, es la flexibilidad de las Políticas Activas de Empleo. Esta flexibilidad es un eje de orientación para su desarrollo que las dota de capacidad de adaptación a los mercados de trabajo de cada territorio.

No obstante, la incorporación de la territorialidad y la flexibilidad de las PAE requería necesariamente de otro mecanismo de coordinación distinto al puramente administrativo y que se va a establecer, desde el punto de vista del usuario o beneficiario, en el *Catálogo de Servicios*. Un concepto que ha resultado muy significativo y que se va a relacionar directamente con la *calidad de los servicios de empleo*.

Otro de los aspectos que resultan de elevada consideración política en el debate, y que reflejan la marcada orientación hacia la oferta del mercado del trabajo de las PAE, es la atención individualizada a través de los itinerarios individuales de inserción. Éstos suponen la “personalización” de las PAE, ya que el itinerario ha de desarrollarse considerando las características personales y profesionales del demandante de empleo. Además, tienen una elevada implicación en la “activación” del desempleado. Los itinerarios individualizados de empleo materializan el vínculo entre la personalización de los servicios, el catálogo de servicios y la calidad de los servicios de empleo. También, materializan otro componente importante para la aplicación de estas políticas, los *compromisos*. Los compromisos pivotan en torno a los itinerarios individuales de inserción, donde ambas partes, Servicios Públicos de Empleo y desempleados, asumen unos compromisos para con el otro, y así han sido concebidos en el debate.

Una de las fases relevantes en el desarrollo de cualquier política pública es su evaluación. El debate analizado muestra lo deficitaria que es la evaluación de las PAE y, en especial, en sus fases intermedias, es decir, el seguimiento. Con respecto al seguimiento de las Políticas Activas de Empleo, es recogido en el Real Decreto-ley 3/2011 y en la posterior Estrategia Española de Empleo, aunque con escasa especificación y nula presencia en el debate. Por su parte, la evaluación de estas políticas no se incorpora, con algo más de concreción, hasta la Estrategia Española de Empleo. No obstante, se sigue mostrando como una evaluación deficiente, más si cabe, para atender las diversas finalidades que se pretende cubrir: evaluar para medir resultados, evaluar para adaptar a nuevas realidades o evaluar el propio Sistema Nacional de Empleo.

En este recorrido que sigue el debate de las PAE, se genera cierta discusión sobre cuál es el papel de las mismas. En ocasiones estas políticas son vistas como instrumentos para la “generación de empleo”, mientras que en otras, se matiza que son políticas “de acompañamiento” pero no de creación de empleo. Incluso en ocasiones se va más allá, y a pesar de los esfuerzos negociadores de las reformas de estas políticas buscando su mayor efectividad, de los esfuerzos financieros en determinados momentos y, sobre todo, de la evolución seguida por el contexto socioeconómico, hay una cuestión de carácter fundamental que está presente en el debate, esto es, el alcance real de las PAE. La presencia en el discurso de afirmaciones que “matizan” o relativizan los efectos de las PAE, manifiestan cierta incapacidad de los propios instrumentos políticos.

La presencia de este discurso, desde el punto de vista de la responsabilidad política, resulta desconcertante y susceptible de diversas interpretaciones. Esa relativa confianza en los efectos de estas políticas se enlaza, generalmente, con dos aspectos. Por un lado, y desde un rol más tradicional de oposición, sería efecto de una mala formulación y regulación de estas políticas. Pero, por otro lado, sería consecuencia del papel residual de estas políticas en la realidad socioeconómica. Es en esta argumentación, donde se hace evidente una incapacidad o impotencia reconocida por los propios políticos.

El discurso

El contexto geopolítico, nuestra pertenecía a la Unión Europea, resulta fundamental en el discurso sobre las Políticas Activas de Empleo. El ámbito de la Unión Europea es una fuente de condicionamiento que, además, representa muchos otros aspectos: compromisos asumidos para el desarrollo de las estrategias políticas definidas desde sus instituciones; marco de referencia en el que compararse y evaluarse; la integración en un mercado de trabajo europeo; también un medio o instrumento para alcanzar otros objetivos; una fuente de financiación, etc. y todo ello, acompañado por manifestaciones con connotaciones positivas de dicha integración. Enlazado con este papel, que supone la integración en el ámbito europeo y la marcación de sus instituciones, se hacen significativas referencias a lo que se puede identificar como buenas prácticas internacionales, que implica la referencia a otros países, básicamente de la Unión Europea, como modelos ejemplarizantes en materia de PAE.

Por otro lado, el discurso político en el debate desarrollado en torno a las PAE tiene un rasgo muy característico o propio que puede ser conceptualizado como la fijación de retos. Las múltiples referencias a esta cuestión hace que se pueden reconocer, en primer lugar, los retos establecidos como *objetivos*, referidos p. ej. a la consecución del pleno empleo, al ajuste de la oferta y demanda del mercado de trabajo, a la generación de oportunidades laborales, a la activación frente al desempleo, etc. y, en definitiva, a “dar resultados”. Estos objetivos, están muy condicionados por el contexto socioeconómico, por lo que evolucionan en la misma dirección que lo hace éste, lo que muestra también la sensibilidad o vulnerabilidad de estos instrumentos. En segundo lugar, se encontrarían los retos de las PAE como *principios de actuación*, es decir, aquellos preceptos que orientan sobre el modo de desarrollar y aplicar estas políticas. Entre éstos, se encuentran la

orientación al pleno empleo, la eficiencia, la personalización en la prestación de servicios, la flexibilidad en el diseño y aplicación, su enmarcación en la política económica, la igualdad y no discriminación o la colaboración público-privada.

Se identifican otros dos elementos que se muestran claves en el debate político sobre las PAE y que caracterizan su discurso. En primer lugar, la *calidad de los servicios de empleo*, haciendo referencia a aquella concepción política de cómo han de ser los Servicios de Empleo, por tanto, alude a su cualidad, a qué debe hacer e incluso a la concepción de sus usuarios. A pesar de la reiteración, al referirse a la calidad de los servicios de empleo, los criterios que representarían esa calidad son de menor riqueza. No obstante, se pueden señalar el carácter público y gratuito del servicio, garantizando la igualdad en el acceso al mismo; la necesidad de una configuración de estos servicios dinámica y capaz de adaptarse a las necesidades del mercado laboral, o la capacidad de ofrecer servicios tanto para empresarios como para trabajadores. La calidad se pone de manifiesto, en última instancia, en una prestación del servicio especializado y eficaz, por lo que requiere de una suficiente dotación de recursos humanos y materiales.

El segundo elemento notorio es la *personalización de los servicios*, el cual representa un principio de ejecución de las PAE, que tiene en consideración las características personales y profesionales de cada persona usuaria, cuyo desarrollo, mediante entrevistas de diagnóstico, promueve una aplicación personalizada de los servicios e instrumentos de estas políticas. La reforma del marco regulador, mediante el Real Decreto-ley 3/2011, refuerza el enfoque personalizado en la aplicación de estas políticas. La personalización de los servicios se ha mostrado como una cuestión significativa en el debate, sobre el que además se cierne un importante consenso entre las distintas fuerzas políticas.

III.3. ANÁLISIS CONTEXTUAL DE LAS DIMENSIONES DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL EN EL DEBATE POLÍTICO

III.3.1. El espacio: *la importancia del rol parlamentario.*

La discusión en torno a la dimensión del mercado del trabajo predomina en dos debates, en primer lugar, el relativo a la Ley 56/2003, de Empleo y, en segundo lugar, en el Real Decreto-ley 3/2011, para la Reforma de las Políticas Activas de Empleo, por tanto, son debates contextualizados en la primera y tercera legislaturas contempladas en esta investigación. Si bien, algunas cuestiones, como el desempleo, tienen gran presencia en los Debates del Estado de la Nación (Tabla 27).

Tabla 27

Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el espacio” por tipo de debate

	LE	RPAE	MCPE	EEsE	DEN	Total
Pluralidad mercados trabajo	29	8	1	6	6	50
Unidad mercado de trabajo	37	3	0	3	3	46
Análisis del mercado laboral	4	3	0	1	0	8
Adaptación al mercado laboral	22	2	0	1	2	27
Funcionamiento del mercado de trabajo	36	3	1	4	7	51
Movilidad funcional	4	1	0	0	1	6
Movilidad geográfica	19	3	0	0	2	24
Cambios sociales	7	0	0	2	0	9
Desempleo	16	8	2	1	26	53
Paro larga duración	11	1	0	1	1	14
Trabajadores desempleados	27	13	1	0	11	52
Dificultades acceso empleo por colectivos	47	5	0	4	2	58
Dificultades acceso empleo por baja cualificación	17	2	0	9	3	31
Desempleo juvenil	2	2	0	1	43	48
Igualdad de género	26	2	0	2	21	51
Formación para el empleo	1	12	0	0	0	13
Formación permanente	0	3	0	0	0	3
Temporalidad	2	0	0	0	7	9
Segmentación mercado laboral	0	0	0	1	10	11
Calidad en el empleo	28	2	1	2	28	61
Autoempleo	2	4	10	1	9	26
Emprendimiento	0	7	1	3	18	29
Economía social	0	0	8	1	1	10

En el año 2003, a mitad de la VII legislatura, 2000-2004, en la que gobierna el Partido Popular, se cumplían 25 años de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías. España venía de una política económica orientada a su integración en la eurozona (1999-2002) y se encontraba aún en un ciclo económico expansivo, manteniendo cierta estabilidad en las tasas de crecimiento económico.

En este contexto, se genera la necesidad de desarrollar una nueva regulación de las políticas de empleo, dado que la vigente en ese momento, la Ley Básica de Empleo 51/1981, no se adapta al nuevo contexto socioeconómico, político e institucional. De este modo, es en el debate y tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, en el que se genera gran parte del discurso en torno al mercado de trabajo y en el que se acotarán los principales elementos para su definición política, si bien se terminará de ir perfilando en la tramitación del Real Decreto-ley 3/2011, para la Reforma de las Políticas Activas de Empleo, así como en el Real Decreto 1542/2011, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo.

Es precisamente en el debate de la Ley 56/2003 donde afloran las posturas en relación a la existencia de una *pluralidad de los mercados de trabajo* en el territorio nacional. En este sentido hay un posicionamiento claramente diferenciado entre los partidos de corte nacionalista, CiU, PNV y BNG principalmente, que son los que argumentan tal pluralidad frente al PP o al PSOE. No obstante, la postura de éstos, especialmente del PSOE, se ha mostrado algo más elaborada o integradora ya que, en su discurso, reconoce la existencia de una gran heterogeneidad del mercado de trabajo, que justificaría posteriormente la participación de las CC.AA. en las Políticas Activas de Empleo, como acabará configurándose en el posterior Real Decreto 1542/2011, bajo el gobierno del PSOE.

La IX Legislatura, 2008-2011, tercera contemplada en nuestro análisis, se desarrolla bajo Gobierno del PSOE y está totalmente marcada por la crisis económica. En esta legislatura tiene lugar la Reforma de las Políticas Activas de Empleo, a través el Real Decreto-ley 3/2011, también se aprueba el Real Decreto-ley 14/2011, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo y se aprueba la Estrategia Española de Empleo a través del Real Decreto 1542/2011.

En este contexto, se da otro de los elementos en los que se podrían encontrar diferencias contextuales, el *desempleo*. No obstante, aquí las diferencias mostradas vienen marcadas principalmente por el rol parlamentario, es decir, estar en el Gobierno o en la oposición, por lo que está muy determinado por el complejo contexto socioeconómico y tiene gran presencia en los Debates del Estado de la Nación.

De este modo, hasta el año 2007 la lectura del Gobierno del PSOE sobre la evolución del desempleo es positiva, momento a partir del cual cambia de sentido radicalmente poniéndose de manifiesto en su discurso en 2009. Mientras que las citas de éste están muy relacionadas con la descripción de la situación y sus posibles causas, las intervenciones codificadas de la oposición, principalmente PP y CiU, hacen énfasis en lo dramático de la situación en España, su carácter estructural y la ineficacia del Gobierno para revertir la situación. La misma situación se muestra en 2013, bajo Gobierno del PP.

Situación similar ocurre con el *desempleo juvenil*. El desempleo en los jóvenes tiene gran relevancia política y ha sido objeto de debate propio en diversas ocasiones, especialmente también, en el contexto de los Debates del Estado de la Nación. Hasta el año 2007, con la coyuntura socioeconómica favorable, la mayor parte del discurso corresponde al PSOE, en su rol de Gobierno, quien hace del desempleo juvenil un objetivo político, lo que se convierte en una preocupación a partir de 2009 con los efectos de la crisis económica y un debate parlamentario más complejo. A partir del 2011, toma el relevo en el Gobierno el PP, que recoge el testigo del desempleo juvenil como objetivo político, produciéndose un papel más activo de la oposición en esta cuestión, en la que también participan los partidos nacionalistas, cuyas citas muestran la presión que tratan de ejercer para la adopción de medidas.

La *calidad del empleo*, ha sido otra de las cuestiones que ha provocado discursos y posicionamientos diferentes en base a algunas de las variables contextuales consideradas. Ésta ha sido discutida tanto en la tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, como en los Debates del Estado de la Nación. Durante la tramitación de dicha ley, hay posturas que parecen mostrarse diferentes en base al ideario ideológico. Así, el PSOE e IU vinculan en su discurso la calidad del empleo a la política de empleo, entendiendo que la primera ha de formar parte de los fines de la segunda. Consideran que políticas dirigidas a generar empleo no pueden ir desligadas de la calidad del empleo creado. Asimismo, el

argumentario reflejado en el discurso por parte de estos partidos de centro izquierda o izquierda parece temer que si tal objetivo no es incluido explícitamente en la política de empleo, éste no va a estar en la agenda política. Por su parte, el PP, que además gobierna en ese momento, entiende la calidad del empleo más propio de políticas económicas, de competitividad y productividad, por tanto, de un carácter más transversal.

La calidad del empleo, también es objeto del discurso en los Debates para el Estado de la Nación, si bien, hasta el 2007, momento a partir del cual, el desempleo se convierte en un objetivo más urgente. Durante los años en los que el contexto socioeconómico fue positivo, la calidad del empleo se convertía en el principal reto en materia de mercado de trabajo. En este sentido el PSOE, en su rol de gobernante, incorpora ésta como objetivo principal y así queda reflejado en el discurso.

Otros aspectos a destacar aquí, serían aquellos relacionados con las nuevas formas de empleo. El fomento del *autoempleo*, el *emprendimiento* o la *economía social*, se convierten en materia de Políticas Activas de Empleo a partir del Real Decreto-ley 3/2011, para la reforma de estas políticas, así como en al Real Decreto-ley 14/2011, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo. Esta incorporación en el marco de las Políticas Activas de Empleo, así como su mayor presencia en los Debates del Estado de la Nación a partir de 2011, encuadra su fomento y notoriedad como alternativas laborales en el contexto ya de la crisis socioeconómica. Fruto quizás, de la necesidad de apoyar otras alternativas de empleo no tradicionales, coincide un discurso positivo por parte tanto de PSOE como de PP en su rol de gobierno. Respecto al rol de oposición, son fórmulas más apoyadas por partidos de centro derecha como CiU que de centro izquierda o izquierda.

Finalmente, respecto a los *trabajadores desempleados*, el debate muestra un tono distinto a partir de la crisis económica, por lo que los mismos son vistos de manera algo diferente en función del contexto socioeconómico, más enfocado a la consideración de sus “necesidades” y no tanto a la de sus deberes o compromisos. El rol de Gobierno marca también la presencialidad en el discurso en esta cuestión. Así, el PP y el PSOE tienen notoriedad en este discurso cuando asumen el rol de Gobierno.

III.3.2. Lo social: y sus diferencias ideológicas.

La mayor parte de las cuestiones relacionadas con el “marco” tienen lugar, principalmente, en la primera legislatura, en el debate relativo a la tramitación y aprobación de la Ley de 56/2003. Esta primera legislatura contemplada en el análisis, 2000-2004 gobernada por el PP, se ve beneficiada en los últimos años por una situación positiva de las cuentas públicas, llegando al superávit público en 2003 y con una reducción de la deuda pública lo que, a priori, ofrece un contexto favorable para el desarrollo de la política sociales y el Estado de Bienestar. No obstante, son años en los que la temporalidad en el empleo, es una de las principales preocupaciones respecto al mercado de trabajo.

Cabe exceptuar algunos códigos de mayor perspectiva, como *bienestar social*, con mayor notoriedad en los Debates para el Estado de la Nación, tanto en la primera mitad del periodo, cuyo contexto socioeconómico es más favorable, como en la segunda mitad, donde la crisis económica y las políticas de austeridad y reformas promovidas desde la Unión Europea, provocan un debilitamiento del Estado de Bienestar (Tabla 28).

Tabla 28

Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “lo social” por tipo de debate

	LE	RPAE	MCPE	EEsE	DEN	Total
Bienestar social	0	0	0	0	32	32
Política social	23	1	1	0	7	32
Cohesión social	6	1	0	1	1	9
Exclusión social	8	1	2	1	0	12
Participación de colectivos sociales	12	0	2	0	0	14
Discapacidad	14	3	5	3	2	27
Igualdad y no discriminación	20	2	0	2	0	24
Ciudadanía	0	1	4	1	9	15
Migraciones	6	0	0	0	2	8
Emigraciones	2	0	0	0	2	4
Inmigración	16	1	0	0	26	43
Inserción laboral	12	1	0	0	0	13

Precisamente el *bienestar social* es uno de los códigos en los que se muestra el posicionamiento ideológico de los grupos parlamentarios en el discurso, independientemente del resto de variables, como el rol parlamentario, o incluso el contexto socioeconómico. De este modo, para los partidos de centro derecha o derecha, el bienestar social se refleja como un resultado que depende de la gestión económica, de la eficiencia y, en definitiva, de la gestión de los recursos que una sociedad posea. Es el caso del PP, CiU o PNV. Por otro lado, desde los gobiernos de centro izquierda o izquierda el bienestar social es una inversión y, como tal, un objetivo del gobierno socialista en búsqueda de la cohesión social. No obstante, tanto unos como otros comparten que el empleo es la base del bienestar, pero mientras que para los primeros, las oportunidades laborales son las que brindan el bienestar social en consonancia con un esfuerzo individual casi de forma directa, para los segundos una sociedad del bienestar ofrece oportunidades de empleo como mecanismo de cohesión social.

Relacionado con lo anterior está la *política social*. En este sentido, parecen confluír dos variables, el posicionamiento ideológico y la responsabilidad de gobierno. En este sentido, el discurso del PP manifiesta una mayor disociación entre la política de empleo y la política social, especialmente cuando asume la responsabilidad de gobierno, en la que se alude al empleo y a las familias como elementos sostenedores de la protección social. Además, se mantiene en las dos legislaturas contempladas en las que asume el gobierno, a pesar de caracterizarse por una situación económica muy distinta. Esta separación es contestada por la oposición de centro izquierda o izquierda, p. ej. PSOE, Grupo Mixto, etc., especialmente en el contexto del debate de la tramitación de la Ley 56/2003. Sin embargo, durante la etapa de Gobierno socialista, también se demanda, desde grupos de la oposición, la mayor integración de ambos ámbitos.

La *inmigración* tiene también un peso importante tanto en el debate relativo a la tramitación de la Ley 56/2003, como en los Debates del Estado de la Nación hasta el 2006, momento a partir del cual, deja de aparecer en el debate. En este caso, también parece darse una confluencia de variables contextuales, a saber, el rol parlamentario y la situación socioeconómica. La inmigración, en este contexto, es analizada desde un punto de vista reduccionista, como población que se incorpora al mercado de trabajo, con algunas referencias al carácter especial del colectivo en este contexto y la necesidad de considerar los procesos de integración laboral. La inmigración es objeto de debate hasta el año 2006,

es decir, mientras España se encuentra en el ciclo económico expansivo y con una elevada demanda de mano de obra en muchos sectores que cubren con población inmigrante. Posteriormente, y a pesar de que sigue siendo una realidad existente y de que la crisis económica también le afecta, prácticamente desaparece del debate. Esto confluye con el rol de Gobierno, primero del PP y luego del PSOE. Tanto en un caso como en otro, tratan de dotar a esta realidad de cierto orden legal, tanto a través de su consideración como colectivo a atender por los Servicios Públicos de Empleo, como en el proceso de regularización extraordinario llevado a cabo por el gobierno del PSOE en 2005 y en el que la oposición intervine activamente, si bien, no tanto para cuestionar la finalidad como el procedimiento por el que se ha llevado a cabo. Desde el punto de vista ideológico, los partidos de centro derecha hacen mayor énfasis en la necesidad de fijar “contingentes” que cubran las necesidades del mercado de trabajo.

Resulta llamativa la relativa menor presencia de las cuestiones recogidas en esta dimensión, a pesar de la previsible importancia en el marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, así como la presencia de la crisis económica durante la mitad del periodo contemplado.

III.3.3. El marco socioeconómico: la prioridad del contexto socioeconómico

Los códigos recogidos en esta dimensión, asociada a cuestiones relativas a las formas de organización de la producción y el trabajo, tienen una mayor presencia en los Debates para el Estado de la Nación, aunque determinados códigos han sido también relevantes en el debate y tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo como el *cambio del contexto social y productivo*, o bien en aquellos relativos a la reforma de las Políticas Activas de Empleo, como el caso del *nuevo modelo productivo* o la *crisis económica*. Por tanto, son cuestiones que han estado presentes en todas legislaturas contempladas, si bien, muy marcadas por el contexto socioeconómico en el que se desenvolvía cada una de ellas (Tabla 29).

Tabla 29
Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el marco socioeconómico” por tipo de debate

	LE	RPAE	MCPE	EEsE	DEN	Total
Cambios contexto social y productivo	17	2	0	1	1	21
Nuevo modelo productivo	0	6	1	8	49	64
Impacto NNTT	3	0	0	1	6	10
Organización del trabajo	3	0	0	0	1	4
Globalización económica	8	2	0	0	36	46
Crisis económica	0	9	2	4	11	26
Visión progresista	2	1	0	0	6	9
Diagnóstico	0	4	0	6	9	19
Coyuntura económica y laboral	0	0	0	0	13	13
Reformas estructurales	0	0	0	0	10	10
Flexibilidad laboral	0	0	0	0	16	16
Marco laboral	21	1	0	0	52	74
Urgencia y necesidad	0	5	4	0	0	9
Intervención en el mercado de trabajo	4	1	0	0	6	11
Expansión económica y empleo	10	2	0	3	24	39

La primera legislatura, en la que tiene lugar el debate y tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, está marcada por el reconocimiento de un *cambio en el contexto social y productivo* que, además, justifica el nuevo marco regulador de las Políticas Activas de Empleo. No se muestran diferencias en base al rol parlamentario o al posicionamiento ideológico en esta cuestión, por lo que es un código asociado al contexto socioeconómico.

Algo similar sucede con el código relativo a la *expansión económica y el empleo*. Es un código muy determinado por el contexto socioeconómico, por lo que su frecuencia se da hasta el 2007. No obstante, también se encuentra muy asociado al rol parlamentario, por lo que gran parte de las citas corresponden a los representantes tanto de los Gobiernos del PP como del PSOE.

Otros códigos notorios en esta dimensión son el *nuevo modelo productivo* y el *marco laboral*. Ambos se encuentran también muy determinados por la variable del contexto socioeconómico, por lo que su presencia se intensifica con el cambio de tendencia en el mismo a partir de 2008, esto es, la tercera legislatura.

El *nuevo modelo productivo* no sólo se ha tratado en los Debates del Estado de la Nación, sino también en el debate y en los textos aprobados a partir de la reforma de las Políticas Activas de Empleo en la tercera legislatura, bajo la premisa de que estas políticas apoyan el cambio en el modelo productivo a través de las medidas de cualificación del capital humano. No obstante, la mayor intensidad de este tema se ha dado en los Debates para el Estado de la Nación y, especialmente, en el contexto de la crisis económica. La variable rol parlamentario, determina la presencia de este código, ya que la mayor parte de las frecuencias pertenecen al PSOE en su rol de Gobierno, durante la segunda y tercera legislaturas contempladas. Así, esta cuestión se muestra especialmente relevante para quienes ocupan el poder central¹⁴.

Por su parte, el *marco laboral* también ha sido objeto de intenso debate, especialmente, a partir de la llegada de la crisis económica en 2009 y ha estado muy condicionado por el posicionamiento ideológico. Durante la primera legislatura esta diferencia se enmarcaba entre los partidos nacionalistas, especialmente CiU y PNV, que hablaban de la existencia de diversos marcos de relaciones laborales, asociados a la existencia de una pluralidad de mercados de trabajo en el país, frente al PP y PSOE que se posicionaban en el establecimiento de un marco laboral nacional de relaciones laborales. Sin embargo, posteriormente, con la llegada de la crisis y el Gobierno del PSOE, se produce un intenso debate entre PSOE y PP en el que, más allá de que el primero estuviera en el Gobierno y el segundo en la oposición, se evidencia una diferencia ideológica en la concepción del marco laboral como herramienta de intervención en el mercado de trabajo. El PP, y otros partidos conservadores de la oposición como CiU, contemplan la reforma del marco laboral como necesaria para creación de empleo, en un contexto económico desfavorable y de aumento del desempleo. Mientras que el PSOE no considera tal reforma como una medida adecuada para superar la crisis económica, sino complementaria a la necesidad del cambio de modelo productivo. De ahí, que este código esté relacionado con el anterior, ya que PSOE en el gobierno, y PP en la oposición, apuestan por un nuevo modelo productivo versus la reforma del marco laboral respectivamente, como medida para superar la crisis. A pesar de ello, el gobierno del PSOE lleva a cabo, en 2010, una reforma del mercado laboral criticada por otros partidos de centro-izquierda o izquierda. La intensidad del debate sobre

¹⁴ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y Ley Orgánica 4/2011, complementaria de la Ley de Economía Sostenible. Establecen las líneas para el cambio de modelo productivo.

la reforma laboral, se amortigua con la Reforma Laboral de 2010¹⁵, pero continúa hasta el final del periodo analizado, con la reforma laboral de 2012¹⁶.

La *flexibilidad laboral* es uno de los códigos que manifiesta una diferenciación en función del posicionamiento ideológico del emisor, siendo los partidos de centro-izquierda o izquierda más críticos con los efectos de la misma en el empleo. No obstante, la presencia de este código está sujeta también al contexto de crisis económica, a partir de 2009, así que las posibles diferencias derivadas del componente ideológico son anuladas por el rol parlamentario, de modo que el PSOE, en su rol de gobierno, aboga por la flexibilidad laboral, a través de su reforma laboral en 2010, como mecanismo para disminuir la destrucción de empleo. En el mismo sentido se manifiesta el PP en todo el periodo, tanto en la oposición como en el gobierno en los últimos años.

El peso del contexto socioeconómico tan desfavorable en la mitad del periodo analizado es de tal magnitud, que hace que no se muestren diferencias significativas en el debate en función del rol parlamentario o el posicionamiento ideológico, como cabría esperar, en otros códigos relevantes como el de *globalización económica* o la *crisis económica*.

En definitiva, esta dimensión ha estado marcada por la variable contexto socioeconómico, provocando que en numerosas ocasiones la urgencia del mismo solape o elimine diferencias de tipo ideológico o parlamentario.

III.3.4. La política: juego de variables en el rol parlamentario

El debate en torno a la dimensión política, prevalece en la primera legislatura con la tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, exceptuando aquellos más específicos vinculados a la reforma de las Políticas Activas de Empleo, que tiene lugar en la segunda legislatura contemplada, o aquellos de carácter más transversal y que también se generan en los Debates para el Estado de la Nación.

¹⁵ Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo y Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo.

¹⁶ Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral y Ley 3/2012, de 6 de junio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral.

Dada la especificidad temática de la mayor parte de los códigos contemplados en esta dimensión, hay una prevalencia de la variable rol parlamentario a la hora de analizar posibles diferencias y relaciones de las intervenciones. No obstante, a esa variable contextual suelen superponerse los elementos de carácter ideológico o el contexto socioeconómico, durante los años de crisis (Tabla 30).

Tabla 30
Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “la política” por tipo de debate

	LE	RPAE	MCPE	EEsE	DEN	Total
Cambio político e institucional	10	0	0	0	0	10
Conflicto político e institucional	87	2	0	0	0	89
Disenso político	52	25	8	0	21	106
Diálogo político	32	2	0	0	0	34
Consenso político	34	8	3	0	3	48
Configuración de las PAE	49	13	2	13	16	93
Sistema Nacional de Empleo	35	4	1	6	0	46
Configuración SEPE	16	0	0	0	0	16
Instrumentos políticos	39	8	1	2	3	53
Objetivos instrumentales	30	6	2	3	0	41
Coordinación PA y PS	27	3	1	1	1	33
Coordinación políticas	17	2	1	5	1	26
Financiación PAE	34	16	2	7	1	60
Eficacia en la gestión	31	9	6	2	7	55
Coordenada temporal	1	5	0	0	0	6
Evaluación PAE	21	3	1	7	0	32
Seguimiento PAE	0	3	0	1	0	4
Reforma PAE	0	28	8	1	6	43
Consenso agentes sociales	1	4	0	0	18	23
Estrategia Española de Empleo	0	13	3	17	0	33
Flexibilidad PAE	0	0	0	3	0	3
Catálogo de servicios	0	11	0	3	0	14
Participación agentes colaboradores	32	8	1	5	1	47
Intermediación laboral	17	5	0	0	3	25
Itinerarios individuales de inserción	20	12	0	3	1	36
Compromisos	20	3	0	4	1	28
Seguimiento trabajadores desempleados	4	0	0	1	0	5
Empresas	29	7	0	6	4	46
Competitividad empresarial	0	4	0	1	1	6
Sindicatos	27	2	0	1	0	30
Negociación agentes sociales	9	0	0	0	0	9
Alcance de las PAE	6	11	8	0	0	25

Uno de los códigos clave de esta dimensión es el *conflicto político-institucional* que tiene lugar en el debate y tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, relativo al desencuentro sobre las responsabilidades del Gobierno central y CCAA en materia de políticas de empleo y vinculado a la *pluralidad de mercados de trabajo*. En este sentido se superponen dos variables contextuales, el componente ideológico, en el que participan todos los partidos nacionalistas presentes (CiU, PNV, BNG, EA, ERC), con el rol de oposición, lo que les facilita una actitud y un discurso más beligerante, frente a PP, en el Gobierno, y el PSOE que comparten el posicionamiento en torno a la delimitación de tales competencias.

Otros códigos como *Políticas Activas de Empleo, disenso político, o coordinación de PA y PS*, la variable contextual que determina, en gran medida, las intervenciones del debate es también el rol parlamentario, donde la discusión y la oposición, se ciñe bastante a cuestiones de índole más específico que no reflejan un excesivo condicionamiento del elemento ideológico o del contexto socioeconómico. Al menos, no directamente, ya que este contexto sí que condiciona, en general, la actividad parlamentaria en la tercera y cuarta legislaturas contempladas, haciéndolas más complejas.

Por otro lado, hay una serie de códigos que, más allá, del rol parlamentario, se ven afectados por el contexto socioeconómico, especialmente, durante el periodo de crisis. Entre ellos encontramos el *alcance de las PAE, la financiación de las PAE, la evaluación de las PAE*, etc. Con la llegada de la crisis y el aumento del desempleo, aumenta también la necesidad de buscar una mayor efectividad de las Políticas Activas de Empleo. Sin embargo, paralelamente, el presupuesto destinado a estas políticas disminuye en ese periodo. E incluso, los distintos grupos parlamentarios cuestionan en algún momento el resultado que se pueden obtener con estas políticas en un contexto tan desfavorable. Esta situación refuerza también la necesidad de evaluar estas políticas, lo que se introduce, de forma más evidente, a partir de la reforma de las Políticas Activas de Empleo, en 2011. No obstante, esta situación sirve a menudo de escudo de los grupos de la oposición, que atribuyen los escasos resultados obtenidos con estas políticas a una mala regulación de las mismas, por parte del Gobierno.

El año 2011 es un año complejo, que acaba con elecciones generales el 20 de noviembre del mismo año. España, se ve envuelta en el desarrollo de políticas de austeridad y reformas marcadas por la Unión Europea, que se encuentra en plena crisis del euro. El

mercado laboral se sigue deteriorando, por lo que aumenta la tasa de paro. En este complejo contexto, el Gobierno promueve el Real Decreto-ley 3/2011 que regula la reforma de las Políticas Activas de Empleo, por lo que se encuentra muy condicionada por dicha situación. Este mismo contexto, probablemente, alimenta cierto consenso parlamentario sobre la necesidad de su reforma, entre los distintos grupos parlamentarios, por lo que la discusión gira en torno a cuestiones de contenido o de procedimiento.

Uno de los códigos que si que caben contextualizar por el elemento ideológico es la *participación de agentes colaboradores*, que dan cabida a los agentes privados de orientación e intermediación laboral. En este caso, los partidos de centro derecha como PP o CiU manifiestan su confianza en la contribución que estos agentes pueden hacer. Por su parte, los partidos de izquierda, como IU u otros nacionalistas como BNG o ERC ven como la introducción de las agencias privadas en las Políticas Activas de Empleo representan una privatización del servicio y, por tanto, una oportunidad de generar beneficios privados. Caso particular constituiría el PSOE, ya que muestra un discurso a favor de la colaboración de una manera más discreta y que, finalmente, materializa en la reforma de las Políticas Activas de Empleo a través del Real Decreto-ley 3/2011 autorizando la colaboración público-privada en materia de intermediación laboral y desarrollo de las Políticas Activas de Empleo¹⁷.

La *Eficacia en la gestión* es otro de los códigos que representa muy bien lo que suele encontrarse en esta dimensión, es decir, la superposición de diferentes variables extratextuales en el rol parlamentario. La búsqueda de esta eficacia es perseguida tanto por el Gobierno como por la oposición. Sin embargo, son los grupos de oposición los que adquieren mayor notoriedad a la hora de presentar qué hace una gestión de las Políticas Activas de Empleo eficaz o ineficaz y, es ahí, donde se superponen otras variables con connotaciones, principalmente, de tipo ideológico. Así, para los partidos nacionalistas, como el PNV, la descentralización y la coordinación son elementos para mejorar esta eficacia. Para partidos de centro derecha, como CiU o el PP, la participación de agentes privados contribuiría a tal fin.

¹⁷ Artículo 14 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo y Real Decreto 1976/2010, de 30 de diciembre, por el que se Regulan las Agencias de Colocación.

III.3.5. El discurso: *escaso margen para el posicionamiento ideológico*

La caracterización del discurso relativo a las Políticas Activas de Empleo puede extraerse tanto de los debates sobre tramitación de los marcos reguladores de las Políticas Activas de Empleo, como de los Debates del Estado de la Nación. De este modo, los elementos que caracterizan el discurso se encuentran distribuidos en todo el periodo contemplado en este análisis (Tabla 31).

Tabla 31

Relación y frecuencia de códigos considerados en la dimensión “el discurso” por tipo de debate

	LE	RPAE	MCPE	EEsE	DEN	Total
Activación	11	2	0	2	1	16
Empleabilidad	2	12	0	4	3	21
Ámbito UE	17	3	0	2	16	38
Buenas prácticas internacionales	8	2	0	2	1	13
Estrategia Europea de Empleo	26	0	0	1	1	28
Europa 2020	0	1	0	5	0	6
Objetivos del Gobierno	0	0	0	0	22	22
Gobierno-creación de empleo	0	0	0	0	53	53
Oposición-empleo precario	6	0	0	0	16	22
Empleo adecuado	4	0	0	0	0	4
Empleo indefinido o estable	1	0	4	0	19	24
Pleno empleo	20	0	0	1	6	27
Flexiguridad	0	1	0	0	2	3
Ámbito territorial	89	25	9	7	6	136
Centralización política	35	3	4	0	6	48
Solidaridad	7	0	0	0	0	7
Ámbito estatal	6	1	0	2	0	9
Ámbito local	14	2	0	1	0	17
Retos país	7	5	0	0	39	51
Retos PAE-objetivos	46	8	0	5	1	60
Retos PAE-principios	35	6	0	10	1	52
Calidad de servicios de empleo	64	15	2	27	3	111
Personalización servicios	7	11	0	5	0	23

La *empleabilidad* se ve reforzada en la reforma de las Políticas Activas de Empleo que promueve el PSOE en el Gobierno en la compleja IX Legislatura, tercera contemplada en este trabajo. La crisis económica y los resultados en materia de empleo promueven un nuevo marco regulador de las Políticas Activas de Empleo tramitado con carácter de

urgencia. El concepto de empleabilidad no es cuestionado por las distintas formaciones políticas.

Los principales *objetivos del gobierno* en todas las legislaturas han tenido como elemento principal el empleo. Y esto es así, dados los elevados niveles de desempleo estructural en España, tanto cuando el contexto socioeconómico es favorable, como cuando resulta desfavorable. No obstante, en función del contexto socioeconómico cambia la redacción o el sentido del mismo. De este modo, durante la época de bonanza, los objetivos se establecían para alcanzar determinados niveles de estabilidad en el empleo o de convergencia en materia de ocupación con otros países europeos, mientras que en la época de crisis, tanto PSOE como PP, no han tenido más opción que tener como objetivo prioritario revertir la destrucción de empleo. Por tanto, es el contexto socioeconómico el que determina la definición del objetivo.

En el año 2003, en una situación económica expansiva y de creación de empleo, tiene lugar el debate y tramitación de la Ley 56/2003, de Empleo, confluyendo el contexto favorable con la aspiración del Gobierno, en este caso del PP, del pleno empleo, por lo que dicha aspiración se incluye entre las finalidades de la ley. Pero esta finalidad se formula en un determinado contexto socioeconómico favorable que, de hecho, no se vuelve a repetir en el periodo analizado. Del mismo modo, la formulación de los *retos de país* viene muy marcada durante todo el periodo considerado por el contexto socioeconómico, especialmente en la coyuntura de crisis, donde invertir la tendencia de destrucción de empleo se sitúa como el principal reto.

Teniendo en consideración los objetivos en materia de empleo de cualquier Gobierno, el papel de la *oposición* en relación con la situación de empleo es muy activo. Antes de que los niveles de desempleo alcanzaran cotas insostenibles con la crisis económica, había una importante oposición, por parte de los grupos de PSOE e IU, que reprochaban la *precariedad del empleo* que se estaba generando. Esta oposición realizada conjuntamente al Gobierno del PP en la primera legislatura, continuó por parte de IU con la llegada al gobierno del PSOE.

De modo similar a cómo el contexto socioeconómico ha marcado los objetivos de gobierno y los retos del país en materia de empleo, los *retos* de las Políticas Activas de Empleo han

ido evolucionando. Así, si durante la Ley 56/2003, quedaban claramente orientados a lograr el pleno empleo o mayor calidad en el empleo, en la reforma de estas políticas se dirigen hacia “fomentar el empleo”, mejorar la eficiencia y calidad de los servicios de empleo o el fomento del emprendimiento.

Los *retos* de las Políticas Activas de Empleo como *principios de actuación* también evolucionan con el contexto socioeconómico y los objetivos de las mismas. Así, mientras que en la Ley 56/2003, se priorizaba el enfoque preventivo del desempleo, con la reforma de las Políticas Activas de Empleo y la Estrategia Española de Empleo se prioriza la atención a determinados colectivos con mayores dificultades de inserción laboral o a la personalización de los servicios.

Aunque a priori no lo pudiera parecer, la *calidad de los servicios de empleo* también evoluciona de manera acorde al contexto socioeconómico. En primer lugar, como consecuencia de la propia reforma de las Políticas Activas de Empleo en la compleja situación socioeconómica del año 2011. En segundo lugar, porque los cambios en el contexto marcan también la necesidad de reformar unos servicios públicos adaptados a las necesidades del entorno, los usuarios y el mercado laboral. De ahí que se hable de la “modernización” de los servicios de empleo y que ello permita introducir elementos como la evaluación, la colaboración con entidades privadas, la gestión más eficaz de los recursos, etc.

Uno de los códigos más significativos es el *ámbito territorial*. Este código parece mantenerse ajeno a variables como el rol parlamentario o el contexto socioeconómico, siendo una cuestión de carácter ideológico. De este modo, cada grupo parlamentario ha fijado su posicionamiento en esta cuestión, independientemente, del resto de variables. La principal diferencia es la que se produce entre partidos de ámbito estatal como PP y PSOE y partidos nacionalistas como EA, PNV, CiU, ERC y BNG. Para los partidos nacionalistas, la descentralización de las Políticas Activas de Empleo es eficacia y eficiencia, ya que permite dar mayor garantía y agilidad en la problemática del mercado de trabajo de cada territorio. No obstante, en esta cuestión el PSOE parece tener una postura más elaborada. En este sentido, reconoce la unidad del mercado de trabajo, igual que el PP, pero entiende que este mercado de trabajo tiene una gran heterogeneidad interna en las distintas CCAA, por tanto, cree en la unidad de mercado y la cohesión social, pero ello no le impide

reconocer que el marco de competencias de las CCAA pueda ser mayor en materia de Políticas Activas de Empleo, como un modelo de gestión. Un claro ejemplo de la fijación de estas posiciones de los distintos grupos parlamentario, independientemente del resto de variables, se muestra claramente también en el caso del PSOE, cuando el mismo planteamiento que tuvo inicialmente en su rol de oposición, lo puso en práctica cuando llegó posteriormente al Gobierno.

III.3.6. Conclusiones del análisis contextual

La primera y la tercera legislaturas contempladas en el análisis han sido claves en el debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo. El contexto en el que se ha debatido y tramitado las Políticas Activas de Empleo, durante el periodo 2003-2013, ha sido muy complicado en algunos de sus años, afectando especialmente a la tercera legislatura contemplada, 2008-2011.

La primera legislatura, con un contexto socioeconómico favorable, permite que la dinámica política esté menos sometida a éste y que elementos como el desempeño del rol parlamentario esté más vinculado a su idiosincrasia ideológica, algo que se muestra más claramente, por ejemplo, en aquellos códigos considerados para definir el espacio o mercado de trabajo. Ello da lugar, a una definición más política del mercado de trabajo y su heterogeneidad o la calidad del empleo. También tiene impacto en la regulación resultante sobre Políticas Activas de Empleo.

Los posicionamientos ideológicos también afloran con mayor nitidez en la dimensión social, ya que el bienestar social o la política social tienen, por idiosincrasia, un elevado componente ideológico.

A partir de la tercera legislatura, el contexto socioeconómico cambia abruptamente y ello afecta al contenido del debate y a la regulación de las Políticas Activas de Empleo, manifestándose de forma notable en los aspectos relacionados con la dimensión del marco socioeconómico. Los planteamientos relativos al modelo productivo, la globalización o el marco laboral, emergen fruto de esa situación. Lógicamente, dentro de ese debate, se intercambian posicionamientos ideológicos, si bien, el determinante del mismo es la crisis.

En lo que respecta a la dimensión política, el debate está muy determinado por el rol parlamentario, al cual se superponen el resto de variables extratextuales. La dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición implica que a estos roles se incorporen otras variables como el componente ideológico, como por ejemplo sucede con el conflicto político e institucional, o la variable del contexto socioeconómico, como ocurre al hablar de cuestiones relativas al alcance, la financiación o la evaluación de las Políticas Activas de Empleo.

El discurso sobre el empleo y las Políticas Activas de Empleo ha tenido diversos condicionantes, pero uno fundamental ha resultado ser el contexto socioeconómico, que ha influido tanto en los objetivos que los gobiernos se han marcado en materia de empleo, como en la regulación y objetivos que han de perseguir las Políticas Activas de Empleo. Esta imposición del contexto ha dejado, con frecuencia, escaso margen para construir un discurso más estrictamente ideológico en la materia. De ahí quizás, la excesiva ideologización de otros elementos como el ámbito territorial, que facilita el posicionamiento y diferenciación política, ante la dificultad de hacerlo en otros ámbitos.

III.4. ANÁLISIS RELACIONAL Y CONCEPTUAL

III.4.1. Familias y redes conceptuales

En este epígrafe se produce un salto en el análisis de la investigación hacia un análisis de tipo conceptual, siguiendo el procedimiento básico de la Teoría Fundamentada. Para ello, se parte de la agrupación de códigos relacionados entre sí, esto es, las “familias” de códigos generadas. Cada familia representa un atributo del fenómeno final, facilitando el análisis relacional y conceptual.

La agrupación de códigos resultante para la generación de las familias se ha elaborado en base a lo que, por la lectura de las citas del código, representaba. Asimismo, en su elaboración se ha producido una significativa coherencia interna de cada familia en relación a las dimensiones de la organización social desarrolladas, aunque la generación de familias se haya realizado de forma independiente.

A pesar de que en este proceso, cabía la posibilidad de que algunos códigos pudieran incluirse en distintas familias, una lectura detenida de las citas ha declinado su inclusión en una u otra familia. Un claro ejemplo se ve en algunos de los códigos incluidos en la familia de *cultura, creencias y normas sociales*.

También cabe advertir que en este proceso de generación de familias se ha producido una depuración de códigos, suprimiendo 17 códigos que no aportarían valor a las familias o categorías de atributos.

A continuación, aparecerán todos los códigos distribuidos por familias, y aquellos que no han sido considerados para la identificación del fenómeno o concepto final, se mostrarán con el texto en color gris en las tablas y no serán incluidos en las familias o redes semánticas representadas gráficamente.

Las familias resultantes de la agrupación de códigos se muestran a continuación. En total han sido 15 familias de las que se obtienen los elementos que se muestran en la Tabla 32.

También se recoge la distribución cuantitativa de las familias generadas, si bien, como información testimonial de la presencia en el debate.

Tabla 32
Relación de familias y distribución del peso cuantitativo

	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>	<i>%</i>
1 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y LABORAL	11	195	6,1
2 DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN	4	62	1,9
3 CAUSAS/DETERMINANTES INMEDIATOS	7	294	9,2
4 CONDICIONES DE DESARROLLO	16	532	16,6
5 RELACIONES POLÍTICAS	3	107	3,3
6 RELACIONES AGENTES SOCIALES	4	108	3,4
7 OPINIONES	3	20	0,6
8 ESTRATEGIAS	9	375	11,7
9 PROCESOS	14	401	12,5
10 PROPÓSITOS	16	405	12,6
11 RETOS/METAS	3	223	6,9
12 PRODUCTOS	5	111	3,5
13 CONSECUENCIAS	2	118	3,7
14 CULTURA, CREENCIAS Y NORMAS SOCIALES	7	244	7,6
15 UNIDAD	1	15	0,5
TOTAL		3210	100

III.4.1.1 Contexto socioeconómico y laboral

Esta primera familia, de cierta amplitud o densidad por el número de códigos que recoge, muestra la conceptualización del contexto socioeconómico y laboral dado en el debate. Así, representa los elementos que forman parte de ese contexto y lo caracterizan. Son, por tanto, condiciones socioeconómicas que vienen dadas o que acontecen en la realidad y han de considerar quiénes tienen la responsabilidad de regular las Políticas Activas de Empleo (Tabla 33).

Tabla 33
Familia CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y LABORAL

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Globalización económica	<i>Socioeconómica</i>
2 Impacto NNTT	<i>Socioeconómica</i>
3 Reformas estructurales	<i>Socioeconómica</i>
4 Crisis económica	<i>Socioeconómica</i>
5 Flexibilidad laboral	<i>Socioeconómica</i>
6 Funcionamiento mercado de trabajo	<i>Espacio</i>
7 Segmentación mercado trabajo	<i>Espacio</i>
8 Temporalidad empleo	<i>Espacio</i>
9 Migraciones	<i>Social</i>
10 Organización del trabajo	<i>Socioeconómica</i>
11 Emigrantes	<i>Marco</i>

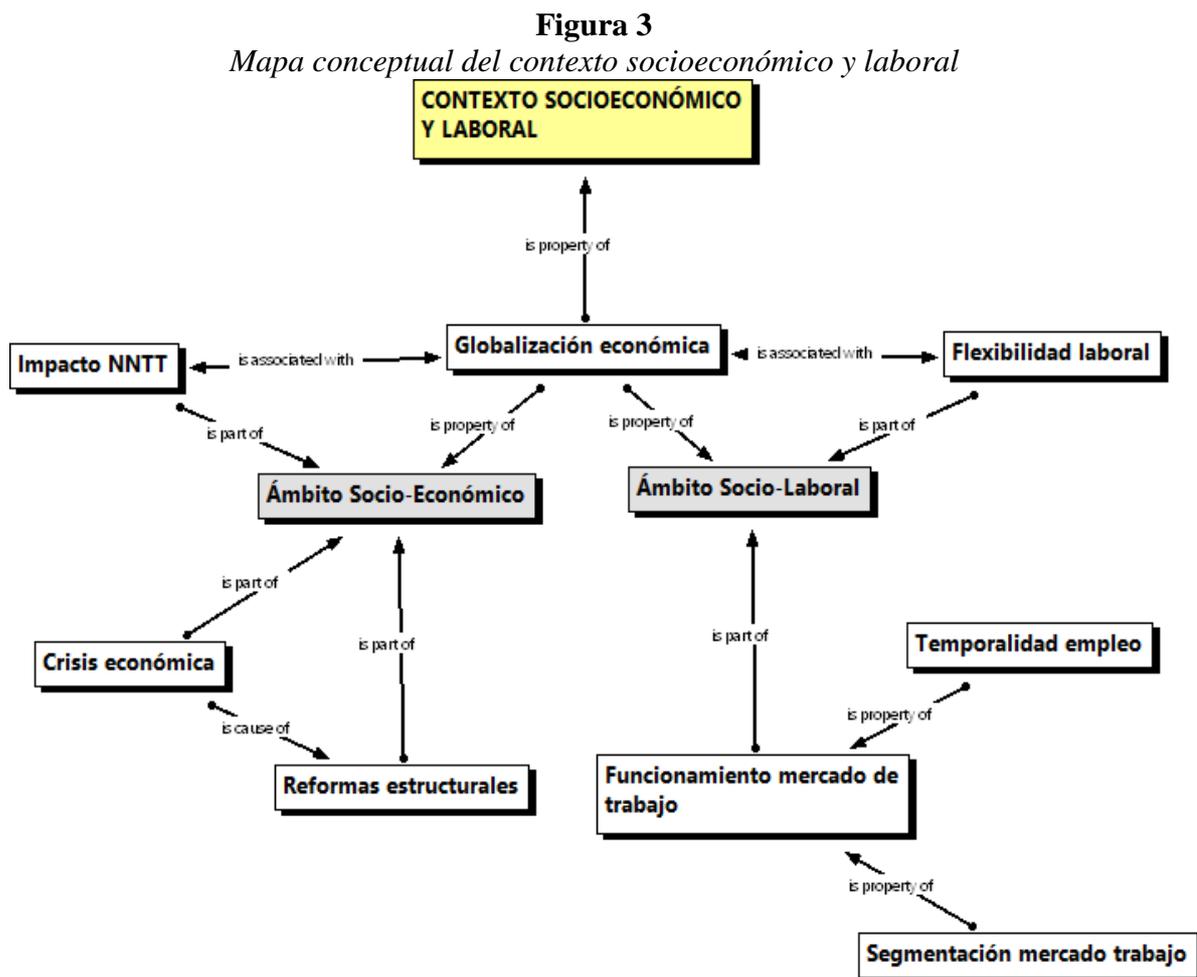
La amplitud de condiciones dadas en ese contexto, hace que se puedan clasificar en dos ámbitos. En primer lugar, aquellos elementos más vinculados al ámbito socioeconómico en el que la globalización tiene una notoriedad muy significativa, ya que representa el fenómeno social que mayor incertidumbre genera. La consideración del proceso social de la globalización y su incorporación en la política implica grandes dificultades, convirtiéndose en un reto. Esta dificultad se incrementa con la llegada de la crisis económica, ya que ésta se genera como una “crisis global” aunando ambos elementos que, además, se encuentran totalmente relacionados.

Otro de los fenómenos que definen el ámbito socioeconómico es el impacto de las NNTT. Su carácter material, hace que sean percibidas más fácilmente como una realidad y, por ende, en uno de los pocos elementos que parecen generar cierta seguridad sobre el impacto y beneficio socioeconómico, a pesar de las dificultades de su desarrollo e implantación. Estos elementos de carácter estructural, por sus implicaciones en las distintas esferas de la realidad social, orientan también hacia la necesidad o justificación de reformas de carácter “estructural”.

Po otro lado, se encuentran los elementos del ámbito más sociolaboral. En este sentido, el contexto viene marcado por el funcionamiento del mercado de trabajo. Éste es ineficiente,

especialmente, desde el punto de vista de los individuos que participan en él, esto es, desde el lado de la oferta. Esa ineficiencia, con el elevado desajuste entre oferta y demanda, se ve aumentada con la crisis global. El desajuste cuantitativo del mismo, se acompaña también de otras disfuncionalidades como la segmentación o la temporalidad del empleo. Y de modo similar a lo que sucede con las reformas estructurales, la flexibilidad laboral, principalmente la de tipo interno, se convierte en la herramienta a través de la cual mejorar el elevado desajuste del mercado de trabajo.

Con estos elementos, el contexto, representado en la Figura 3, refleja la imbricación existente entre el sistema productivo y el laboral. El contexto, por tanto, resulta complejo y claramente sometido a un proceso de cambio que repercute sobre las distintas dimensiones de la organización social. Ante este contexto, la capacidad de acción política puede verse muy condicionada por el mismo.



III.4.1.2 Definición de la situación

Esta familia cumple la función de mostrar qué elementos son empleados para definir políticamente la situación en la que se genera el debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo. Es una familia de escasa amplitud o densidad, ya que incluye solo cuatro códigos. Representa la síntesis del contexto o, dicho de otro modo, la materialización o manifestación del contexto descrito anteriormente. Además, dada la valoración de consecuencias o ciertas connotaciones de carácter negativo, en cierto modo incorpora la definición del problema. No obstante, esta familia implica una cualidad adicional y es el nivel de consenso sobre los elementos (Tabla 34).

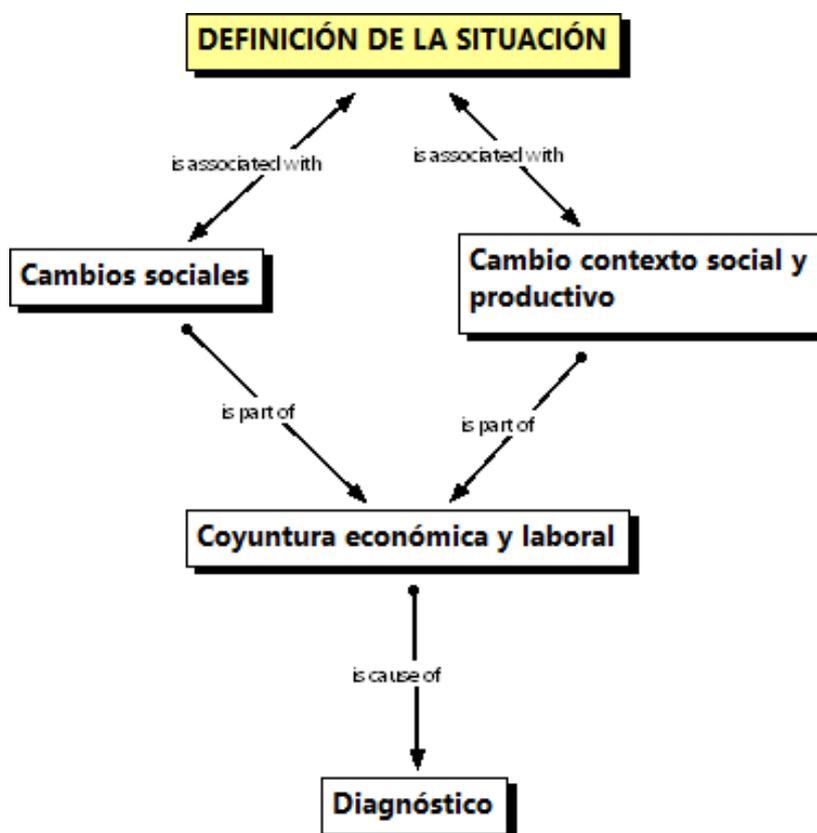
Tabla 34
Familia DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Coyuntura económica y laboral	<i>Socioeconómica</i>
2 Diagnóstico	<i>Socioeconómica</i>
3 Cambio contexto social y productivo	<i>Socioeconómica</i>
4 Cambios sociales	<i>Espacio</i>

Los cambios en el contexto social y productivo son un núcleo fundamental de la vida social con elevadas repercusiones sociales. La incertidumbre que generan estos cambios, hace que la definición de cada coyuntura económica y laboral sea compleja y susceptible de valoraciones, tanto positivas como negativas, dificultando el balance que en ocasiones solo la perspectiva temporal puede confirmar. Esta dificultad provoca que se realicen diagnósticos que permitan ofrecer una valoración de la situación presente en la que se ha de intervenir y que, además, se ve acompañada de distintos cambios sociales.

De este modo, la definición del problema parte, principalmente, de la dimensión del marco socioeconómico de las formas de organización social, en coherencia con el contexto socioeconómico y laboral. Puede verse el mapa conceptual en la siguiente Figura 4.

Figura 4
Mapa conceptual de la definición de la situación



III.4.1.3 Causas/determinantes inmediatos

Esta familia representa las causas o determinantes inmediatos del proceso para la intervención a través de un determinado marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, por parte de los poderes públicos. La amplitud de esta familia es media y en ella se encuentran códigos relacionados, principalmente, con la dimensión del espacio, pero también con el resto de dimensiones. Son por tanto, los causantes más directos para el desarrollo del proceso de definición y regulación de las Políticas Activas de Empleo (Tabla 35).

Tabla 35
Familia CAUSAS/DETERMINANTES INMEDIATOS

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Conflicto político-institucional	<i>Política</i>
2 Pluralidad mercados de trabajo	<i>Espacio</i>
3 Urgencia/necesidad	<i>Socioeconómica</i>
4 Dificultades acceso empleo por infracualificación	<i>Espacio</i>
5 Dificultades acceso empleo de colectivos	<i>Espacio</i>
6 Inmigración	<i>Social</i>
7 Paro larga duración	<i>Espacio</i>

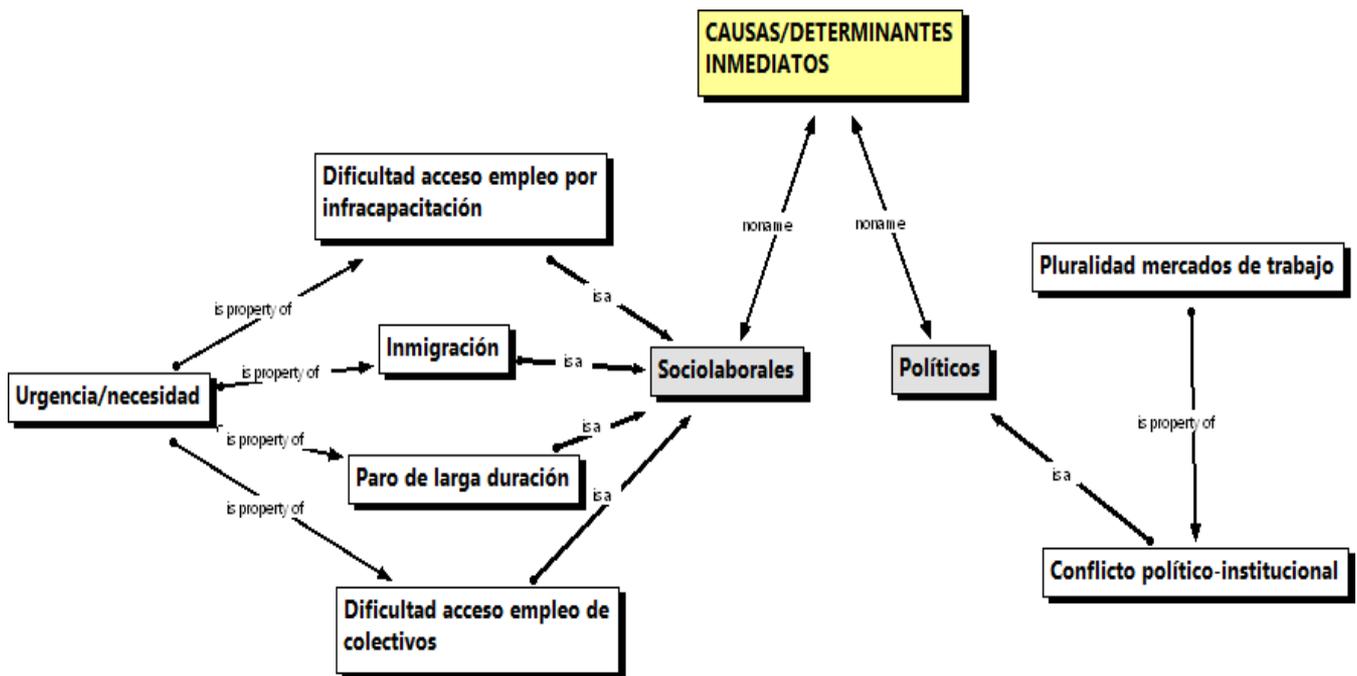
Entre estos determinantes de carácter, principalmente, sociolaboral podríamos exceptuar a dos que, independientemente de la dimensión a la que estén referidos, tiene una notoriedad particular desde el punto de vista político, como son el conflicto político-institucional y el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de mercados de trabajo asociados a realidades sociolaborales diferentes.

El proceso de intervención del mercado de trabajo a través de un determinado marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, emerge ante la manifestación de una serie de problemas socialmente visibles a lo largo del periodo, que obligan a dicha intervención y que legitiman la misma desde el punto de vista de la opinión pública. Entre éstos, destacan las dificultades de acceso al empleo, reconocidas por una falta de cualificación adecuada a las demandas del mercado laboral o por la pertenencia a determinados colectivos con mayores dificultades de inserción laboral; por una realidad que emerge de forma abrupta en una coyuntura dada, como es un intenso proceso inmigratorio; por la cronificación del desempleo a través del paro de larga duración que muestra su carácter más estructural y, en definitiva, por la urgencia de “hacer algo” en situaciones de coyuntura muy desfavorable.

Sin embargo, paralelamente, en clave política interna, se dan otros determinantes que, en términos estrictos, son más de interés político que ciudadano y es el conflicto político-institucional entre el Gobierno y los partidos de ámbito estatal frente a las fuerzas políticas nacionalistas y determinados Gobiernos autonómicos. Ello provoca que elementos de carácter sociolaboral sean considerados desde una perspectiva más política e institucional,

vinculada a la esfera del ejercicio del poder público. El mapa conceptual de esta familia se muestra en la Figura 5.

Figura 5
Mapa conceptual de las causas inmediatas



III.4.1.4 Condiciones de desarrollo

Esta cuarta familia representa las condiciones dadas para el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, es decir, circunstancias que afectan al proceso de debate y regulación de las mismas y que impulsan que éste tenga lugar, o bien, que condicionan su desarrollo. Es una familia con una amplitud o densidad elevada, que aglutina 16 códigos relacionados con las distintas dimensiones (Tabla 36).

Tabla 36
Familia CONDICIONES DE DESARROLLO

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Activación	<i>Discurso</i>
2 Movilidad geográfica	<i>Espacio</i>
3 Política Social	<i>Social</i>
4 Cambio político e institucional	<i>Política</i>
5 Coordinación políticas	<i>Política</i>
6 Financiación PAE	<i>Política</i>
7 Unidad del mercado de trabajo	<i>Espacio</i>
8 Coordinada temporal	<i>Política</i>
9 Expansión económica y empleo	<i>Socioeconómica</i>
10 Desempleo	<i>Espacio</i>
11 Ámbito territorial	<i>Discurso</i>
12 Ámbito UE	<i>Discurso</i>
13 Estrategia Europea de Empleo	<i>Discurso</i>
14 Europa 2020	<i>Discurso</i>
15 Ámbito estatal	<i>Discurso</i>
16 Formación permanente	<i>Espacio</i>

Son múltiples los elementos que, a tenor del análisis del debate relativo a las Políticas Activas de Empleo, condicionan de algún modo su desarrollo. Esta amplitud de códigos permite clasificarlos en cuatro categorías a efectos meramente de ordenación de la información e independientemente de la dimensión a la que hayan sido vinculadas, distinguiendo entre condiciones personales, sociales, políticas y geopolíticas.

Respecto a las condiciones personales, hay dos elementos implícitos en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, la activación y la movilidad geográfica. La activación, es un principio o filosofía que impregna la idiosincrasia de estas políticas, cuyo nombre ya incorpora que son políticas “activas”. Representan una base ideológica sobre la cual se construyen las Políticas Activas de Empleo. Es un rasgo implícito, de ahí que se manifieste en el discurso y que, a su vez, no sea objeto de discusión. Muy relacionado con el principio de la activación se encuentra la movilidad geográfica, si bien, ésta tiene un carácter más específico y cercano a la realidad material. Esta movilidad geográfica es una materialización de la activación y de la flexibilidad y su incorporación a las Políticas

Activas de Empleo es necesaria, ya que éstas intervienen en un mercado de trabajo complejo que, desde el punto de vista del territorio nacional, estaría compuesto por múltiples mercados de trabajo y, a su vez, todos se integran en un mercado de trabajo más global, por lo que en cualquier caso, requiere grandes dosis de movilidad geográfica.

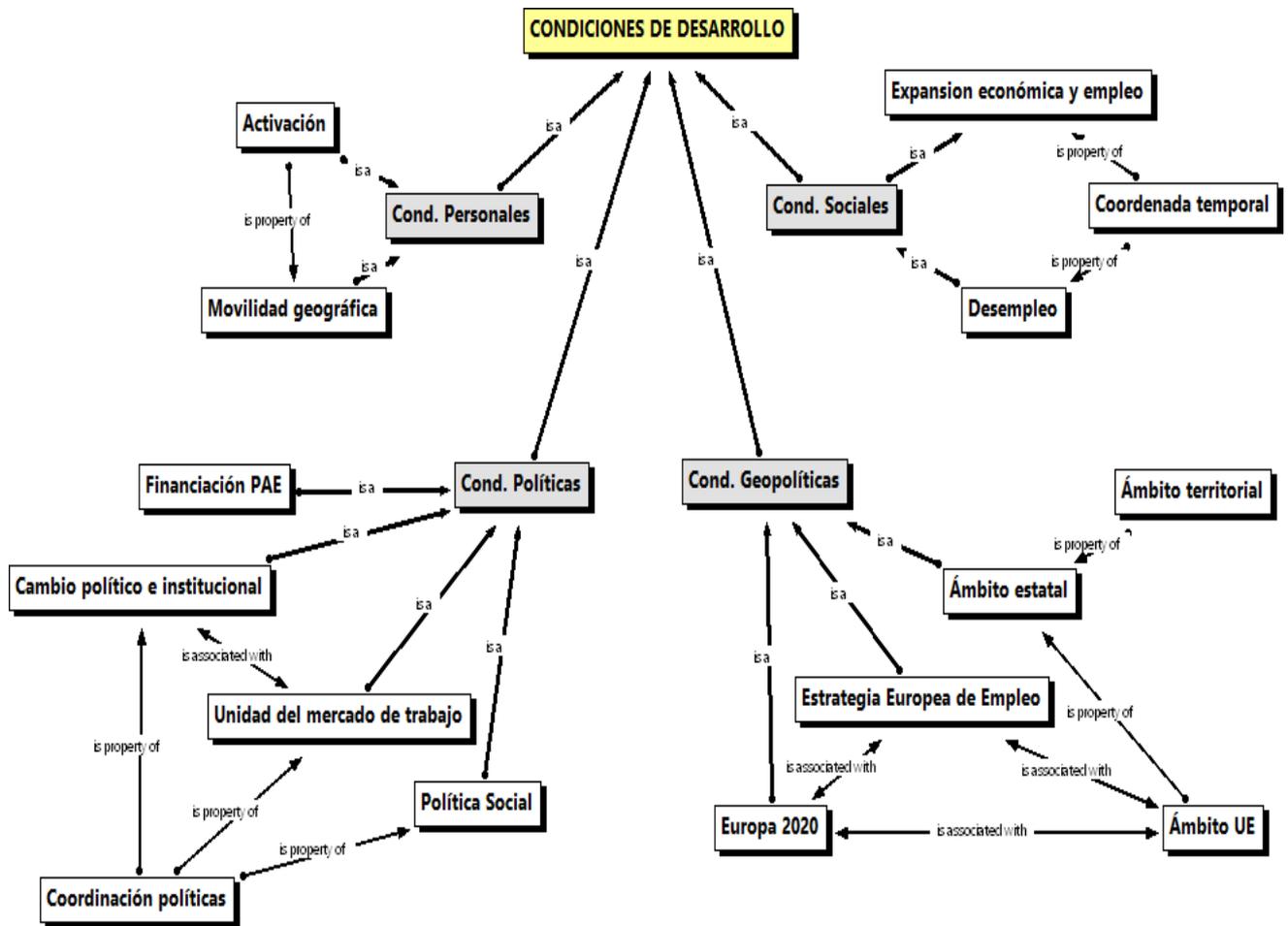
Otro bloque de condiciones serían las de tipo social. La condición básica es la ineficiencia del mercado de trabajo y el consiguiente desempleo, cuya realidad y carácter estructural da sentido a las Políticas Activas de Empleo. Además, se sitúa como uno de los principales problemas del país, por sus elevados niveles y su mantenimiento en el tiempo. La disminución del desempleo se da en momentos de expansión económica y generación de empleo y, las Políticas Activas de Empleo han de buscar su eficacia tanto en un escenario como otro, tarea ardua y compleja. También los elementos a los que antes se hacía referencia, como la activación o la movilidad geográfica recogida por estas políticas, son resultado de cierto crecimiento económico y del empleo y de promoción en momento de mayor nivel de desempleo. De ahí también que la coordenada temporal sea una condición de desarrollo, no tanto posibilitante como interviniente, es decir, coartando el progreso de las mismas en función del ciclo socioeconómico.

Hay otro tipo de condiciones que se han agrupado como políticas. Un elemento básico para el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo en España es el cambio político e institucional. Ese cambio exige la adaptación de diversos marcos reguladores a la nueva estructura del Estado de las Autonomías, entre ellos, el de las Políticas Activas de Empleo. Éstas han de desarrollarse considerando dicha configuración estatal sin perder el referente estatal que supone integrar múltiples mercados de trabajo en una unidad del mercado de trabajo. Este planteamiento requiere de una elevada coordinación entre las políticas del territorio nacional. La coordinación ha de extenderse con la Política Social, ya que el empleo representa un mecanismo de integración e inserción sociolaboral en el contexto de un Estado de Derecho, Democrático y Social. Sin ésta última, las Políticas Activas de Empleo perderían uno de sus fines últimos. Por tanto, la incorporación o integración de la Política Social condiciona el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, p. ej. en la definición de los colectivos de atención prioritaria. No parece necesario justificar que la financiación disponible condiciona el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo y que, en el caso particular de España, dicha financiación ha estado condicionada a los recursos provenientes de la Unión Europea o el ciclo económico de cada momento, entre otros.

Finalmente, hay un grupo importante de condicionantes que podemos identificar como geopolíticos, donde la cuestión de la distribución geográfica o territorial del poder público condiciona las Políticas Activas de Empleo. El ámbito territorial ha sido un elemento con gran incidencia en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo en España, ya que es el espacio físico en el que tiene lugar estas políticas y, por lo tanto, condicionan su ejecución. No obstante, la regulación de las Políticas Activas de Empleo no puede perder su referencia estatal, ya que ésta, a su vez, es la referencia en el ámbito de la Unión Europea, en el cual se marcan las principales líneas de actuación de estas Políticas a través de la Estrategia Europea de Empleo y, posteriormente, de la estrategia Europa 2020. Para valorar la importancia y condicionamiento de estas estrategias en las Políticas Activas en España, cabe preguntarse cómo hubieran sido las mismas en España, en caso de que no se hubieran definido desde las instituciones europeas.

Esta clasificación realizada a efectos meramente de ordenación de la información, no implica que estas condiciones no estén interrelacionadas. Por ejemplo, la activación está relacionada con el Ámbito de la Unión Europea, cuyas políticas promueven dicho principio. También el cambio político e institucional está relacionado con el ámbito territorial en el desarrollo de estas políticas. El resumen gráfico de esta familia se muestra en la Figura 6.

Figura 6
Mapa conceptual de las condiciones de desarrollo



III.4.1.5 Relaciones con agentes sociales

Las relaciones con agentes sociales es una familia más específica, de escasa amplitud, y que aglutina, como su nombre indica, no sólo los códigos de los agentes sociales, sino también, otros códigos que caracterizan dichas relaciones (Tabla 37).

Tabla 37
Familia RELACIONES CON AGENTES SOCIALES

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Consenso agentes sociales	<i>Política</i>
2 Negociación agentes sociales	<i>Política</i>
3 Empresas	<i>Política</i>
4 Sindicatos	<i>Política</i>

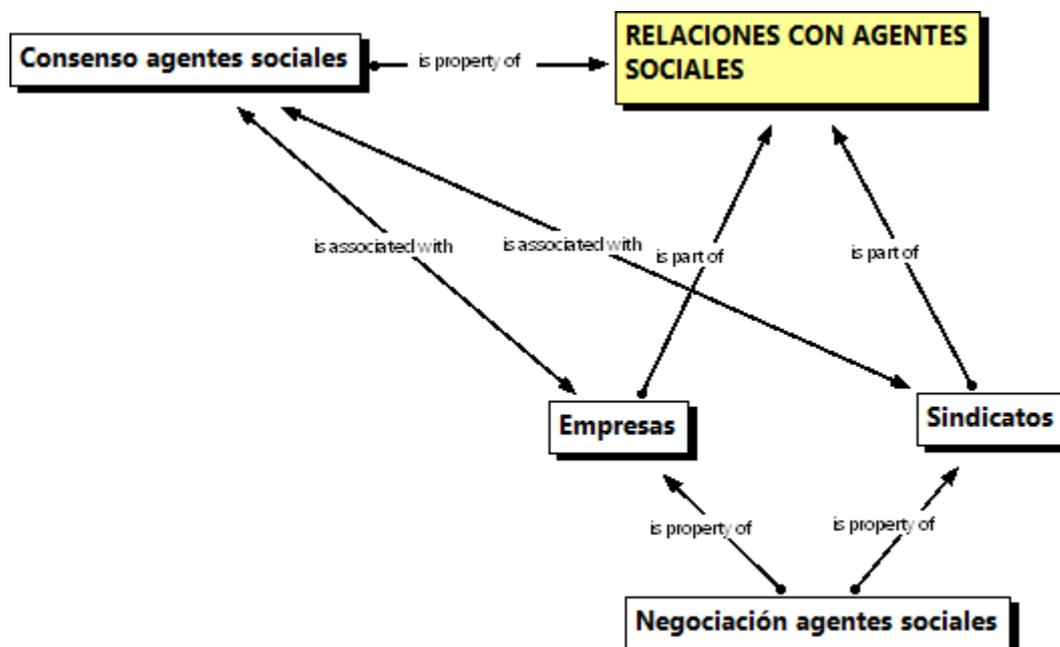
En el mercado del trabajo hay dos actores principales, las empresas y los trabajadores, y sus respectivos representantes institucionales, y las Políticas Activas de Empleo tratan de operar en ese mercado de trabajo. Los poderes públicos tienen un papel de intermediario en esta relación y su propia actividad política está condicionada por las relaciones con estos agentes y, aparentemente o formalmente, podrían compartir los objetivos en lo que al mercado de trabajo se refiere.

Tanto empresas como sindicatos han de estar integrados en las Políticas Activas de Empleo, así que la cuestión a valorar es cómo se configura esa integración y cómo evoluciona en el proceso general de regulación de las Políticas Activas de Empleo. En este sentido, se puede hablar de una integración formal o institucional como agentes intervinientes en el mercado de trabajo y las relaciones laborales, consensuada en el marco institucional de participación de estos agentes. Ver Figura 7.

Pero también se produce otro tipo de integración como actores en las Políticas Activas de Empleo, y aquí si se muestra una evolución diferenciada en tanto que las empresas se convierten en destinatarias y usuarias de estas políticas.

La idiosincrasia de la integración de empresas y sindicatos en las Políticas Activas de Empleo obliga a una relación basada en la negociación y en la búsqueda del consenso. El logro del consenso se convierte tanto en un medio como en un fin en sí mismo, para el marco regulador de las Políticas Activas de Empleo.

Figura 7
Mapa conceptual de las relaciones con agentes sociales



III.4.1.6 Relaciones políticas

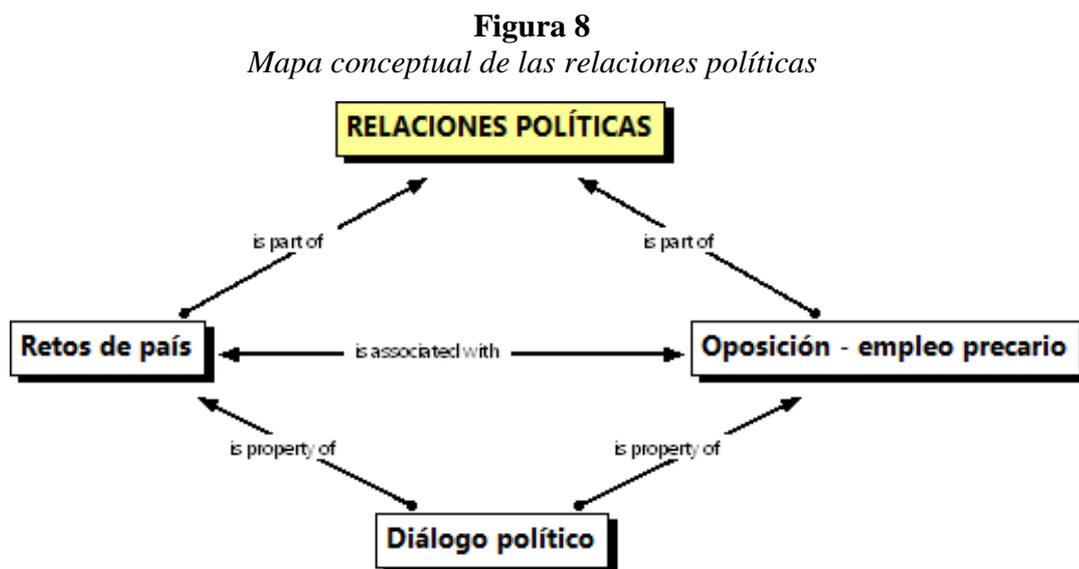
Esta familia aglutina los principales elementos que han determinado las relaciones entre los distintos grupos parlamentarios en el debate analizado. A pesar de que coincide en su escasa amplitud de códigos con la anterior, no obstante, el contenido es notablemente diferente. Las relaciones políticas dadas en el periodo de definición y regulación de las Políticas Activas de Empleo, han estado determinadas, más allá de los elementos propios, por tres categorías, los retos del país, la oposición llevada a cabo en materia de empleo por los grupos parlamentarios y el necesario diálogo político (Tabla 38).

Tabla 38
Familia RELACIONES POLÍTICAS

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Reto de país	<i>Discurso</i>
2 Oposición-empleo precario	<i>Discurso</i>
4 Diálogo político	<i>Política</i>

Los retos del país, de España, son retos definidos en materia de empleo. Es el objetivo capaz de integrar a todos los actores políticos, a la sociedad y marcar la orientación de cualquier política llevada a cabo. El compartir ese reto u objetivo, marca el juego de las relaciones políticas, ya que obliga al posicionamiento y a la diferenciación en sus elementos anexos, especialmente por parte de aquellos que se sitúan en la oposición. De ahí, la vinculación de los retos del país con el papel de la oposición, que estará definido en base al discurso que enfatiza el empleo precario y al desempleo.

El equilibrio en este juego de fuerzas es el diálogo político, herramienta básica del quehacer político, capaz de establecer los canales necesarios para el mantenimiento de las relaciones políticas y el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo. Ver Figura 8.



III.4.1.7 Opiniones

En esta séptima familia se han englobado una serie de códigos que se sitúan a nivel opinático en los debates analizados. Es una familia de escasa densidad, no sólo en número de códigos sino también en número de citas y que ha sido descartada como red semántica para la elaboración conceptual (Tabla 39).

Cuestiones como las buenas prácticas en materia de Políticas Activas de Empleo llevadas a cabo, principalmente, por otros países del entorno europeo, son un ejemplo de apoyo argumental que no tiene más profundidad en dicho debate. Otros conceptos, como la flexibilidad o el empleo adecuado, se encuentran también con escasa presencia y con una elevada indefinición en el debate, lo que también lleva a situarlos a este nivel. En la realidad, son cuestiones importantes y se encuentran relacionadas. La flexibilidad es un principio más logrado en la práctica por otros países del entorno europeo con mayor nivel de desarrollo de las Políticas Activas de Empleo y que, además de seguridad, tratan de adecuar la empleabilidad de las personas a las demandas del mercado laboral. En definitiva, son cuestiones que parecen diferenciarnos de otros países del entorno europeo.

Tabla 39
Familia OPINIONES

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Buenas prácticas internacionales	<i>Discurso</i>
2 Empleo adecuado	<i>Discurso</i>
4 Flexibilidad	<i>Discurso</i>

III.4.1.8 Estrategias

Esta octava familia representa las estrategias utilizadas por los poderes públicos en el proceso de regulación normativa del marco general de las Políticas Activas de Empleo. De este modo representa las acciones o pasos dados por los poderes públicos en este proceso. Es una familia de cierta amplitud o densidad. Con esta familia se pretende obtener las estrategias que los poderes públicos han utilizado, de manera consciente o no, en el manejo de la situación y que pueden incluir tácticas, mecanismos, maniobras, significados, posiciones, etc. siguiendo la definición recogida por Trinidad et al. (2006) sobre esta familia (Tabla 40).

Tabla 40
Familia ESTRATEGIAS

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Instrumentos políticos	<i>Política</i>
2 Intermediación laboral	<i>Política</i>
3 Centralización política	<i>Discurso</i>
4 Disenso político	<i>Política</i>
5 Gobierno-creación empleo	<i>Discurso</i>
6 Objetivos Gobierno	<i>Discurso</i>
7 Consenso político	<i>Política</i>
8 Intervención del mercado de trabajo	<i>Socioeconómica</i>
9 Visión progresista	<i>Socioeconómica</i>

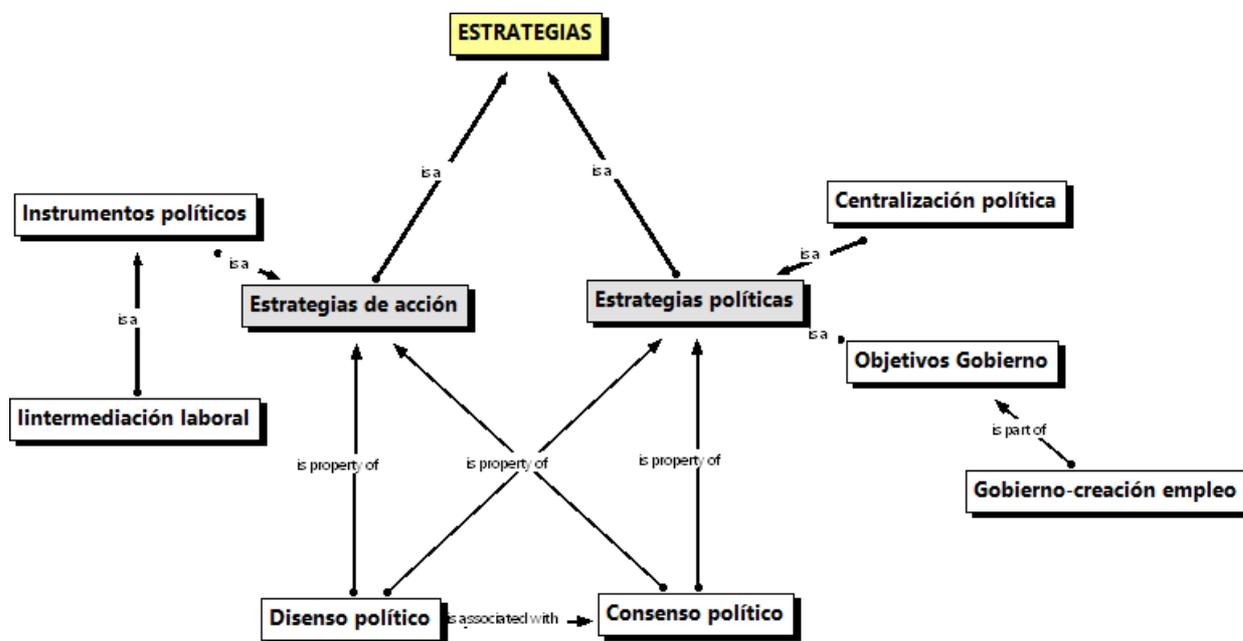
Una ordenación de las estrategias nos permite distinguir entre estrategias de acción y estrategias políticas. Entre las estrategias de acción, denominadas así porque conllevan la materialización de una idea o posición, destacan los instrumentos políticos y la intermediación laboral. Ambas se muestran en la Figura 9.

Los instrumentos políticos, como elementos creados discrecionalmente por los poderes públicos, son diseñados para el desarrollo de las estrategias políticas. Según la forma adoptada, pueden ser más o menos representativos, cumplir distintas funciones, etc. y dan estabilidad al desarrollo de las políticas aprobadas. En el desarrollo del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, se da un elevado número de estas herramientas, tal y como se recoge en el análisis descriptivo que, además, se van modificando en la evolución del proceso, por ese carácter discrecional.

Por su parte, la intermediación laboral, realmente es la puesta en contacto entre demandantes y ofertantes de empleo y, en términos más estrictos, es una acción o medida de las Políticas Activas de empleo. Sin embargo, es muy susceptible de utilización política, quizás debido a su impacto público y a cierta facilidad de su valoración y cuantificación. Tal es así que en la Ley 56/2003, de Empleo, tiene un capítulo propio. De ahí que sea recogida como instrumento político.

Entre las estrategias políticas, de índole menos material y más discursiva, se recogen cinco elementos, todos ellos relacionados también entre sí. Por un lado la búsqueda de la centralización, y su contrario, la descentralización, que marca el ámbito desde el que se ejerce el poder en la materia. También los disensos y consensos políticos, que representan las estrategias básicas empleadas en la dinámica del debate entre las distintas fuerzas políticas. Finalmente, se encontrarían las estrategias promovidas por quienes detentan el poder, lo que, a priori, les otorga mayor capacidad de influencia. En este sentido, los objetivos de gobierno son claves, ya que marcan la finalidad de sus estrategias y, entre estos, la creación de empleo es de los más relevantes.

Figura 9
Mapa conceptual de las estrategias



III.4.1.9 Procesos

La familia relativa a los procesos agrupa aquellos códigos que representan una fase, paso o etapa para el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo. Es decir, una secuencia de acciones para obtener un producto o servicio final. Es una familia de elevada densidad que, además, sigue carácter secuencial, mostrando la progresión de las Políticas Activas de Empleo (Tabla 41).

Tabla 41
Familia PROCESOS

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Configuración SEPE	<i>Política</i>
2 Objetivos instrumentales	<i>Política</i>
3 Participación agentes colaboradores	<i>Política</i>
4 Coordinación PA y PS	<i>Política</i>
5 Sistema Nacional de Empleo	<i>Política</i>
6 Itinerario individual inserción	<i>Política</i>
7 Catálogo de servicios	<i>Política</i>
8 Flexibilidad PAE	<i>Política</i>
9 Personalización servicios	<i>Discurso</i>
10 Reforma PAE	<i>Política</i>
11 Evaluación PE	<i>Política</i>
12 Eficacia gestión	<i>Política</i>
13 Seguimiento PE-PAE	<i>Política</i>
14 Análisis mercado laboral	<i>Espacio</i>

La puesta en práctica de cualquier acción política comienza con la definición de unos objetivos que, dado su carácter operativo, se han identificado como “instrumentales”.

Para su logro, se requiere configurar el Servicio Público de Empleo, como aparato burocrático que permite ejecutar las Políticas Activas de Empleo y dar rango de estructura material al Sistema Nacional de Empleo de carácter más político e institucional.

Otro proceso necesario es la coordinación de las distintas políticas de empleo, es decir, entre las Políticas Activas y las Políticas Pasivas, así como establecer mecanismos de participación de otros agentes colaboradores que, además, van evolucionando en el periodo, permitiendo la participación de agentes de carácter privado.

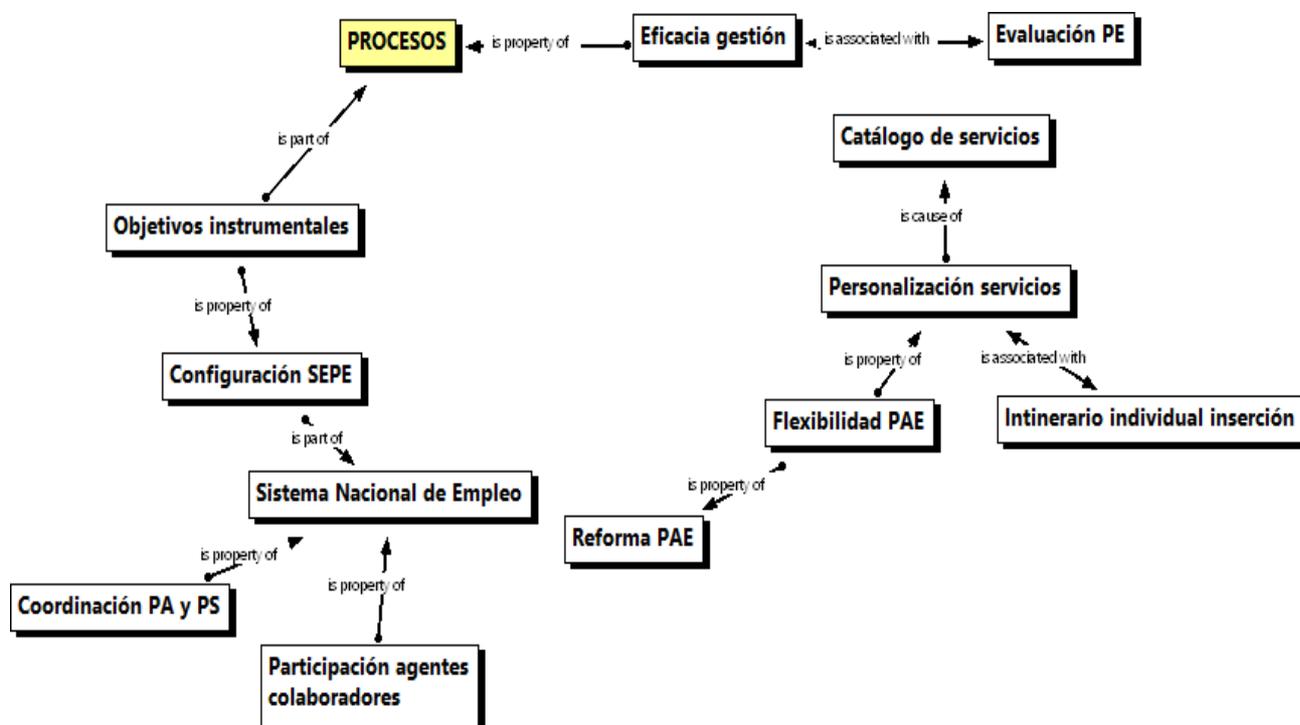
Las políticas han de ajustarse a los cambios que acontecen en el ámbito en el que intervienen, de ahí que pueda ser necesaria su reforma. La reforma de las Políticas Activas de Empleo permite consolidar la flexibilidad de estas Políticas en su desarrollo para la

adaptación a las distintas realidades de las CCAA y, por tanto, a una diversidad de mercados de trabajo.

Los destinatarios de estas políticas son ciudadanos, cada uno con características profesionales y personales que hay que considerar en la ejecución de las mismas para que éstas cumplan su cometido. De este modo, se configura la personalización de estas políticas a través de los itinerarios individuales de inserción. Todo ello, ofrecido a los usuarios a través de un Catálogo de Servicios que materializa y visualiza estas políticas ante los ciudadanos, dando además uniformidad a estas políticas en el territorio nacional.

Finalmente, las políticas han de ser eficaces, es decir, han de cumplir su finalidad. La evaluación es el procedimiento que permite medir la eficacia, el desarrollo y el cumplimiento de los objetivos. Ver Figura 10.

Figura 10
Mapa conceptual de los procesos



III.4.1.10 Propósitos

En esta familia se aglutinan una serie de finalidades sobre las que se pretenden intervenir, mejorar o lograr mediante la acción de las Políticas Activas de Empleo. Es una familia de elevada amplitud o densidad en base al número de códigos. Resulta, por tanto, un elemento clave, en el que se empiezan a concretar los fines y el sentido de las Políticas Activas de Empleo. Estos propósitos están relacionados, principalmente, con la dimensión del espacio y la dimensión social (Tabla 42).

Tabla 42
Familia PROPÓSITOS

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Igualdad/no discriminación	<i>Espacio</i>
2 Bienestar social	<i>Social</i>
3 Desempleo juvenil	<i>Espacio</i>
4 Participación otros colectivos sociales	<i>Social</i>
5 Cohesión social	<i>Social</i>
6 Inserción laboral	<i>Social</i>
7 Empleabilidad	<i>Discurso</i>
8 Adaptación al mercado laboral	<i>Espacio</i>
9 Pleno empleo	<i>Discurso</i>
10 Calidad del empleo	<i>Espacio</i>
11 Nuevo modelo productivo	<i>Socioeconómica</i>
12 Ámbito local	<i>Discurso</i>
13 Empleo indefinido/estable	<i>Discurso</i>
14 Empresas competitividad	<i>Política</i>
15 Exclusión social	<i>Social</i>
16 Movilidad funcional	<i>Espacio</i>

Los propósitos manifestados en los que se pretende incidir con las Políticas Activas de Empleo, son numerosos y muestran la imbricación entre lo laboral y lo social, como se muestra en la Figura 11. No obstante, a efectos de ordenación de la información, podemos aglutinar estos propósitos en dos categorías, propósitos sociales y propósitos laborales, en función del aspecto que prime en cada categoría desde el punto de vista de las citas codificadas.

Desde un punto de vista más social, las Políticas Activas de Empleo persiguen una serie de principios como la igualdad y no discriminación, tanto en su ejecución, como desde el papel de las Políticas Activas de Empleo como promotoras de la igualdad de oportunidades.

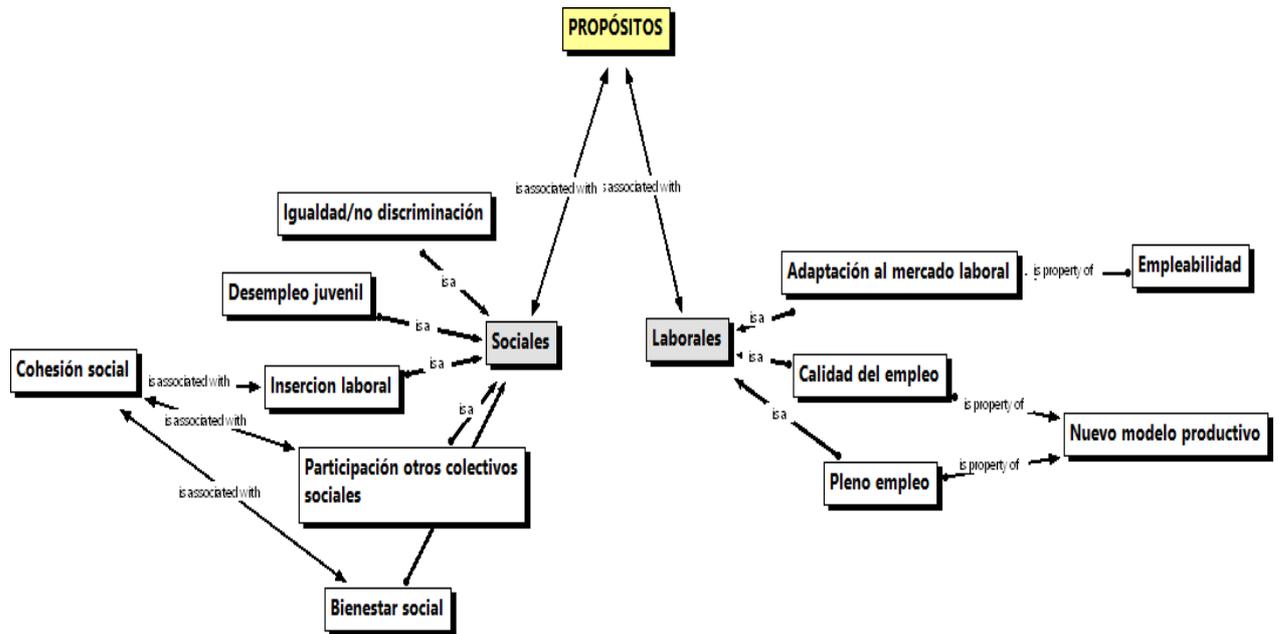
Otros principios que se adoptan como fines de estas políticas son la contribución al bienestar social y a la cohesión social, dado que el empleo es la base sobre la que se construye en gran medida ambos elementos. En la búsqueda de la cohesión social resulta clave incorporar a los que tienen mayor dificultad, de ahí que se dé cabida a la participación de colectivos sociales en el desarrollo de tales políticas, con la finalidad de lograr la inserción laboral, entendiendo ésta no sólo como una oportunidad laboral, sino como una oportunidad laboral que permite la integración social.

En este escenario de propósitos sociales de las Políticas Activas de Empleo, el desempleo juvenil se eleva a la categoría de problema social, convirtiéndose en una importante preocupación política. Es un propósito específico y notorio de las Políticas Activas de Empleo.

En el ámbito más estrictamente laboral, las Políticas Activas de Empleo persiguen numerosos propósitos. Uno de carácter básico es la adaptación al complejo mercado laboral aumentando la empleabilidad de las personas en búsqueda de empleo. Por tanto, son propósitos de carácter más individual o microsocioal.

Pero también hay otros propósitos con una orientación macrosocioal a los que deben de contribuir las Políticas Activas de Empleo. Entre ellos se encuentra la calidad del empleo o el pleno empleo. Ambos son de gran envergadura, de ahí que se califiquen como propósitos que pueden orientar estas políticas y no tanto como objetivos finalistas en sí mismos. También se establece como propósito favorecer, desde las Políticas Activas de Empleo, el desarrollo de un nuevo modelo productivo, necesario a su vez para mejorar la calidad del empleo y aumentar los niveles de ocupación.

Figura 11
Mapa conceptual de los propósitos



III.4.1.11 Retos/metás

En esta familia se aglutinan los grandes retos o metas de las Políticas Activas de Empleo y, por tanto, de nivel superior a los anteriores. Aunque es una familia de escasa amplitud al agrupar tres códigos, sin embargo, con sólo esos tres códigos se han registrado 223 citas. Esto da muestra de la importancia política de establecer estos grandes objetivos o metas de las Políticas Activas de Empleo (Tabla 43).

Tabla 43
Familia RETOS/METAS

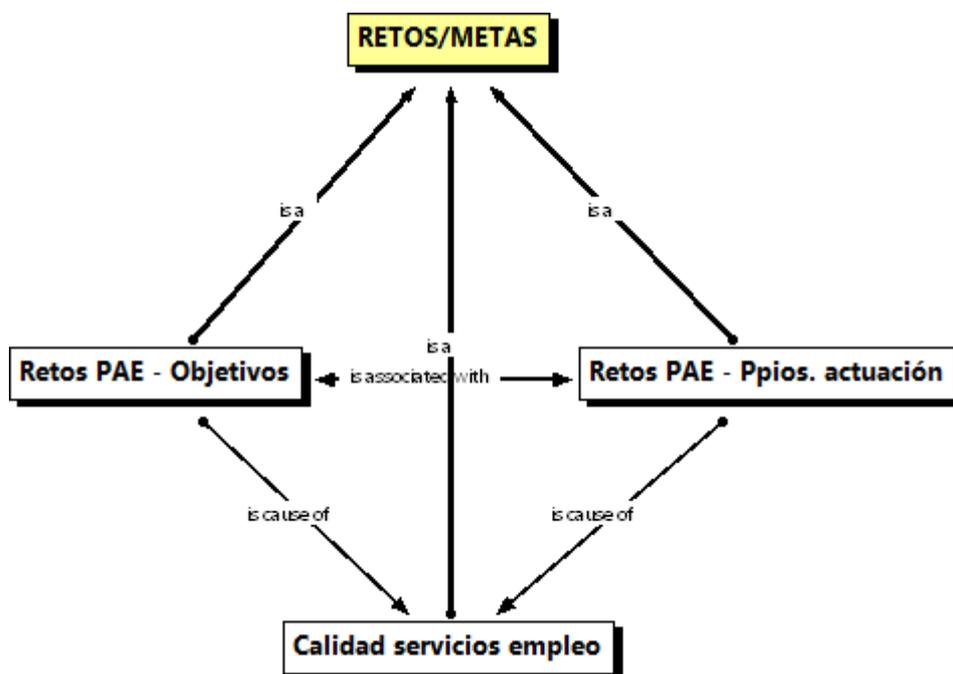
<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Retos PAE-Objetivos	<i>Discurso</i>
2 Retos PAE-Principios de actuación	<i>Discurso</i>
3 Calidad de los servicios de empleo	<i>Discurso</i>

La política necesariamente tiene que estar orientada hacia algo y esa orientación la ofrece la fijación de unos retos o metas que sirvan de referente último o guía de actuación. Las Políticas Activas de Empleo tienen diversos retos de notable importancia política y

estratégica. Políticamente posiciona o identifica a quienes los promueven o establecen y, socialmente, con la definición de estos retos, los poderes públicos asumen la responsabilidad de fijar la respuesta que ha de darse a determinados problemas sociales, en este caso, el desempleo.

Los retos o metas de las Políticas Activas de Empleo están establecidos tanto como objetivos, es decir, lo que se pretende conseguir, pero también como principios de actuación, es decir, cómo hay que desarrollarlos y de cuyo contenido se dio cuenta en el análisis descriptivo. No obstante, hay uno de ellos que tiene especial notoriedad y es la Calidad de los servicios de empleo, se observa en la Figura 12. Es un reto o meta mucho más concreta pero cuyo contenido también es necesario construir. Es un reto muy adecuado para el poder público, ya que por un lado es más controlable, es decir, estaría vinculado a factores internos y no dependería tanto de factores externos, como por ejemplo el contexto socioeconómico. Por otro lado, tiene una gran vertiente de visualización material ante los usuarios y la ciudadanía, lo que permite dar visibilidad a la política y que ésta sea susceptible de ser valorada por la sociedad.

Figura 12
Mapa conceptual de los retos



III.4.1.12 Productos

Un producto es la creación o la elaboración de algo considerado de utilidad. Desde el punto de vista de este análisis y de la Teoría Fundamentada, la familia que representa las metas y los productos de un proceso es resultado de la combinación de unas condiciones de desarrollo y de los procesos (Trinidad et al., 2006). Esta familia representa los productos de las Políticas Activas de Empleo, manifestadas en los debates analizados, ya que, en un sentido amplio de desarrollo de las mismas, éstos serían bastante más numerosos. Es una familia que recoge 5 códigos, la mayor parte de los mismos vinculados al espacio (Tabla 44).

Tabla 44
Familia PRODUCTOS

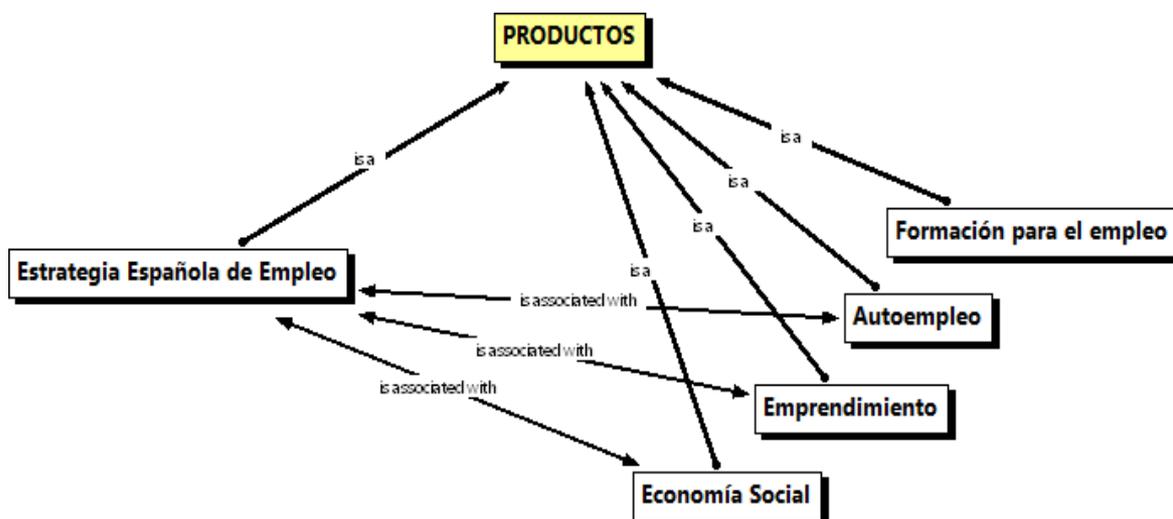
<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Estrategia Española de Empleo	<i>Política</i>
2 Formación para el empleo	<i>Espacio</i>
3 Autoempleo	<i>Espacio</i>
4 Economía Social	<i>Espacio</i>
5 Emprendimiento	<i>Espacio</i>

Un producto básico a considerar es la Estrategia Española de Empleo. Aunque el término “estrategia” pudiera parecer que no se ajusta a esta categoría, esta estrategia es un producto político de una determinada regulación de las Políticas Activas de Empleo, y, por tanto, es resultado de un proceso.

Otros productos de estas políticas, que se evidencia en el análisis del debate, son de condición distinta, ya que se concretan como acciones o ámbitos de actuación y en los que caben mencionar la formación para el empleo, el autoempleo, la economía social o el emprendimiento. En definitiva, formación y promoción de nuevas formas de empleo para dinamizar un mercado de trabajo muy condicionado por el contexto socioeconómico y donde el empleo clásico asalariado deja de ser fuente de posibilidades de participación en el mercado de trabajo. A pesar de que estas formas de empleo ya existieran con anterioridad, en el marco del debate de estas políticas se convierten en productos, ya que se

redefinen políticamente, otorgándoles una nueva funcionalidad laboral y social, para su promoción a través de acciones concretas. Ver Figura 13.

Figura 13
Mapa conceptual de los productos



III.4.1.13 Consecuencias

Las consecuencias de cualquier acción o política llevada a cabo son un elemento clave, que permite establecer las relaciones en los elementos de un proceso mediante un resultado. Hasta ahora, a través de las distintas familias, se ha ido desmenuzando el proceso relativo a la configuración y establecimiento del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, el cual implica unas consecuencias. El análisis del debate ha permitido inducir las principales implicaciones o consecuencias de este proceso, quedando recogidas en esta reducida, pero importante, familia de dos códigos vinculados a la dimensión política (Tabla 45).

Tabla 45
Familia CONSECUENCIAS

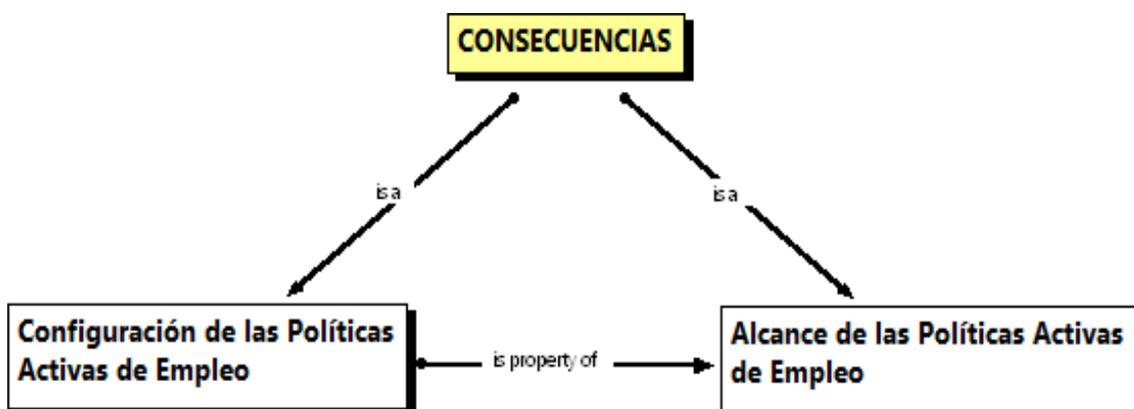
<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Configuración de las Políticas Activas de Empleo	<i>Política</i>
2 Alcance de las Políticas Activas de Empleo	<i>Política</i>

Una primera consecuencia básica es la configuración final o morfología que toman las Políticas Activas de Empleo. Ciertamente, la configuración de estas políticas puede considerarse un producto, pero una “determinada” configuración de estas políticas es una consecuencia y desde esa perspectiva es recogida en esta familia. También lo demuestra que ésta sea resultado o esté sometida a los vaivenes del contexto socioeconómico.

Relacionado con lo anterior se encuentra el alcance de las Políticas Activas de Empleo para intervenir en la realidad y la manera en la que se pretende hacerlo. En definitiva, se trata de considerar la capacidad efectiva que tienen estas políticas de impactar en la realidad de un determinado contexto socioeconómico, precisamente el mismo contexto que en gran parte las determina. Así, el alcance de las Políticas Activas de Empleo se convierte en un aspecto variable, medible o valorable en su impacto. El hecho de que exista la posibilidad de valorar el alcance o impacto de estas políticas, refleja las dificultades para lograr algunos de los objetivos fijados y representa una manifestación de la también vulnerable capacidad política de los poderes públicos.

En definitiva, una determinada configuración de las Políticas Activas de Empleo y el alcance de las mismas, son elementos clave que vienen a representar, en sí mismos, un modelo de evaluación de estas políticas. Ver Figura 14.

Figura 14
Mapa conceptual de las consecuencias



III.4.1.14 Cultura, creencias y normas sociales

Esta familia representa el marco sociocultural o contexto general del proceso de debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo. Aglutina a siete códigos, por lo que tiene una densidad media. Como el propio nombre indica, incluye las creencias y normas sociales que son socialmente compartidas y que sirven de referencia para las ideas y el comportamiento (Trinidad et al., 2006). Se encuentran vinculadas a diversas dimensiones (Tabla 46).

Tabla 46
Familia CULTURA, CREENCIAS Y NORMAS SOCIALES

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Marco laboral	<i>Socioeconómica</i>
2 Discapacidad	<i>Social</i>
3 Igualdad de género	<i>Social</i>
4 Seguimiento trabajadores desempleados	<i>Política</i>
5 Compromisos	<i>Política</i>
6 Trabajadores desempleados	<i>Espacio</i>
7 Solidaridad	<i>Discurso</i>

De nuevo, se ha establecido una ordenación de los códigos recogidos en esta familia que aglutina los elementos culturales, diferenciando entre normas sociales y valores sociales. Ver Figura 15.

En primer lugar, cabe referirse a las normas sociales, es decir, como normas a las que debe de ajustarse la conducta y que pueden venir marcadas como normas jurídicas. En este sentido, hay dos elementos que durante el proceso ha sufrido un proceso de mayores niveles de normalización social, y que se ha traducido en su correspondiente institucionalización jurídica¹⁸, y son la igualdad de género y la discapacidad. La discriminación por razón de género o discapacidad en cualquier esfera ha sido un compromiso político y social y también ha sido incorporado al marco regulador de las Políticas Activas de Empleo.

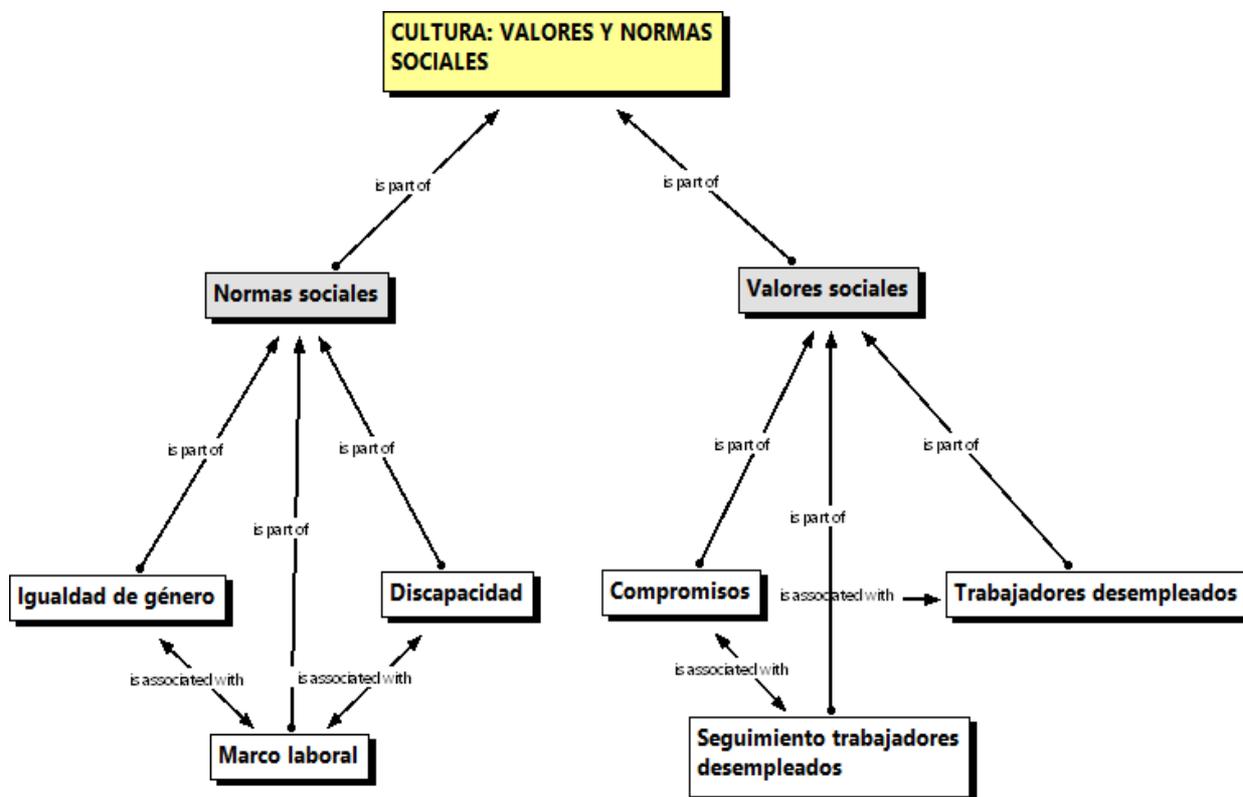
¹⁸ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres y Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

Como norma social se incluiría también el marco laboral. Ciertamente, el marco laboral es de importancia notoria, de elevada complejidad y vinculado a multitud de aspectos laborales, económicos y sociales. No obstante, a efectos de este análisis es considerado como una norma social por la función que cumple a la hora de determinar el comportamiento de los agentes que participan en el mercado de trabajo, reflejando a su vez, una definición sociocultural del mismo y contribuyendo paralelamente a su ideologización. Queda patente por tanto, su carácter especial.

En segundo lugar, habría una serie de valores sociales, de carácter más específico en cuanto a Políticas Activas de Empleo se refiere. Estos valores definen cómo son las relaciones que tanto los poderes públicos, a través de los Servicios Públicos de Empleo, y usuarios aceptan en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo. Es decir, se establece como valor el “compromiso” y éste caracteriza la relación que se establece entre ambos actores.

Hay otros dos aspectos que son creados culturalmente y que suponen una determinada definición valorativa y es la visión sobre los trabajadores desempleados y, en relación con ello, el tipo de seguimiento que hay que realizar a estos trabajadores que participan de las Políticas Activas de Empleo. En este caso, las propias Políticas Activas de Empleo promueven determinados valores sociales en relación a las personas en búsqueda de empleo y que presionan para que su comportamiento se ajuste a una determinada forma.

Figura 15
Mapa conceptual de la cultura: valores y normas sociales



III.4.1.15 Unidades

Este último apartado no representa una agrupación de elementos, ya que se incluye únicamente un código y, por tanto, no cabe considerarla una familia como las anteriores. No obstante, en el análisis realizado, se ha considerado tratarlo como una familia por varias razones. En primer lugar, porque tiene entidad propia para representar un elemento del proceso que se está analizando, como es la unidad a la que se refiere para su posterior inclusión conceptual. En segundo lugar, porque es un código que, en sí mismo, representa una agrupación de ciudadanos, una colectividad (Tabla 47).

Tabla 47
Familia UNIDADES

<i>Códigos</i>	<i>Dimensión</i>
1 Ciudadanía	<i>Marco</i>

La ciudadanía es la unidad a la que se refieren las Políticas Activas de Empleo. Sin esta unidad, dichas políticas no existirían, es su razón de ser. Hay Políticas Activas de Empleo porque hay una ciudadanía que se configura como tal por la relación dada con los poderes públicos. El desempleo se manifiesta en la ciudadanía y ahí se eleva a categoría de problema social. La ciudadanía es la receptora de las Políticas Activas de Empleo y, por tanto, agente evaluador de la actuación de los poderes públicos. Ver Figura 16.

Figura 16
Mapa conceptual de la unidad



III.4.2. Elaboración conceptual

III.4.2.1 Categorías analíticas e hipótesis conceptuales

Las familias obtenidas en el apartado anterior pueden, a su vez, ser agrupadas generando lo que serían los elementos básicos o categorías analíticas del fenómeno objeto de investigación que se pretende conceptualizar, dinamizado por una serie de procesos sociales básicos relacionados con la gestión política.

La primera categoría analítica que cabe identificar para la conceptualización del fenómeno está referida a los *antecedentes*, los cuales parten de un contexto material, de una determinada definición del problema y de unos determinantes inmediatos que provoca su generación.

En segundo lugar, se puede identificar una etapa de *desarrollo* de fenómeno, producida en unas condiciones concretas en las que, además, se generan unas determinadas relaciones con los agentes implicados. En esta etapa, se sigue una serie de estrategias y procesos y lograr los propósitos fijados por parte de los agentes promotores del mismo, en este caso, los poderes públicos.

En tercer lugar, cabe identificar los *resultados* del fenómeno a conceptualizar. Para ello, se considera el sentido o finalidad última del mismo, así como los productos o evidencias materiales que genera. Además, cualquier fenómeno social implica unas *consecuencias*, como efectos o resultados que pueden ser previstos o no, son las implicaciones de su desarrollo.

Finalmente, cualquier fenómeno social tiene lugar bajo un determinado *marco cultural* y en una determinada *unidad* o ubicación.

Esta agrupación de familias en categorías de análisis se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla 48
Agrupación de familias en categorías analíticas

<i>Antecedentes</i>	1	CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y LABORAL
	2	DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN
	3	CAUSAS/DETERMINANTES INMEDIATOS
<i>Desarrollo</i>	4	CONDICIONES DE DESARROLLO
	5	RELACIONES POLÍTICAS
	6	RELACIONES AGENTES SOCIALES
	7	ESTRATEGIAS
	8	PROCESOS
	9	PROPÓSITOS
	10	PRODUCTOS
<i>Resultados</i>	11	RETOS/METAS
<i>Consecuencias</i>	12	CONSECUENCIAS
<i>Marco cultural</i>	13	CULTURA, CREENCIAS Y NORMAS SOCIALES
<i>Unidades</i>	14	UNIDAD

- *Antecedentes*

Un elemento que se ha mostrado fundamental en el análisis realizado hasta ahora ha sido la globalización que, en su dimensión económica, se encuentra muy vinculada al sistema productivo y laboral. La globalización se vive como un proceso socioeconómico que

genera grandes dosis de incertidumbre. Y una de sus manifestaciones materiales principales es la crisis económica “global”, la cual genera enormes estragos en el funcionamiento del mercado de trabajo nacional. Esta nueva realidad, obliga también a cambiar la perspectiva y el modo de pensar que, ahora, debe de incorporar esta nueva perspectiva global en el análisis y la toma de decisiones. Este marco ofrece escasas certezas más allá del impacto y la notable importancia de las nuevas tecnologías, la necesidad de reformas estructurales y del incremento de la flexibilidad laboral. La globalización pues, se convierte en un concepto muy significativo desde el punto de vista social y político, por la importancia que tiene en las estructuras sociales y los cambios que produce en éstas. En este sentido, la incertidumbre que genera la globalización es un importante reto político que, además, se intensifica durante los años de crisis económica, así como sus efectos en la ineficacia del mercado de trabajo.

En este escenario, de incertidumbre y crisis económica, el poder político ha de intervenir con el fin de gestionar los posibles efectos en el bienestar de la ciudadanía. Para ello, necesita realizar una “definición política” previa de la realidad o problema a intervenir. Sin embargo, se encuentra con una gran dificultad para realizar este diagnóstico, al menos, con un cierto nivel de seguridad o certeza que permita garantizar la adecuación de las medidas de intervención. La dificultad viene dada no sólo por la incertidumbre señalada, sino también por los cambios derivados de la globalización económica, los nuevos criterios de productividad económica, los cambios sociales que arrastra y que, también, se manifiestan en la gestión de la fuerza laboral del mercado de trabajo. En definitiva, cualquier acción política incorpora, intrínsecamente, una orientación al futuro, sin embargo, se encuentran que la incertidumbre hace más compleja la delimitación del problema a intervenir. De este modo, la capacidad de acción política se ve condicionada por el contexto.

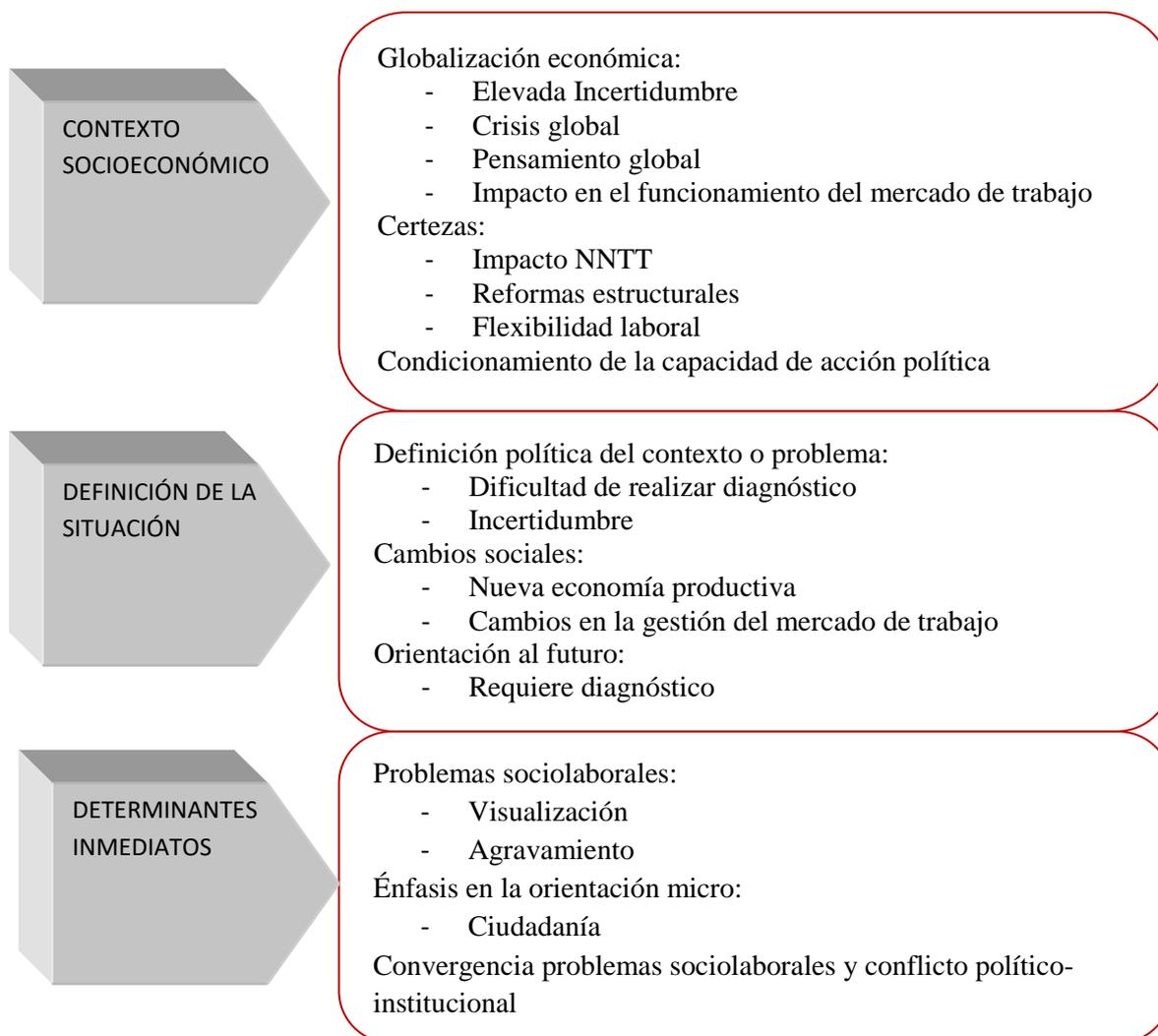
Los cambios provocados por el contexto no tienen espera ni pasan desapercibidos. Las situaciones problemáticas, como el desempleo, emergen, se agravan y se visualizan en la sociedad, ya que se manifiestan en las personas y en sus condiciones de bienestar. Esta manifestación, en la individualidad de la ciudadanía, de los problemas sociolaborales refuerza el énfasis en la orientación micro de la intervención política. Esta situación converge con cambios en la esfera política, con una situación de conflicto político e institucional en la que se definen nuevas reglas de distribución del poder político y de la gestión política. Por tanto, en la gestión política de las necesidades de las persona, se aúnan

la problemática social con la problemática política. En definitiva, se genera un escenario complejo que promueve la acción de los poderes públicos a través de distintas políticas, entre las que destacan, por su contenido y ámbito de actuación, las Políticas Activas de Empleo.

¿Acaso somos los únicos a los que no nos afecta la globalización? ¿Acaso no necesitamos mejorar nuestra capacidad de competir? Lo necesita nuestra economía, nuestras empresas, nuestra mano de obra, nuestros estudiantes, nuestra imagen. El mero hecho de no pasar inadvertidos en un mundo globalizado ya exige un gran esfuerzo. Este es nuestro desafío más importante y lo es para todo el mundo, pero los demás ya se han dado cuenta y se preparan. La globalización será lo que queramos: una oportunidad o un quebradero de cabeza. (DEN07; PP; 27/16).

Figura 17

Categoría analítica: ANTECEDENTES. Integración de hipótesis conceptuales



- **Desarrollo**

La intervención en la realidad material implica la elaboración de estrategias, que muestran la capacidad de acción del poder público, a través de la planificación o la elaboración de planes. Un elemento importante de esta planificación es la elaboración y desarrollo de instrumentos políticos, y la flexibilidad de los instrumentos políticos es clave para la adaptación de las Políticas Activas de Empleo a cada contexto.

Las PAE, se ven muy condicionadas en su desarrollo por distintas variables. Entre éstas destacan los elementos ideológicos, como la activación y la flexibilidad, principios que se pueden asociar a la definición múltiple y compleja del mercado laboral. Pero, también, están condicionadas por el ciclo económico, ya que, como políticas que buscan la mejora de la eficiencia del mercado de trabajo se refuerzan en periodos de crisis, pero dan más resultados en ciclos económicos expansivos donde las oportunidades laborales y de generación de empleo son mayores. En su desarrollo requieren de grandes dosis de coordinación política, y se ven muy afectadas por la dimensión territorial.

El desarrollo del marco regulador de las PAE se encuentra ubicado en unas relaciones políticas, cuya dinámica en la fijación de objetivos prioriza el empleo como uno de los principales retos del país. Así pues, la mejora de los resultados en materia de empleo como principal reto de país, se convierte en el contenido de las relaciones políticas y obliga al posicionamiento político e ideológico en los aspectos relacionados con el mismo. De este modo, las PAE representan un mecanismo de comunicación política.

En el desarrollo de las PAE resulta clave la relación con los agentes sociales que, fruto de los cambios en el contexto y las estructuras también se ven sometidas a una cierta evolución. En estos cambios uno de los más significativos se da en el rol de las empresas, quedando integradas como destinatarias y beneficiarias de estas políticas. Sin embargo, estas relaciones están muy institucionalizadas y puede representar una resistencia al cambio, por lo que se produce una dinámica entre continuidad o convencionalismo y modificación.

El desarrollo de las PAE también implica su materialización. La personalización en la ejecución de estas políticas es una vía principal para materializar y comunicar a la ciudadanía la acción llevada a cabo por los poderes públicos que, además, deberá integrar los cambios sociales con la salvaguarda de los principios de cohesión social.

Las PAE se desarrollan con una elevada flexibilidad y variabilidad en función del contexto social y político, por lo que sus productos, también se modifican e implican una redefinición política, con una revisión de los objetivos.

El hecho de que estas medidas tengan un carácter estructural y una efectividad más prolongada en el tiempo, no resta fundamentos a la urgente necesidad de abordar la citada reforma en el contexto económico y laboral en que nos encontramos, máxime cuando en el desarrollo y aplicación de las políticas activas de empleo se procurará su relación con sectores emergentes, incluyendo aquellos con mayor capacidad de crecimiento en el medio rural, estratégicos e innovadores en el contexto de la nueva economía sostenible. (RPAE; Texto; 15/3).

Figura 18

Categoría analítica: DESARROLLO. Integración de hipótesis conceptuales



- **Resultados**

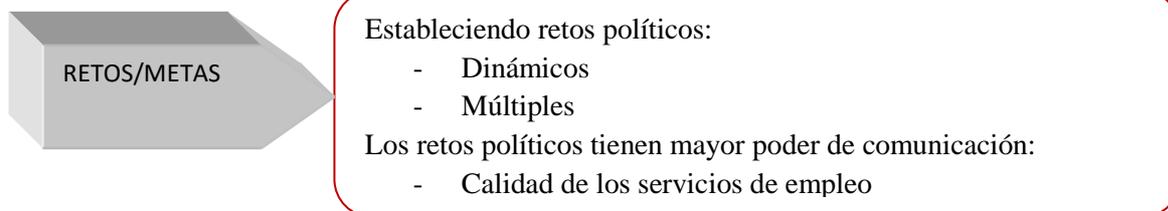
Uno de los momentos más importantes y delicados de la gestión política son los retos o metas fijados, ya que éstos determinan la orientación de la misma y dan sentido y finalidad a su existencia y a sus resultados posibles. El proceso del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo ha estado marcado por la existencia de retos múltiples y dinámicos, ya que han ido cambiando a lo largo del periodo fruto de los cambios en las distintas dimensiones que rodean a las mismas, siendo fundamental la de tipo social y laboral.

El establecimiento de retos políticos es casi permanente y cumplen otras funciones, más allá de dar sentido a la actuación política concreta de que se trate. Dan sentido a la misma existencia de la acción política y, de ahí, que tienen gran poder de comunicación ante la ciudadanía. Eso es lo que sucede con el reto de la calidad de los servicios de empleo, que da sentido, de cara a la ciudadanía receptora del servicio, del reto político en materia de PAE. De este modo, los retos políticos, muestran una finalidad última que es la propia supervivencia política, es el sentido u orientación máxima de su intervención.

La formación, la colocación de los solicitantes de empleo, la gestión de los subsidios, la aplicación de la política pública para la prestación de servicios, la instauración de un nivel adecuado de delegación en favor de las autoridades públicas regionales y locales, cada vez más comprometidas en la lucha contra el desempleo, así como trabajar en un contexto europeo, la movilidad, etcétera, son los nuevos desafíos que se presentan y a los que hay que dar respuesta. (LE; PNV; 10/17).

Figura 19

Categoría analítica: RESULTADOS. Integración de hipótesis conceptuales



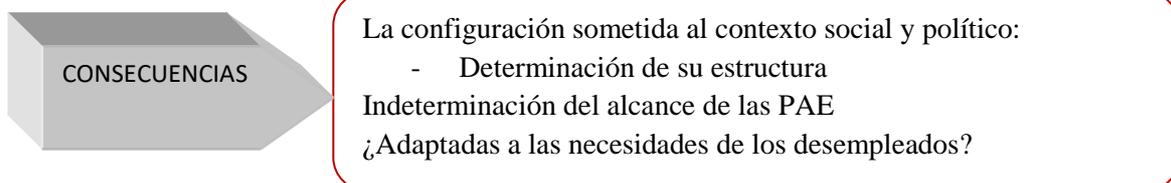
- **Consecuencias**

Las consecuencias e implicaciones de un fenómeno político y social pueden estar previstas o no. Una primera consecuencia básica del proceso desarrollado en el marco regulador de las Políticas Activas de Empleo es que éstas adoptan una determinada configuración o estructura, de modo similar a las distintas formas que se puede obtener con un juego de construcción; sin embargo, de forma paralela, se produce una indeterminación de su impacto o alcance real. Y es que, la configuración de las PAE ha estado sometida, en gran medida, al contexto social y político. En este sentido, cabe preguntarse si están realmente adaptadas a las necesidades de los desempleados, ya que en su proceso de elaboración, han sido muchos los elementos que han intervenido y que, finalmente, han producido una determinada configuración de estas políticas. Esta configuración resultante determina su alcance real, para cumplir con los cometidos que se espera de estas políticas.

Una primera enmienda, la número 37 al artículo 2, indica lo que a nuestro juicio debe figurar en la ley como un objetivo prioritario y señalado de manera expresa, que es la mejora de la calidad en el empleo. Señorías, el hecho de que figure en la ley no quiere decir que se vaya a conseguir una mejora, de la misma manera que porque en nuestra Constitución estén reflejados una serie de derechos no significa que se vayan a conseguir inmediatamente, pero las leyes deben recoger al menos el enfoque al que van dirigidas. (LE; PSOE; 10/25).

Figura 20

Categoría analítica: CONSECUENCIAS. Integración de hipótesis conceptuales



- **Marco cultural**

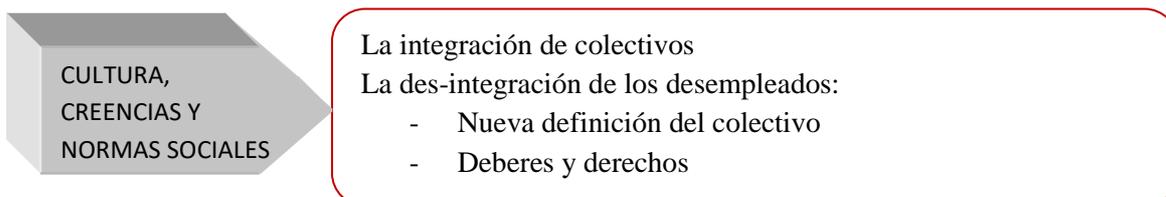
Cualquier fenómeno tiene lugar en un determinado contexto cultural, compuesto por determinadas creencias y normas sociales. El marco sociocultural tiene una relación de influencia mutua con los actores que lo comparten, lo crean y lo modifican y, paralelamente, éste determina la actuación de sus actores.

En un proceso de imbricación, la interpretación cultural que ha rodeado al desarrollo del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, ha favorecido la integración de determinados colectivos (mujer, discapacidad, etc.), a la vez, que parece producirse una “des-integración” del colectivo de los desempleados en general, que tendría que ver con una nueva definición de los mismos como colectivo, y al que se le acompaña o asigna un comportamiento o rol generado también culturalmente, con atribución de los correspondientes derechos y deberes como “trabajadores desempleados”. Esta delimitación del colectivo es, sin duda, una diferenciación o marcaje dentro de la ciudadanía, al entender que, por su condición de desempleado, ha de actuar de una determinada manera en relación a estas políticas. Por tanto, se produce una incorporación de determinados valores y normas sociales en las PAE, a la vez que se convierten en promotoras de determinados valores sociales sobre el colectivo de desempleados.

Ello se traduce en ofrecer a los desempleados, bajo los principios de igualdad de oportunidades, no-discriminación, transparencia, gratuidad, efectividad y calidad en la prestación de servicios, una atención preventiva y personalizada por los servicios públicos de empleo, con especial atención a los colectivos desfavorecidos, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente. (LE; Texto; 13/2).

Figura 21

Categoría analítica: MARCO CULTURAL. Integración de hipótesis conceptuales



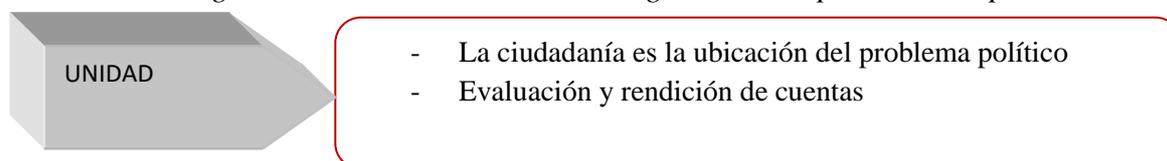
- **Unidades**

La ciudadanía es la unidad en la que se ubica el fenómeno o problema político en todas sus dimensiones, el lugar donde se encuentra el colectivo afectado y la razón de ser de la acción política ante la cual, hay que mostrar la rendición de cuentas. Por tanto, la ciudadanía es el lugar en el cual se mide la política, ya que es el espacio en el que se manifiesta cualquier situación problemática y, a su vez, en el que la acción política ha de mostrar sus resultados.

¿Dónde está la oscuridad? Son ciudadanos, señorías, los que están en estos momentos esperando que demos respuesta a ello y nosotros necesitamos hacerlo de forma urgente porque hay que contratar, hay que renovar contratos, hay que darles estabilidad y confianza a las personas discapacitadas que están en los centros especiales de empleo y hay que decirles a los autónomos que vamos a contar con ellos también para reubicarles y contratarlos con arreglo a la formación. Eso es lo que hemos hecho en políticas activas. (MCPE; PSOE; 16/24).

Figura x22

Categoría analítica: UNIDADES. Integración de hipótesis conceptuales



III.4.2.2 Categoría central y elaboración del paradigma: *Estableciendo retos políticos*

Una vez identificadas y descritas las distintas categorías analíticas cabe identificar lo que, en terminología de la Teoría Fundamentada, se denomina la categoría central. Entre las características de esta categoría se encuentra su capacidad para relacionar el mayor número de categorías o elementos conceptuales, por tanto, de mayor poder explicativo y que viene a responder a pregunta de ¿qué sucede aquí? (Andreu Abela et al., 2007). A pesar de que en la redacción de este trabajo de investigación aparezca al final del análisis, sin embargo,

la detección de la categoría central, como aquella capaz de dar sentido al resto de códigos, se produce en el mismo proceso de codificación.

La *categoría central* reflejada en este análisis son los **retos políticos**, los cuales tienen la propiedad de una dinámica de permanente definición o establecimiento en el marco regulador conforme cambian las condiciones. Esto es, el fenómeno que se ha identificado en el análisis del debate ha sido el papel **del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo como establecimiento de retos políticos**. Este fenómeno se ubica en un *proceso social básico* como es la **gestión política**, en el que puede distinguirse el *reconocimiento del problema* y su *fragmentación a través de descomposición de la ciudadanía* para hacerlo más operativo; esto permite hacer una *gestión política que resulta compleja sobre necesidades visibles* y no tanto estructurales; con objeto de obtener la *supervivencia política* ante las exigencias de la ciudadanía, en un contexto de grandes dificultades e incertidumbres.

La dinámica política de la fijación de los retos permite explicar de forma integrada las relaciones entre las categorías. En torno a esta categoría emerge el paradigma, es decir, un esquema capaz de explicar las relaciones entre las categorías, integrando la *estructura* y el *proceso*. Strauss y Corbin (2002) identificaron en el paradigma el fenómeno; las condiciones causales, intervinientes y contextuales; las estrategias de acción/intervención y las consecuencias.

En primer lugar, en cuanto a las **condiciones causales**, o conjunto de acontecimientos que repercuten sobre los fenómenos, responden a las cuestiones de *por qué* y *cuándo*. Estas condiciones causales quedarían reconocidas en los ANTECEDENTES. Las condiciones causales parten de las manifestaciones y repercusiones sociales que tienen sobre las personas las nuevas condiciones socioeconómicas y el nuevo escenario global que genera grandes dosis de incertidumbre. Las principales manifestaciones de estas condiciones se dan en el empleo, como actividad pública y mercantilizada en la que se convirtió el trabajo. Así, se reconoce la ineficiencia del mercado de trabajo español y su elevada segmentación. Las explicaciones de esta situación, en un proceso de adaptación al nuevo escenario, se centran sobre la oferta del mercado de trabajo, es decir, sobre las dificultades de acceso al empleo por falta de una cualificación acorde a las necesidades del tejido productivo, o por pertenecer a determinados colectivos con mayores dificultades de integración laboral. Ante

una situación de este tipo, se evidencia la falta de tradición en el desarrollo de PAE en España, caracterizándose por una trayectoria muy arbitraria en función de diversas contingencias que ahora, en el marco de un contexto globalizado y de integración geopolítica, deben de adaptarse al modelo de políticas de empleo promovido por la Unión Europea. Este momento, incorpora un proceso de *reconocimiento del problema* por parte de los poderes públicos, que llevará a su definición y diagnóstico.

En segundo lugar, hay que hablar del **contexto**, que trata de responder a cuestiones como *dónde* y a la que responden los elementos considerados en la UNIDAD y el MARCO CULTURAL. La cuestión a responder en este caso se refiere a dónde se produce el fenómeno, es decir, el marco regulador como fuente de comunicación de retos políticos. Para ello, se lleva a cabo una identificación y definición de las características de los usuarios destinatarios de las políticas. Con esta identificación, se produce una descomposición de un problema multidimensional y estructural (desempleo) en una cuestión individual, desconectando el desempleo del nivel de “problema social”. Esto, además, facilita el establecimiento de nuevas relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos, con la definición y fijación de nuevas fórmulas de relación basadas en “compromisos” asumibles. De este modo, se produce un proceso de *fragmentación del problema y descomposición de la ciudadanía*.

En tercer lugar estarían las **condiciones intervinientes** y las **estrategias de acción**. Estos elementos tratan de responder al *cómo* y al *quién*. Las condiciones intervinientes *alteran el impacto de las condiciones causales sobre los fenómenos* (Strauss y Corbin, 2002, p. 144) y las estrategias de acción son actos deliberados de los actores participantes en respuesta al fenómeno. Para responder a esta pregunta, cabe fijarse en la categoría relativa al DESARROLLO. Entre las condiciones intervinientes se encuentran los nuevos criterios ideológicos asociados a las PAE, así como la necesidad de incorporar la dimensión espacial, temporal y territorial en el marco regulador de las PAE que ahora se define con los principios de la integración de la UE. También las relaciones con los agentes de interés que obligan a su evolución. La incorporación de tales dimensiones y la pluralidad de espacios laborales, pone en evidencia la complejidad de la gestión de las PAE y la necesaria flexibilidad en su configuración. Además, deben de mantener el principio de cohesión social y no perder su finalidad con los colectivos más vulnerables del mercado de trabajo. Las legislaturas que se desarrollan en un contexto más favorable permiten el

debate sobre estas cuestiones. Con estas condiciones intervinientes la principal estrategia de acción ha sido desarrollar un marco normativo regulador, que se ha mostrado como una permanente herramienta política para recoger propósitos, procesos y productos, acordes a las prioridades políticas del momento. Las PAE han de estar en contingencia con el contexto, promover el desarrollo de capital humano adaptado a las nuevas necesidades y son, por tanto, además de flexibles en su configuración, modificables, adaptables a cualquier cambio o situación, dada la necesidad reiterada de su reforma y desarrolladas mediante estrategias coordinadas. Se trata, por tanto, de un proceso de *gestión política compleja o multidimensional* sobre las necesidades visibles de la ciudadanía.

Finalmente, en cuarto lugar, estarían las **consecuencias**, que como el propio nombre indica hace referencia a los efectos o implicaciones del fenómeno. Las categorías que identifican tales efectos, se reconocen en los RESULTADOS y en las CONSECUCIONES. En estos casos destaca como el marco regulador de las PAE se configura como una permanente fijación de retos políticos que da sentido a la intervención de los poderes públicos. Además, de ahí se obtiene una “comunicación política” manifiesta hacia la sociedad diversa, a través de objetivos como el Catálogo de Servicios, o la calidad de los servicios de empleo. Muestra de que el marco regulador parece cumplir más esta finalidad que otras, es la ausencia de una verdadera evaluación sistemática sobre los efectos de las PAE, lo que incluso hace cuestionar su alcance o capacidad de intervención. En definitiva, las PAE se convierten en una permanente fijación de retos políticos que dan soporte a un proceso de *supervivencia política* ante la dificultad de los poderes públicos de abordar los efectos que tienen en las personas los cambios estructurales que se dan en las esferas económica, productiva, laboral y social.

Señorías, después de veinte años de experiencia en cuestiones de empleo, debemos empezar a dar respuestas.[...]La formación, la colocación de solicitantes de empleo, la gestión de los subsidios, la aplicación de la política pública para la prestación de servicios, la instauración de un nivel adecuado de delegación a favor de las autoridades públicas regionales y locales, cada vez más comprometidas en la lucha contra el desempleo, así como trabajar en un contexto europeo, la movilidad, etcétera, son los nuevos desafíos que se presentan y a los que hay que dar respuesta. (LE; PNV; 10/17).

La síntesis de los elementos expuestos, se muestra en el Cuadro 11.

Cuadro 11

Elaboración del paradigma: *Marco regulador de las PAE como establecimiento de retos políticos.*

Elementos del paradigma	Procesos sociales (<i>Gestión política</i>)	Fenómeno
<p>CONDICIONES CAUSALES</p> <p><i>ANTECEDENTES</i></p> <p>Responden a <i>por qué y cuándo</i></p>	<p><i>Reconociendo el problema</i></p>	<p>Nuevo escenario global y de incertidumbre Nuevas condiciones socioeconómicas Manifestaciones en las personas</p> <p>Es un problema de “empleo” como actividad pública y mercantilizada. Mercado de trabajo ineficiente y segmentado. Dificultades de acceso al empleo manifestadas individualmente. Los cambios en el entorno productivo y laboral genera repercusiones sociales de gran envergadura</p> <p>Falta de tradición y experiencia nacional en el desarrollo de PAE. Desarrollo arbitrario de las PAE sometidas a diversas contingencias. Adaptación al modelo de PAE de la UE.</p>
<p>CONTEXTO</p> <p><i>UNIDAD Y MARCO CULTURAL</i></p> <p>Responde a <i>dónde</i></p>	<p><i>Fragmentación del problema/ Descomposición de la ciudadanía</i></p>	<p>Identificación y definición de las características de los usuarios o destinatarios de las políticas</p> <p>Descomposición de un problema multidimensional y estructural en una cuestión individual, desconectando al desempleo de la categoría de “problema social”.</p> <p>Fijación de nuevos “compromisos” en la relación de los poderes públicos y los ciudadanos mediante la regulación de las PAE.</p>
<p>CONDICIONES INTERVINIENTES Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN</p> <p><i>DESARROLLO</i></p> <p>Responden a <i>cómo y quién</i></p>	<p><i>Gestión política compleja o multidimensional</i></p>	<p>Nuevos criterios ideológicos. Incorporación de la dimensión espacial, temporal y territorial. Evolución de la relaciones con los principales agentes implicados. Salvaguarda del principio de cohesión social en las PAE. Incorporación criterios de la UE.</p> <p>Complejidad de la gestión de las PAE que requiere flexibilidad y adaptabilidad al cualquier cambio. Frecuente reforma de las PAE. Debate sobre las PAE condicionado por el contexto de la legislatura. Desarrollo de estrategias coordinadas.</p> <p>Desarrollo de procesos, propósitos y productos visibles. Autoempleo, emprendimiento y economía social como nuevas fórmulas de empleo.</p>
<p>CONSECUENCIAS</p> <p>Responde a <i>¿cuál es el resultado?</i></p> <p><i>RESULTADOS Y CONSECUENCIAS</i></p>	<p><i>Supervivencia política</i></p>	<p>Permanente fijación de retos políticos en materia de PAE. Comunicación política a través de las medidas materiales de las PAE. Falta de evaluación sistemática, que cuestiona el alcance de las PAE.</p>

III.4.3. Conclusiones del análisis relacional y conceptual

Las familias resultantes en el análisis relacional ponen de manifiesto el carácter multidimensional de las posibles variables de afectación en un marco regulador que pretende incentivar el empleo, a través de la mejora de la eficiencia del mercado de trabajo.

En este sentido, se ha mostrado cómo el contexto socioeconómico y laboral es determinante en materia de empleo. Ahora bien, la intervención de los poderes públicos en el mercado de trabajo necesita realizar una definición de cualquier situación que haya de intervenir para orientar su acción, y ello no siempre resulta fácil. De ahí que se genere un proceso de reconocimiento del problema.

A esta complejidad de la situación de partida en la promoción de un marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, se añade la complejidad de su desarrollo donde factores de índole social, política, territorial, etc., tienen un elevado nivel de incidencia en las posibilidades que estas políticas ofrecen. El desarrollo del marco regulador y ejecución de estas políticas, requieren de estrategias, procesos y propósitos definidos en un ámbito de actuación político que implica a otros actores políticos e institucionales. Por tanto, se produce un proceso de gestión política compleja o multidimensional.

Pero si algo muestra el análisis más sociológico, es que el debate y regulación de las PAE es una *constante fuente de retos políticos*, en sus objetivos y actuaciones, lo que hace que se ponga el énfasis en aquellos elementos de estas políticas más controlables por los poderes públicos, como p. ej. la calidad de los servicios de empleo. Ello permite una mayor identificación por parte de la ciudadanía que, además, se reconoce cada vez más diversa, en detrimento de otros factores de índole más estructural. El proceso que promueve esta situación cabe identificarlo como una forma de *supervivencia política*, en el cual la permanente fijación de retos tiene la función de dar sentido a la acción política.

El marco regulador de las PAE durante el decenio 2003-2013 puede describirse como un fenómeno social en el que es posible identificar, desde el punto de vista de su análisis, los antecedentes múltiples que provocan el mismo; sus complejas condiciones de desarrollo; los resultados y consecuencias, que muestran cierto carácter vulnerable de estas políticas

en su capacidad de intervención y que obligan a la permanente revisión de retos en materia de PAE; así como el marco cultural que lo envuelve y la unidad a la que se refiere, una ciudadanía de composición diversa, donde los propios trabajadores desempleados se ven sometidos a una redefinición como colectivo.

En definitiva, se ha producido un fenómeno que es la evolución y configuración de un marco regulador de PAE, como fuente de fijación de retos políticos en el marco de las nuevas formas de organización social, permitiendo con ello ser un instrumento de comunicación política, ante la dificultad de los poderes públicos para intervenir en las condiciones causales, de índole estructural, que originan el proceso.

Capítulo IV. CONCLUSIONES

Una vez revisado, analizado y reflexionado el cuerpo doctrinal y de datos que componen esta tesis, se está en disposición de exponer las siguientes conclusiones, considerando que se han recogido conclusiones, de forma específica, en cada uno de los apartados de esta investigación.

Las Políticas Activas de Empleo se constituyen como “políticas de segundo orden” de intervención del mercado de trabajo, dirigidas a mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. De este modo, están dirigidas a promover la empleabilidad de la oferta de trabajo a través de medidas de orientación, empleo y formación, facilitando las posibilidades de inserción laboral y/o el mantenimiento de un empleo.

Este modo de intervención del mercado de trabajo a través de su oferta, tiene como base teórica la corriente neoclásica de explicación del funcionamiento del mercado de trabajo. En concreto, las Políticas Activas de Empleo se encuentran vinculadas con la Teoría del Capital Humano, para la cual, la oferta de trabajo no es homogénea y la existencia de diferencias de cualificación, y de otras variables con valor en el mercado de trabajo, entre quienes la componen, explicarían la diferente demanda de perfiles de trabajadores, así como las posibilidades de obtener y mantener un empleo. De este modo, el énfasis se sitúa en el individuo y en el esfuerzo que éste realice para ser más empleable.

Este planteamiento hace que, en su concepción, las PAE estén dirigidas hacia la oferta de trabajo, cerrando la posibilidad de integrar la diversidad de factores susceptibles de explicar el desempleo vinculados a la demanda de trabajo de una sociedad, como son, todos aquellos derivados de las nuevas formas de organización del trabajo, el paradigma de la flexibilidad productiva o la innovación tecnológica. Por el contrario, las PAE se orientan a la adaptación de la oferta de trabajo a los cambios derivados en estos elementos de carácter más estructural, que caracterizan la demanda y el funcionamiento del mercado de trabajo.

De este modo, se produce la descomposición de un problema multidimensional como el desempleo en una cuestión individual, facilitando a su vez su desconexión de otras políticas también necesarias para atender el desempleo.

Las Políticas Activas de Empleo forman parte del conjunto de políticas sociolaborales, las cuales contribuyen a sustentar el bienestar social. Ahora bien, los cambios estructurales dados en la economía y en el mercado de trabajo de las sociedades occidentales y la preeminencia de valores ideológicos neoliberales, no sólo han transformado el Estado de Bienestar como medio de alcanzar el bienestar social, sino que ha repercutido en el papel otorgado a estas políticas, orientando la intervención de los poderes públicos hacia las mismas como fórmula de incentivación de la cohesión social desde una perspectiva microsocia.

En definitiva, las Políticas Activas de Empleo se han visto reforzadas e impulsadas en el nuevo modelo de sociedad informacional que se desarrolla en las últimas décadas y que ha generado una nueva forma de gestión de la fuerza laboral, que se manifiesta tanto en la población ocupada como en la desempleada. Esta nueva forma de gestión de la fuerza laboral se ha visto acompañada del correspondiente discurso sobre el desempleado y su relación con los poderes públicos, a través de los recursos que éstos le ofrecen a cualquier persona, principalmente desempleada, mediante las PAE. De este modo, estas políticas, se han situado en el principal instrumento político para atender los problemas que genera el desempleo y a los propios desempleados. A pesar de que el desarrollo de las mismas no es suficiente o, incluso, parece mostrar ciertas contradicciones con otros ámbitos también políticos como la propia regulación del mercado de trabajo.

En el análisis de las Políticas Activas de Empleo en España, éstas han sido objeto de una revitalización y promoción como políticas de mejora de los resultados en los indicadores de empleo durante los últimos años, ante el tradicional peso dado a las Políticas Pasivas. Prueba de ello es la aprobación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, lo que supone un cambio significativo en la definición y regulación de estas políticas pero que, de forma abrupta, vuelve a darse en el año 2011 con la aprobación del Real Decreto-ley 3/2011 y Real Decreto-ley 14/2011 dirigidos a la reforma de las mismas. Los notables cambios acaecidos en su regulación normativa finalmente han sido integrados en el Real

Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo vigente.

A pesar de este intento de revitalización normativa de las Políticas Activas de Empleo, en lo que a recursos se refiere el gasto ha sido inferior en las Políticas Activas frente a las Pasivas, siguiendo una evolución muy irregular tanto en el gasto destinado como en los participantes en estas políticas durante el decenio considerado. No obstante, si se aprecia una tendencia en las medidas de Políticas Activas financiadas. En efecto, cabe destacar un aumento significativo de recursos para medidas de fomento del autoempleo, así como en medidas dirigidas a la integración laboral de personas con discapacidad. También las medidas de formación salen reforzadas.

En definitiva, y en el caso de España, los esfuerzos por dar mayor peso a estas políticas han estado muy sometidos a los escenarios político e institucional y a la situación socioeconómica, dificultando su posicionamiento como políticas de referencia en la intervención del mercado de trabajo, y que sólo el modelo común de políticas de empleo promovido por la Unión Europea parece haber logrado amortiguar.

En efecto, desde el año 1997, a través de la Estrategia Europea de Empleo y, posteriormente a través de la Estrategia Europa 2020, las instituciones europeas han promovido una política de empleo coordinada para sus Estados miembros cuyas directrices, en el caso de España, han tenido su reflejo en los Planes de Acción Nacionales para el Empleo (PNAE) y, posteriormente, en los denominados Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE). Una política europea de empleo muy orientada hacia políticas activas basadas en los conceptos de activación del desempleado y la búsqueda de la empleabilidad.

Los objetivos y resultados de la política de empleo, están irremediablemente mediatizados por multitud de factores que operan en el entorno socioeconómico en el que tienen lugar y en el que las personas, en su interacción con el mismo, también intervienen. Así, la apuesta política por las Políticas Activas de Empleo en los últimos años también se muestra vinculada a los cambios dados en las formas de organización social, esto es, a los cambios que progresivamente se han ido sucediendo en las principales dimensiones que dan forma a la estructura social. Analizar esta vinculación ha sido una de las finalidades de este

trabajo y, para ello, se ha empleado el propio debate político en materia de PAE con objeto de conocer la definición política considerada de estos elementos estructurales.

El debate analizado, acotado al periodo 2003-2013 en España, ha sido rico y ha permitido analizar las Políticas Activas de Empleo bajo gobiernos de distinta base ideológica y en contextos socioeconómicos también diversos. El hecho de que se regulara una reforma de las PAE en 2011, sólo ocho años después de una regulación que sentaba las bases de estas políticas, es una muestra de lo señalado, esto es, de la apuesta por estas políticas para intervenir en el mercado de trabajo y de la vinculación de estas políticas a los cambios que se suceden en las dimensiones de la organización social.

Entre esos cambios o consideraciones recogidas en el debate político, sobre las dimensiones de la organización social, cabe destacar las siguientes. En primer lugar, en lo referido a la dimensión del *espacio*, el mercado de trabajo es considerado desde un punto de vista político, esto es, asociado al ejercicio del poder público, lo que se pone de manifiesto en el énfasis territorial del mismo. Por tanto, el debate acerca de una existencia de múltiples mercados de trabajo, asociados a la existencia de realidades sociolaborales diferentes en cada CC.AA., ha orientado las Políticas Activas de Empleo hacia una necesaria flexibilidad en la gestión con elevados niveles de coordinación. No se considera un verdadero análisis del mercado laboral y, ciertamente, este análisis no ha de ser tanto una cuestión política como técnica. Sin embargo, sin la adecuada consideración política, éste no logra cumplir su cometido. Se reconoce un mal funcionamiento de nuestro mercado de trabajo, sin embargo, se muestra una visión reduccionista sobre las causas del desempleo. Esto deja fuera de su consideración otros determinantes que afectan a la oferta y demanda de trabajo a la vez que orienta, con cierta facilidad, al establecimiento de medidas vinculadas a determinados colectivos o al desarrollo de acciones formativas como ejemplo de acciones de las PAE. Además, se manifiesta un elevado consenso político sobre nuevas fórmulas de empleo, y así se traduce en la regulación de las mismas. En definitiva, un análisis más amplio sobre nuestro mercado de trabajo podría implicar también una visión más amplia de la capacidad de intervención a través de estas políticas.

En lo que respecta a la dimensión *social*, la cuestión clave a valorar es si las Políticas Activas de Empleo han promovido una adecuada integración con la Política Social. El principio de cohesión social se reconoce como un eje de las PAE. En efecto, hay cierta

integración de cada uno de estos ámbitos, en tanto en cuanto se incorpora el tratamiento especial a determinados colectivos que pueden tener más difícil su inclusión laboral, donde destaca el colectivo de personas con discapacidad. No obstante, se muestra como una integración parcelada y deficiente desde un punto de vista más estructural que supone la inclusión sociolaboral como eje vertebrador del bienestar social.

En cuanto al *marco socioeconómico*, éste está sometido a cambios estructurales que, en gran medida, derivan de los cambios en las formas de organización productiva y laboral que tienen como base el proceso de globalización económica. El papel de las nuevas tecnologías o las implicaciones en materia de capital humano, son aspectos de ineludible consideración en el diseño de las Políticas Activas para mantener la efectividad de las mismas. El debate refleja cierta valoración de estos procesos de cambio, aunque muy forzada por el proceso de integración geopolítica europeo. Asimismo, cabe advertir, que su incorporación en el debate no implica un adecuado tratamiento en el diseño de las PAE.

Desde la dimensión *política*, las Políticas Activas de Empleo han seguido, durante el decenio contemplado, una intensa dinámica de cambio derivada del contexto político, social y económico; de la integración europea y el desarrollo del Estado de las Autonomías; de su modernización y reforma en base a las directrices europeas; de la situación de crisis socioeconómica y las elevadas tasas de desempleo, entre otros factores. De este modo, las PAE se han desarrollado en un juego de equilibrios entre las imposiciones externas, derivadas de las directrices europeas en materia de políticas de empleo y de la realidad socioeconómica que ha provocado un deficiente funcionamiento del mercado de trabajo, y de grandes esfuerzos negociadores en clave interna del país. En este sentido, parece que se ha producido una motivación algo anárquica para establecer un adecuado marco regulador de las PAE. Cabe destacar también como, de forma subyacente y emergente, se produce un debate muy significativo en relación al alcance real o la capacidad de acción de estas políticas en un mercado de trabajo que ofrece importantes desafíos, cuestionando, por ende, la propia capacidad de acción política.

En lo que respecta al *discurso*, éste se encuentra en gran medida alineado con el promovido por la política europea de empleo. No obstante, destacan otros elementos específicos en clave nacional. En este sentido se puede hablar de la definición de los retos establecidos en el desarrollo de estas políticas, como la proyección de los objetivos políticos a lograr con

las mismas. Sin embargo, un adecuado establecimiento de los retos políticos, ha de tener su materialización en medidas o acciones concretas capaces de llevarlos a la práctica, por lo que ésta condiciona los posibles retos a fijar. En este sentido, el discurso ha enfatizado la calidad de los servicios de empleo y la personalización en la ejecución de estas políticas, como retos materialmente perceptibles de estas políticas y de más fácil comunicación a los posibles destinatarios y la ciudadanía en general. Bajo este planteamiento, las PAE han evolucionado hacia cierto carácter paternalista, en la que se muestra un seguimiento más intenso de los desempleados, que de las propias políticas en sí mismas.

En definitiva, se refleja una redefinición de los elementos estructurales en el discurso analizado. En esa nueva concepción de las distintas dimensiones de la organización social, se identifica un espacio laboral constituido por una pluralidad de mercados de trabajo que además acogen nuevas formas de empleo; un bienestar social que ahora se parcela en el reconocimiento de la diversidad y en la existencia de colectivos con menores cuotas de bienestar; un marco socioeconómico en constante esfuerzo por sobrevivir en un proceso de globalización económica; una dimensión política con mayores dosis de complejidad ante la necesidad de incorporar el carácter geopolítico y territorial que le lleva a una dinámica de negociar e imponer de forma paralela y, finalmente, a un discurso de los poderes públicos orientado a realidades visibles para que pueda ser comunicado a la ciudadanía.

Desde el punto de vista contextual, se muestra que realidades sociales como por ejemplo el mercado de trabajo o el bienestar social, por su idiosincrasia, son muy susceptibles en su definición y modos de desarrollo a la base ideológica que sustente éstos. Sin embargo, del mismo modo, ilustra como la irrupción del contexto socioeconómico es capaz de condicionar y determinar cualquier acción política, independientemente de posicionamientos ideológicos y políticos de partida.

Estas premisas permiten deducir que las Políticas Activas de Empleo, en España, se han desarrollado sobre una fragmentación de los problemas sobre los que tiene que intervenir. Se trata de una actuación o intervención intensiva, frente a una más extensiva o estructural que podría considerar, por ejemplo, una mayor integración de estas políticas con la política social, la política económica o las políticas demográficas. La pérdida del poder de actuación de los poderes públicos en un contexto social, económico y laboral global,

justifica, de cara a la ciudadanía, una actuación política sobre necesidades visibles, más alejada de intervenciones en elementos de índole estructural.

La situación descrita puede ser reconocida a través de la identificación de un proceso susceptible de ser conceptualizado y es que las Políticas Activas de Empleo se convierten en una revisión casi constante de definición de retos políticos en la gestión política. Dicho de otro modo, se ha identificado el marco regulador de las PAE como un fenómeno de establecimiento de retos políticos orientado a la supervivencia política. En efecto, durante el periodo 2003-2013 el elemento que ha estado implícito en el debate y marco regulador de las PAE ha sido no sólo una revisión de las mismas, sino una fórmula para la definición de los retos políticos comunicados a través de estas políticas. Este fenómeno se convierte en un mínimo común denominador en el material analizado.

Que los problemas del desempleo se constituyan como un reto para estas políticas no indica novedad alguna. Lo relevante está en el hecho de que hay una redefinición sometida a una serie de circunstancias y que éstos objetivos y retos planteados desde las Políticas Activas de Empleo parecen convertirse en una fórmula de gestión, comunicación y visualización del quehacer político a la ciudadanía.

El inicio del fenómeno se caracteriza por desafíos económicos, sociales, políticos e institucionales como son la globalización económica, la ineficiencia del mercado de trabajo, la falta de experiencia del país en gestión de Políticas Activas de Empleo, así como la integración en la Unión Europea y el desarrollo del Estado de las Autonomías. Todo esto implica reconocer y asumir, por parte de los poderes públicos, la intervención en un problema social caracterizado por la ineficiencia del mercado de trabajo manifestada en la segmentación del mercado laboral, las dificultades de acceder a un empleo por parte de determinados colectivos, los cambios en los requerimientos del sistema productivo y las repercusiones sociales que todo ello genera. El instrumento básico de los poderes públicos para esta intervención, no es otro que la aprobación de un marco regulador, en este caso, de PAE, contribuyendo al énfasis en la justificación de que se adopten estas políticas.

La magnitud de los desafíos generados en el mercado de trabajo y la dificultad de afrontarlos, la preeminencia de determinadas premisas ideológicas respecto a la intervención de los poderes públicos en el mismo para alcanzar el bienestar social, así

como la emergencia de determinados valores y normas sociales relacionadas con determinados colectivos y el consecuente reconocimiento de la diversidad, incitan a fragmentar el problema en el que han de intervenir las Políticas Activas de Empleo. Se produce una fragmentación del colectivo de desempleados, y por tanto, de la ciudadanía. Se individualiza la principal manifestación de la ineficiencia del mercado de trabajo, el desempleo y los trabajadores desempleados y ello, a su vez, favorece establecer una relación basada en derechos y obligaciones con los mismos desde la aplicación de las PAE. De este modo, se desconecta el desempleo de la categoría de problema social a la vez que permite fijar nuevos discursos y comportamientos sobre los desempleados.

La gestión de las Políticas Activas de Empleo es compleja, como complejas son las sociedades actuales, y multidimensional en tanto que, para su desarrollo, hay que incorporar la gestión de numerosas dimensiones ideológicas, relacionales, políticas, territoriales, socioeconómicas, etc. Esto implica una gestión basada, necesariamente, en elevadas dosis de adaptabilidad, flexibilidad y coordinación. Y, en este escenario, hay que dar respuesta con instrumentos y propósitos que representen soluciones cercanas a la realidad de las personas desempleadas en particular y del mercado de trabajo en general.

Finalmente, el resultado es una determinada configuración de las Políticas Activas de Empleo orientada a establecer una serie de objetivos y retos políticos cuyas principales características son su capacidad de comunicación a la ciudadanía, su materialización en la ejecución y, por tanto, cumplir una finalidad más orientada a la supervivencia política, entendiendo ésta como la necesaria respuesta política que han de ofrecer los poderes públicos ante la ciudadanía, que a la intervención en un problema de índole estructural. La principal consecuencia recae sobre el alcance real que estas políticas tienen sobre el mercado de trabajo, y que los propios poderes públicos cuestionan de forma algo espontánea. Esta indeterminación sobre su impacto también explicaría, en parte, la aparente debilidad del proceso de evaluación de estas políticas.

IV.1. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

En definitiva, el empleo y una determinada configuración de las Políticas Activas de Empleo son realidades sociales, por lo que el debate y tramitación del marco regulador de estas políticas es susceptible de implicar una evaluación sociológica, que permita indagar sobre el papel que, en su conjunto, se otorga a estas políticas y como son concebidas y empleadas en la actual organización de la vida social.

En este sentido, este trabajo pretende ofrecer como resultado unas hipótesis conceptuales que permitan indagar en esta cuestión. Pero en una tesis como la realizada, el punto de llegada no es más que un punto de salida que daría continuidad a la investigación. Entre las posibles líneas de investigación como prolongación a esta tesis, hay tres que pueden percibirse de forma inmediata:

- a) Una primera línea básica de continuidad de la investigación implica ahondar en el detalle de los objetivos y retos planteados a través de las Políticas Activas de Empleo, su concreción y valoración de cada uno de ellos, en consonancia con el marco socioeconómico dado, profundizando en el nivel de análisis de la investigación.
- b) La segunda línea básica de investigación tiene que ver con las coordenadas espacio-temporales. Supone la aplicación del planteamiento resultante a otras coordenadas temporales, en un periodo temporal sucesivo, o a otros espacios políticos, favoreciendo un análisis comparativo.
- c) Como tercera línea de investigación, que se deduce de manera inmediata a los resultados de esta investigación, se encuentra descender en el análisis del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo, aplicando un análisis similar al material político e institucional generado en torno a cada una de las principales medidas: orientación, formación, promoción del emprendimiento, etc. Ello permitiría, no sólo profundizar en la investigación, sino valorar el nivel de consistencia de los resultados.

REFERENCIAS

- Aglietta, M. (1979). *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Alonso, L.E. (2000). *Trabajo y Posmodernidad. El empleo débil*. Madrid: Fundamentos.
- Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (2004). *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Documento de Trabajo nº 53. Madrid: Fundación Alternativas.
- Alujas Ruiz, J. A. (2003). *Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España*. Madrid: Consejo Económico y Social de España, Colección de Estudios.
- Andreu Abela, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido. Una revisión actualizada*. Sevilla. Documentos de Trabajo: Serie Sociología, Fundación de Centro de Estudios Andaluces, pp. 1-34.
- Andreu Abela, J., García-Nieto, A. y Pérez Corbacho, A. M. (2007). Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo. Madrid: CIS. Colección “Cuadernos Metodológicos”, 40.
- Andreu Abela, J. y Pérez Corbacho, A. M. (2006). Análisis de contenido cualitativo. *Revista de Investigación Aplicada Social y Política*, 1, pp.131-141.
- Artiaga Leiras, A., Martín Martín, M. P. y Serrano Pascual, A. (2014). Qué significa la orientación: producción política del desempleado. En Fernández, C. J. y Serrano, A. (Coords.): *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. (pp. 411-448). Madrid: CIS.
- Atkinson, J. (1986). Flexibilidad del empleo en los mercados internos y externos de trabajo. En Dahrendorf, R.; Köhler, E. y Piotet, F. (Comps.): *New forms of work and activity*. (pp. 5-24). Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Barbier, J. C.:
- (2000). Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo. En Toharia, L. (Comp.): *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos y*

- enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos.* (pp. 227-260). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2004). *La estrategia européenne pour l'emploi, géneese, coordination communautaire et diversité nacional.* París: Rapport de Recherche poru la DARE (Ministère de Travail).
- Bardin, L. (1996). *Análisis de Contenido.* Akal. Madrid.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Barcelona: Paidós.
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad postindustrial.* Madrid: Alianza.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communications research.* New York: The Free Press.
- Berger, J. y Offe, C. (1992). El futuro del mercado de trabajo. Notas acerca de la necesidad de complementar un fracasado principio de alocación. En Offe, C.: *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro.* (pp. 101-133). Madrid: Alianza Universidad.
- Bertzosa, C. (1996). Crisis económicas y retroceso del Estado de Bienestar. En Casilda, R. y Tortosa, J.M. (Eds.): *Pros y contras del Estado del Bienestar.* (pp. 253-274). Madrid: Tecnos.
- Bowles, S. y Gintis, H. (1983). El problema de la teoría del capital humano; una crítica marxista. En Toharia, L. (Comp.): *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones.* (pp. 115-127). Madrid: Alianza.
- Braverman, H. (1983). La estructura de clase trabajadora y sus ejércitos de reserva. En Toharia, L. (Comp.): *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones.* (pp. 321-339). Madrid: Alianza.
- Calvo Palomares, R. y Lerma Montero, I. (2009). Políticas Activas de Empleo en tiempos de crisis: una visión crítica desde lo local. *Lan Harremanak.* 20-21, pp. 227-250.
- Cardona Rubert, M.B., Cabeza Pereiro, J. y Terradillos Ormaetxea (2014). Políticas de Empleo I. En Cardona, M. B. y Cabeza, J. (Coords.): *Políticas Sociolaborales.* (pp. 247-285). Pamplona: Thomson Reuters.

Casilda Béjar, R. (1996). El Estado del Bienestar a discusión. En Casilda Béjar, R. y Tortosa, J.M. (Eds.). *Pros y contras del Estado del Bienestar*. (pp. 15-33). Madrid: Tecnos.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

Castells, M. (1997). *La era de la información. Vol 1. La sociedad red*. Madrid: Alianza.

Cea D'Ancona, M. A. (2009). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

Chernobilsky, L. B. (2006). El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos. En Vasilachis de Gialdino, I.. La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.): *Estrategias de investigación cualitativa*. (pp. 239-273). Barcelona: Gedisa.

CIS (2012). Barómetro julio 2012, 2951. Madrid: CIS.

Comisión Europea:

- (2003). *El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE): Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos*. COM/2003/6.
- (2005). *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*. COM/2005/24.
- (2010). Comunicación de la Comisión Europea: *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM/2010/2020.
- (2012): *Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento*. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Publicaciones.

Consejo Económico y Social (2005). *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Consejo Europeo:

- (1997). Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo Extraordinario sobre empleo. Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre.
- (2000). Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo.
- (2005). Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. 2005/600/CE.

- (2008). Decisión del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. 2008/618/CE.
- (2010). Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. 2010/707/UE.

Corbetta, P. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.

Coriat, B. (1993). *El taller y el cronómetro*. Madrid: Siglo XXI.

Cortina, A. (1998). *Ciudadanos del mundo. Hacia una Teoría de la Ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.

Cueto Iglesias, B. (2006). El gasto en políticas activas del mercado de trabajo en la Unión Europea: evolución y distribución según medidas. *Boletín Económico del ICE*, 2875, pp. 55-67.

Dávila, A. (2007). Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en las Ciencias Sociales: debate teórico e implicaciones praxeológicas. En Delgado, J. M. y Gutiérrez, J. (Coords.): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. (pp. 69-83). Madrid: Síntesis.

De Lathouwer, L. (2000). De la gestión pasiva a la gestión activa del riesgo de paro: ¿Qué podemos aprender de los mercados de trabajo transicionales? En Toharia, L. (Comp.): *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. (pp. 191-226). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

De Pablos, J.C. y Martínez, A. (2007). La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77, pp. 105-133.

Del Pino, E. y Ramos, J.A. (2016): “La protección por desempleo en perspectiva comparada: hacia la re-mercantilización y la activación” en Del Pino, E y Rubio, M.J. (Eds.): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. (pp. 293-316). Madrid: Tecnos.

Del Pino, E. y Rubio, M.J (2013). El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las Políticas Sociales: definiciones, metodología y temas de investigación. En Del Pino, E. y Rubio, M.J: (Eds.): *Los Estados de Bienestar en la*

- encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada.* (pp. 27-68). Madrid: Tecnos.
- Doeringer, P. B. y Piore, M. J. (1983). Los mercados internos de trabajo. En Toharia, L. (Comp.): *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Durkheim, E. (1858-1917) (1997). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Eurostat (Statistical Office of the European Union). Labour market policy. 2003-2013. European Commission.
- Fernández Fernández, R. y Álvarez Cuesta, H. (2012). *Principios básicos de políticas sociolaborales*. León: EOLAS.
- Fernández, C. J. y Serrano, A. (Coords.) (2014). *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid: CIS.
- Feldstein, M. (1983). La teoría económica del nuevo desempleo. En Toharia, L. (Comp.): *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. (pp. 283-305). Madrid: Alianza Editorial.
- Fina Sanglas, Ll.:
- (2001a). *El reto del empleo*. Madrid: McGraw-Hill.
 - (2001b). *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*. Madrid: Consejo Económico y Social de España, Colección de Estudios.
- Finkel, L. (1996). *La organización social del trabajo*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*. 58(1), pp. 1-17.
- García Escribano, J. J. y Millán Jiménez, A. (2017). Sindicatos y Estado de Bienestar. *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, pp. 97-111.
- García Ferrando, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (Comps.) (2010). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.

- García-Palma, M.B, Sánchez-Mora, M. I. y Millán, A. (2014). El deterioro de los derechos sociales en el concepto de ciudadanía de las sociedades avanzadas. Implicaciones para el trabajo social. *Azarbe, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 3, pp. 69-75.
- García Serrano, C. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. *Política y Sociedad*, Vol. 44, núm. 2, pp. 135-151.
- Garmendia, J.A., Parra Luna, F. (1993). *Sociología industrial y de los recursos humanos*. Madrid: Taurus.
- Giner, S. (1996). *Sociología*. Barcelona: Península.
- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine.
- González García, J. M. (2006). *La diosa fortuna: metamorfosis de una metáfora política*. Madrid: Machado.
- Gorz, A. (1997). *Metamorfosis del trabajo: búsqueda del sentido*. Madrid: Sistema.
- Handy, Ch. (1986). *El futuro del trabajo humano*. Barcelona: Ariel.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa. Resultados Anuales, 2008 y 2009.
- Jahoda, M (1987). *Empleo y desempleo: un análisis socio-psicológico*. Madrid: Morata.
- Kraatz, S. (2014). *La Política de Empleo*. Fichas Técnicas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.
- Kerr, C. (1985). *Mercados de trabajo y determinación de los salarios. La "balcanización" de los mercados de trabajo y otros ensayos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Khöhler, H y Martín Artiles, A. (2010). *Manual de Sociología del trabajo y de las Relaciones Laborales*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Kovács, I. y Falcão Casaca, S. (2007). Flexibilidad y desigualdad en el trabajo. *Sociología del Trabajo*, 61, pp. 99-124.
- López-Aranguren, E. (2010). El análisis de contenido tradicional. En García Ferrando, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (Comps). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. (555-574). Madrid: Alianza Editorial.

- López Pintor, R. (1995). *Sociología Industrial*. Madrid: Alianza.
- Lucas Marín, A. (2000). *La nueva sociedad de la información: una perspectiva desde Silicon Valley*. Madrid: Trotta.
- Luján Alcaraz, J. (2013). Políticas Públicas frente al desempleo. En *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica. XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social* (pp. 1159-1242). Valencia: Tirant lo blanch.
- MacQueen, K., McLellan, E., Kay, K. y Milstein, B. (1998). Codebook development for team-based qualitative analysis. *Cultural Anthropology Methods*. 10(2), pp. 31-36.
- Malo Ocaña, M. A. y de Pedraza García, P. (2013). El impacto de las políticas públicas de formación e intermediación para el empleo: metodologías cuantitativas de evaluación. En Alarcón Bravo de Rueda, P. O. y Moreno de Vega y Lomo, F. (Coords.) (2013). *Políticas Públicas de Empleo. Un estudio desde el Derecho comparado*. (pp. 173-190). Granada: Comares.
- Marx, K. (1818-1883) (2010). *El Capital. Crítica de Economía Política*. Madrid: Antología, Alianza Editorial.
- Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y Clase Social. En Marshall, T. H. y Bottomore, T. *Ciudadanía y clase social*. (pp. 15-82). Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez López, A.:
- (2008). La influencia de las Políticas Activas de Empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de Bienestar Social. *Portularia*, 2, pp. 103-115.
 - (2011). El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo. *Papers*, 96/1, pp. 35-54.
- Martínez Martín, R. (2000). Aproximaciones teóricas a los procesos de inserción laboral. En *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 25, pp.65-91.
- Martínez de Pisón, J. (1998). *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos.
- Maurani, M. y Reynaud, E. (1993). *Sociologie de l'emploi*. París: La Découverte.

- Maurice, M., Sellier, F. y Silvestre, J. J. (1987). *Política de educación y organización industrial en Francia y Alemania: aproximación a un análisis societal*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Miguélez, F. (2004). Presente y futuro del sindicalismo en España. En Beneyto, P. J. *Afiliación sindical en Europa: modelos y estrategias*. (67-106). Alzira (Valencia): Germanía.
- Mishra, R. (1993). *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Monereo Pérez, J.L., et al. (2011): *Manual de Política y Derecho del Empleo*. Madrid: Tecnos.
- Moreno de Vega y Lomo, F. (2013). La política de empleo en España tras la primera década del siglo XXI. En Alarcón Bravo de Rueda, P. O. y Moreno de Vega y Lomo, F. (Coords.) (2013). *Políticas Públicas de Empleo. Un estudio desde el Derecho comparado*. (pp. 1-38). Granada: Comares.
- Moreno Márquez, G. (2008). La reformulación del Estado de bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Ekaina*, 43, pp. 143-154.
- Navarro, P. y Díaz, C. (2007). Análisis de contenido. En Delgado, J. M. y Gutiérrez, J. (Coords.): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. (pp. 177-224). Madrid: Síntesis.
- Olarte Encabo, S. (2008): *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La "subjetivación" de las Políticas Activas de Empleo*. Pamplona: Aranzadi.
- Olea, A. (2001). El trabajo como bien escaso. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 33, pp.17-31.
- Ortíz García, P. (2013). Flexibilidad laboral en el mercado de trabajo español. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*. 32, pp. 93-102.
- Palacio Morena, J.I. y Álvarez Aledo, C. (2004). *El mercado de trabajo: análisis y políticas*. Madrid: Akal.
- Picó, J. (1996). Modelos sobre el Estados del Bienestar. De la ideología a la práctica. En Casilda Béjar, R. y Tortosa, J.M. (Eds.): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. (pp. 37-57). Madrid: Tecnos.

- Piore M. J. (1983). Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo. En Toharia, L. (Comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. (pp. 193-221). Madrid: Alianza Editorial.
- Piore, M. J. y Doeringer, P.B. (1985). *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Piore, M.J. y Sabel, F.S. (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza.
- Prieto, C.:
- (1999) (Ed.). *La crisis del empleo en Europa*. Valencia: Germania.
 - (2000). Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad del empleo (y su crisis). *Política y Sociedad*, 34, pp. 19-32.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Ramos Martín, F.:
- (2004a). Políticas de empleo. En Ruiz Viñals, C. (Coord.): *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. (pp. 355-398). Barcelona: Editorial UOC.
 - (2004b). Las transformaciones del trabajo. En Ruiz Viñals, C. (Coord.): *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. (pp. 225-244). Barcelona: Editorial UOC.
 - (2004c). Las diferentes políticas del estado de bienestar. Las transformaciones del trabajo. En Ruiz Viñals, C. (Coord.): *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. (pp.169-203). Barcelona: Editorial UOC.
- Recio, C. (1999). La segmentación del mercado laboral en España. En Miguélez F. y Prieto, C. (Coords. y Dtrs.): *Las relaciones de empleo en España*. (pp. 125-150). Madrid: Siglo XXI.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo: el declive de la fuerza de trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*. Barcelona: Paidós.
- Rocher, G. (1987). *Introducción a la Sociología General*. Barcelona: Herder.
- Rosetti, N. (2003). Las políticas activas de empleo de las Comunidades Autónomas. En Gallego, R., Gomà, R, y Subirats, J. (Eds.): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. (pp. 123-141). Madrid: Tecnos. (pp. 130).

- Ruesga, S. M. (Dtor.), Lasierra, J. M. y Muruyama, C. (2002). *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid: Pirámide.
- Ruiz Ruiz, J. (2009). Análisis sociológico del discurso. En *Forum: Qualitative Social Research*, Vol. 10, Núm. 2, Art. 26.
- Ruiz Viñals, C. (Coord.) (2004). *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: Editorial UOC
- Sánchez-Mangas, R. (2007). *La productividad en la sociedad de la información: impacto de las nuevas formas de organización del trabajo*. Madrid: FEDEA.
- Sánchez-Mora Molina, M. I. (2002). Bienestar y malestar social. De la sociedad del trabajo a la sociedad postlaboral. *Aranzadi Social*. 22, pp.83-98.
- Sanchís, E. (2003). La experiencia de paro. *Política y Sociedad*. 40(1), pp. 161-183.
- Santos Ortega, J.A. (1995): *Sociología del Trabajo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Santos Ortega, A., Montalbá Ocaña, C. y Moldes Farelo, R. (2004): *Paro, exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos sociológicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Santos Ortega, A. y Poveda Rosa, M. (2002). *Trabajo, empleo y cambio social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sanz de Miguel, P. (2013). El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: Análisis de los marcos interpretativos. *Intersticios, Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 7(1), pp. 231-248.
- Sarriés Sanz, L. (1999). *Sociología Industrial. Las relaciones industriales en la sociedad postmoderna*. Zaragoza: Mira Editores.
- Saragossà i Saragossá, V. (2014). Los actores de las políticas sociolaborales. En Cardona, M. B. y Cabeza, J. (Coords.): *Políticas Sociolaborales*. (pp. 57-104). Pamplona: Thomson Reuters.
- Schmid, G. y Schöman, K. (2006). El concepto de mercados de trabajo transicionales y algunas conclusiones para la política de empleo: el estado de la cuestión. En Toharia, L. (Comp.). *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. (pp. 15-40). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Sempere Navarro, A.V., Cano, Y., Charro, P. y San Martín, C. (2005): *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.
- Serrano Pascual, A. y Fernández Rodríguez, C. J. (Coords.) (2014). La emergencia de la flexiguridad en las políticas de empleo. En Fernández Rodríguez, C. J. y Serrano Pascual, A. (Coords.). *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. (pp. 17-33). Madrid: CIS.
- Serrano Pascual, A. y Martín Martín, M. P. (2014). El poder de nombrar. En Fernández, C. J. y Serrano, A. (Coords.). *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. (pp. 37-57). Madrid: CIS.
- Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Síntesis anual del mercado de trabajo. 2008 y 2009. Boletines estadísticos.
- Solow, R.M. (1992). *El mercado de trabajo como institución social*. Madrid: Alianza.
- Soneira, A. J. (2006). La Teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory de Glaser y Strauss). En Vasilachis de Gialdino, I. La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.): *Estrategias de investigación cualitativa*. (pp. 153-173). Barcelona: Gedisa.
- Soriano Miras, R. M. (2006). La inmigración femenina marroquí y su asentamiento en España. Un estudio desde la Grounded Theory. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. LXIV(43), 169-191.
- Soriano-Miras, R. M. y Trinidad Requena, A. (2014). La aplicación de los criterios de la Grounded Theory en el análisis documental: los textos legales y normativos españoles en materia de extranjería. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. 28, pp. 157-182.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar teoría fundamentada*. Antioquía: Editorial Universidad de Antioquía.
- Sztompka, P. (1995). *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Titmuss, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. Allen y Unwin.

Toharia, L.:

- (1983). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2006) (Comp.). *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Torres López, J. (1995): *Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta*. Madrid: Sistema.

Touraine, A. (1971). *La sociedad postindustrial*. Barcelona: Ariel.

Trinidad, A., Carrero, V. y Soriano, R. M. (2006). *Teoría fundamentada “Grounded Theory”*. *La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional*. Madrid: CIS. Colección “Cuadernos Metodológicos”, 37.

Valdés Dal-Ré, F.:

- (2001). Descentralización productiva y desorganización del derecho de trabajo. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*. 2, pp. 41-64.
- (2010). Nuevas formas de organización de la empresa, globalización y relaciones laborales. En Lahera Forteza, J. y Valdés Dal-Ré, F. (Dtrs.). *Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización*. (pp. 15-42). Madrid: Fundación Largo Caballero: Cinca.

Valles Martínez, M.S.:

- (2007). *Técnicas cualitativas de investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- (2010). La grounded theory y el análisis cualitativo asistido por ordenador. En García Ferrando, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (Comps). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. (pp. 575-603). Madrid: Alianza Editorial.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.): *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

Wallerstein, I. (1980). *The modern World-system II*. New York: Academic Press.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Legislación:

Constitución Española de 1978

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo

Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo

Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y Ley Orgánica 4/2011, complementaria de la Ley de Economía Sostenible. Establecen las líneas para el cambio de modelo productivo

Ley 3/2012, de 6 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo.

Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo

Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo y de regulación del Régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

Real Decreto 1976/2010, de 30 de diciembre, por el que se Regulan las Agencias de Colocación

Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014

ANEXOS

La relación de anexos recogidos, corresponde con resultados de la ordenación y análisis de la información que han sido utilizados en la elaboración de este trabajo.

Anexo 1. Relación de documentos incluidos en la Unidad Hermenéutica

Documentos Ley 56/2003, de Empleo

1. Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. BOCG, 30 de julio de 2003, núm. A-169-1.
2. Debate de totalidad y Avocación por el Pleno al Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 18 de septiembre de 2003, núm. 278.
3. Enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. BOCG, 26 de septiembre de 2003, núm. A-169-5.
4. Ratificación de la ponencia y Dictamen al Proyecto de Ley de Empleo. Comisión de Política Social y Empleo, Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 1 de octubre de 2003, núm. 831.
5. Dictamen de la Comisión y escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno al proyecto de Ley de Empleo. Comisión de Política Social y Empleo, Congreso de los Diputados. BOCG, 9 de octubre de 2003, núm. A-169-7.
6. Aprobación del Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 16 de octubre de 2003, núm. 287.
7. Propuestas de veto presentadas al Proyecto de Ley de Empleo. Senado. BOCG, 10 de noviembre de 2003, núm. II-169(b)
8. Enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Empleo. Senado. BOCG, 10 de noviembre de 2003, núm. II-169(c).
9. Dictamen del Proyecto de Ley de Empleo. Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, Senado. Diario de las Sesiones, 13 de noviembre de 2003, núm. 551.
10. Dictamen de la comisión sobre Proyecto de Ley de Empleo. Senado. Diario de las Sesiones, 20 de noviembre de 2003, núm. 162.
11. Enmiendas del Senado. Congreso de los Diputados. BOCG, 25 de noviembre de 2003, núm. A-169-9.

12. Debate y votación de enmiendas o veto del Senado al Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 27 de noviembre de 2003, núm. 300.
13. Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. BOE núm. 301.

Documentos Real Decreto-ley 3/2011

14. Debate de convalidación o derogación del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 10 de marzo de 2011, núm. 229.
15. Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo. BOE núm. 43.

Documentos Real Decreto-ley 14/2011

16. Debate de convalidación o derogación del Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 22 de septiembre de 2011, núm. 276.
17. Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo y regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. BOE núm. 226.

Documentos Estrategia Española de Empleo

18. Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE núm. 279.

Documentos Debate del Estado de la Nación 2003

19. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 30 de junio de 2003, núm. 265.
20. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 1 de julio de 2003, núm. 266.

Documentos Debate del Estado de la Nación 2005

21. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 11 de mayo de 2005, núm. 88.

22. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 12 de mayo de 2005, núm. 89.

Documentos Debate del Estado de la Nación 2006

23. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 30 de mayo de 2006, núm. 182.
24. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 31 de mayo de 2006, núm. 183.

Documentos Debate del Estado de la Nación 2007

25. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 3 de julio de 2007, núm. 269.
26. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 4 de julio de 2007, núm. 270.
27. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 5 de julio de 2007, núm. 271.

Documentos Debate del Estado de la Nación 2009

28. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 12 de mayo de 2009, núm. 81.
29. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 13 de mayo de 2009, núm. 82.
30. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 19 de mayo de 2009, núm. 83.

Documentos Debate del Estado de la Nación 2010

31. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 14 de julio de 2010, núm. 178.
32. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 15 de julio de 2010, núm. 179.

Documentos Debate del Estado de la Nación 2011

33. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 28 de junio de 2011, núm. 256.
34. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 29 de junio de 2011, núm. 257.
35. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 30 de junio de 2011, núm. 258.

Documentos Debate del Estado de la Nación 2013

36. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 20 de febrero de 2013, núm. 91.
37. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 21 de febrero de 2013, núm. 92.
38. Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 26 de febrero de 2013, núm. 93.

Anexo 2. Relación, descripción y frecuencia del total de códigos generados en el análisis

Cuadro A2

Descripción y frecuencia de la relación total de códigos generados

Nº	Código	Descripción	Frecuencia
1	<i>Activación</i>	La activación como un principio de actuación que refleja una actitud dinámica, con capacidad de hacer (actuación). La activación es “de las personas” pero promovida desde los programas y actuaciones de las Políticas Activas de Empleo. Se aplica, fundamentalmente, a la búsqueda de empleo.	16
2	<i>Adaptación al mercado laboral</i>	Citas referidas a la necesidad de que los trabajadores se adapten al mercado laboral, derivadas de “las necesidades de las empresas”. Referida principalmente a la “adaptación de la cualificación” de los trabajadores –desempleados-, por lo que, en este sentido, está muy relacionada con la formación. No obstante, el proceso de adaptación a los requerimientos del mercado de trabajo también se concibe respecto de las Políticas Activas de Empleo y de los propios Servicios Públicos de Empleo.	27
3	<i>Alcance de las PAE</i>	Describe intervenciones que muestran el nivel de profundidad o impacto de las Políticas de Empleo/Políticas Activas de Empleo en la creación de empleo, por lo que la mayor parte de las referencias muestran una connotación negativa sobre el resultado de las mismas.	25
4	<i>Ámbito estatal</i>	Recoge las referencias al ámbito estatal que no están planteadas en términos de conflicto territorial. Asociado a la competencia estatal de la política de empleo y de su desarrollo legislativo.	9
5	<i>Ámbito local</i>	Referencias que aluden a la capacidad de los poderes públicos de ámbito local como agentes dinamizadores del empleo y a la participación o representación que los mismos han de tener en el diseño y planificación de las Políticas Activas de Empleo.	17
6	<i>Ámbito territorial</i>	Recoge el posicionamiento y argumentario relativo al criterio de territorialidad autonómica en el desarrollo y ejecución de las Políticas Activas de Empleo y que no está planteado en términos de conflictivo.	136

7	<i>Ámbito UE</i>	Referencias relacionadas con el mercado de trabajo y la política de empleo dada en la Unión Europea y modo en el que afectan a España.	38
8	<i>Análisis mercado laboral</i>	Referencias que aluden a la necesidad de analizar el mercado laboral con la finalidad principal de adaptar las Políticas Activas de Empleo.	8
9	<i>Autoempleo</i>	Enunciados relativos al autoempleo aludiendo a diversos aspectos: instrumento de Políticas Activas de Empleo; trabajadores autónomos; participación de sus representantes en órganos de participación, etc.	26
10	<i>Bienestar social</i>	Referencias relativas al bienestar como modelo social (Estado del Bienestar), así como a su vinculación con el empleo.	32
11	<i>Buenas prácticas internacionales</i>	Utilización de otros países, especialmente, del ámbito de la Unión Europea, como ejemplo buenas prácticas en aspectos como el desarrollo de Políticas Activas de Empleo o en resultados.	13
12	<i>Calidad del empleo</i>	Referidos a las condiciones en las que se desarrolla el empleo o las condiciones en las que debería desarrollarse; atributos de un empleo de “calidad”; medios para su desarrollo; vinculación por la política de empleo, etc.	61
13	<i>Calidad de los servicios de empleo</i>	Referencias relativas a las características de los Servicios Públicos de Empleo, y/o a su modo de funcionamiento y prestación del servicio a los usuarios.	111
14	<i>Cambio contexto social y productivo</i>	Conjunto de afirmaciones diversas sobre los cambios que rodean al marco productivo y al mercado de trabajo como cambios en el ámbito socioeconómico; entorno organizativo y tecnológico; economía del conocimiento y globalización; nuevo entorno más competitivo, dinámico y complejo; nuevas demandas de cualificación y nuevas profesiones.	21
15	<i>Cambio político e institucional</i>	Referido a los cambios la estructura política, institucional y burocrática, y sus implicaciones en la regulación y gestión de las políticas de empleo.	10
16	<i>Cambios sociales</i>	Referido a cambios sociales que tienen su repercusión en la composición del mercado de trabajo y, por ende, en las políticas de empleo: cambio demográficos, desigualdades en el acceso al empleo...	9

17	Catálogo de servicios	Referencias al “catálogo de servicios” de los Servicios Públicos de Empleo, así como a su finalidad, contenido, utilidad, etc.	14
18	Centralización política	Referido al debate sobre centralización/descentralización de las Políticas Activas de Empleo y al argumentario originado en el mismo.	48
19	Ciudadanía	Enunciados que emplean el término aludiendo a la colectividad receptora de derechos y/o destinatarios últimos de los resultados de la política, sin distinguir su situación laboral como ocupados, desempleados, empresarios, etc.	15
20	Cohesión social	Orientación o principio de actuación en el diseño de las políticas en general, y de las Políticas Activas de Empleo en particular.	9
21	Compromisos	Obligaciones establecidas, tanto para los Servicios Públicos de Empleo como para trabajadores desempleados, de manera individual o conjuntamente, para el desarrollo de determinadas acciones, como por ejemplo, los itinerarios individuales de inserción.	28
22	Configuración SPE	Categoría descriptiva sobre la configuración y evolución de los Servicios Públicos de Empleo.	16
23	Conflicto político-institucional	Manifestaciones de la discusión y argumentario empleado sobre las responsabilidades/competencias que deben asumir en las políticas de empleo el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, planteado en términos de conflicto o discrepancia.	89
24	Consenso agentes sociales	Referencias a la negociación, acuerdos y consensos alcanzados con los agentes sociales, así como todas aquellas afirmaciones referidas al papel que tales agentes tienen en diversos aspectos del mercado de trabajo.	23
25	Consenso político	Referido al grado de acuerdo o consenso, principalmente, entre los grupos políticos, pero también con los poderes públicos de diversas administraciones, en relación con la tramitación parlamentaria de la normativa revisada.	48
26	Coordenada temporal	Hace alusión a cuando la variable tiempo se utiliza para argumentar, justificar, reforzar una determinada posición o acción.	6

27	Coordinación PA y PS	Afirmaciones relativas a la coordinación de las Políticas Activas y las Políticas Pasivas de Empleo: necesidad, grado de consecución, modo de desarrollo, administraciones implicadas, etc.	33
28	Coordinación políticas	Referencias a la necesidad de coordinación desde la dimensión política: dentro de las propias medidas de Políticas Activas de Empleo; entre diversas administraciones para la política de empleo en general; coordinación con otros agentes privados...	26
29	Coyuntura económica y laboral	Afirmaciones valorativas sobre la evolución de la economía y su impacto en el empleo.	13
30	Crisis económica	Referido a la crisis económica global y su repercusión en el caso de España en materia de economía, modelo de producción y competitividad, empleo, etc.	26
31	Desempleo	Cualquier referencia sobre el desempleo, sus manifestaciones, cuantificación, evolución, caracterización, etc.	53
32	Desempleo juvenil	Cualquier referencia que denota la preocupación y actuación política por el desempleo en el colectivo juvenil.	48
33	Diagnóstico	Afirmaciones relativas a la descripción y/o diagnóstico de una situación presente relacionada con el modelo productivo, el funcionamiento del mercado de trabajo, la formación y educación, contribuyendo a la “definición del problema” en materia de empleo.	19
34	Diálogo político	Manifestación expresa de la capacidad de diálogo y negociación, expresada en términos de actitud para conductas futuras o en términos de evidencia sobre conductas pasadas o presentes.	34
35	Dificultad acceso empleo de colectivos	Referencias que transmiten la mayor dificultad de acceder al empleo de determinados colectivos, de forma directa o indirectamente, mediante propuestas de medidas de discriminación positiva, así a la identificación de los distintos colectivos: personas en riesgo de exclusión social; personas con dificultades de índole psicológico y social; parados de larga duración; mujeres; trabajadores de micropymes; trabajadores no cualificados; mayores de 45 años; jóvenes; personas con discapacidad; inmigrantes...	58

36	<i>Dificultad acceso empleo infracualificación</i>	Afirmaciones que de algún modo relacionan la formación como causa del desempleo, tanto en términos negativos o “carencias”, como en términos de correlación positiva, la mejora de la formación como factor de disminución del desempleo.	31
37	<i>Discapacidad</i>	Afirmaciones que enfatizan el carácter especial o la prioridad de las personas con discapacidad en materia de Políticas Activas de Empleo.	27
38	<i>Disenso político</i>	Afirmaciones que muestra el desacuerdo sobre las cuestiones recogidas y debatidas en la tramitación parlamentaria de la normativa en materia de Políticas Activas de Empleo: propuestas/enmiendas que no se recogen; regulaciones que no se comparte; negación de la consecución de objetivos, etc. Representa el rol de la oposición del Gobierno.	106
39	<i>Economía Social</i>	Referencias a la incorporación del fomento de la economía social y a la participación de sus representantes en el marco de actuaciones de las Políticas Activas de Empleo.	10
40	<i>Eficacia gestión</i>	Referido al grado en que las Políticas Activas de Empleo cumplen su finalidad en base al marco normativo definido, así como a la actuación de quienes asumen el Gobierno en un determinado momento y, por tanto, la responsabilidad de dichas políticas.	55
41	<i>Emigrantes</i>	Referencias a la salida de los jóvenes del territorio nacional por la ausencia de oportunidades laborales.	4
42	<i>Empleabilidad</i>	Todos aquellos enunciados que tienen la mejora de la empleabilidad como objetivo de las Políticas Activas de Empleo.	21
43	<i>Empleo adecuado</i>	Afirmaciones que conceptualizan los rasgos básicos de lo que es un empleo adecuado.	4
44	<i>Empleo indefinido/estable</i>	Referencias al empleo estable como objetivo o como resultado de las acciones del Gobierno.	24
45	<i>Emprendimiento</i>	Referencias a la incorporación del fomento del emprendimiento y el apoyo a los emprendedores en el marco de actuaciones de las Políticas Activas de Empleo.	29
46	<i>Empresas</i>	Enunciados relativos a la participación de las empresas a través de sus organizaciones o como agentes activos en la planificación y/o desarrollo de las Políticas Activas de Empleo o cualquier otra colaboración o rol que relacionan a las empresas con dichas políticas.	46

47	Empresas competitividad	Enunciados que relacionan las Políticas Activas de Empleo con la mejora de la competitividad de las empresas.	6
48	Estrategia Española de Empleo	Todas las referencias relativas a la Estrategia Española de Empleo: definición, participantes, finalidad, valoración, etc.	33
49	Estrategia Europea de Empleo	Todas las referencias a la Estrategia Europea de Empleo y a su papel de marco europeo para el diseño de las Políticas Activas de Empleo.	28
50	Europa 2020	Citas referidas al marco que establece la Estrategia Europa 2020 para el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo y a su contribución a un objetivo común de la Unión Europea en el contexto de la globalización.	6
51	Evaluación PAE	Afirmaciones relativas a la evaluación de las Políticas Activas de Empleo desde un punto de vista amplio: evaluación de las políticas para la valoración de sus resultados y eficacia; evaluación para la adaptación a nuevas realidades; evaluación del Sistema Nacional de Empleo, etc. y al grado de desarrollo de la misma.	32
52	Exclusión social	Referencias al “colectivo” de personas en riesgo de exclusión y a su posible tratamiento como colectivo de especial atención por parte de las Políticas Activas de Empleo.	12
53	Expansión económica y empleo	Referencias que muestran la asociación entre crecimiento económico y la creación de empleo o mejora de la calidad del empleo, bien porque se haya producido o bien porque se establezca como propósito futuro.	39
54	Financiación PAE	Citas referidas a las fuentes de financiación, a la distribución y gestión de la misma o la finalidad destinada de las Políticas Activas de Empleo.	60
55	Flexibilidad laboral	Enunciados relativos a la flexibilidad laboral, modalidad e impacto en el empleo y que permiten valorar las posibles coherencias o incoherencias con las Políticas Activas de Empleo.	16
56	Flexibilidad PAE	Enunciados que aplican la flexibilidad como orientación para el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo.	3
57	Flexiguridad	Registro de intervenciones que incluyen el término flexiguridad.	3

58	Formación para el empleo	Enunciados relativos a la formación para el empleo como instrumento de las Políticas Activas de Empleo, así como cualquier valoración asociada a la misma.	13
59	Formación permanente	Escasa frecuencia. Se da en la misma tramitación del RD-Ley mencionado.	3
60	Funcionamiento mercado de trabajo	Citas que caracterizan el mercado de trabajo y su funcionamiento.	51
61	Globalización económica	Todas las referencias que incluyen a la Globalización como proceso social, alguna de sus manifestaciones, o cualquier valoración sobre la misma.	46
62	Gobierno-creación empleo	Citas referidas a las manifestaciones del Gobierno que exponen el éxito de la economía española en la creación de empleo. En su mayoría, incluyen datos relativos a puestos de trabajo creados, tasas de ocupación y desempleo, etc., así como la valoración enfatizada de los mismos.	53
63	Igualdad de género	Cualquier enunciado relacionado con la situación más desfavorable de la mujer en el mercado de trabajo; objetivos y resultados políticos de dicha situación y la incorporación de la igualdad de género en las Políticas Activas de Empleo.	51
64	Igualdad/no discriminación	Citas referidas a la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación en general en el diseño de las Políticas Activas de Empleo, así como en la prestación de servicios por parte de los Servicios Públicos de Empleo.	24
65	Impacto NNTT	Referencias relativas al importante desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación; la necesidad de reforzar los sectores de las nuevas tecnologías en general para una economía más competitiva en el tejido empresarial, y su vinculación con una mayor productividad.	10
66	Inmigración	Enunciados relativos al impacto de la inmigración en nuestro mercado de trabajo y a la necesidad de establecer medidas para una adecuada integración laboral, tanto desde el ámbito de las Políticas Activas de Empleo como desde otros ámbitos.	43
67	Inserción laboral	Citas que recogen el término y que lo definen y asocian a determinados colectivos.	13

68	<i>Instrumentos políticos</i>	Todos aquellos enunciados que muestran elementos de “creación política” y por tanto, con alto grado de discrecionalidad, es decir, que han sido configurados políticamente: órganos, conferencias, comisiones, estructuras administrativas, estrategias y planes, reglamentaciones...	53
69	<i>Intermediación laboral</i>	Citas referidas a qué es y a quién lleva a cabo la intermediación laboral. También al volumen y objetivos que en materia de intermediación deben aspirar los Servicios Públicos de Empleo.	25
70	<i>Intervención del mercado de trabajo</i>	Recoge medidas concretas y de cierto carácter extraordinario tomadas por el Gobierno en el contexto de la crisis con la finalidad de un efecto inmediato en los indicadores del mercado de trabajo.	11
71	<i>Itinerario individual inserción</i>	Cualquier descripción y valoración de la atención individualizada que han de prestar los Servicios Públicos de Empleo, bajo un tutor de empleo, permitiendo la aplicación personalizada de las Políticas Activas de Empleo, así como sobre sus destinatarios.	36
72	<i>Marco laboral</i>	Cualquier enunciado relativo al marco de relaciones laborales, apareciendo siempre vinculado a otras cuestiones como: la configuración del mercado de trabajo, el conflicto político-institucional, la globalización económica, la calidad del empleo, etc.	74
73	<i>Migraciones</i>	Citas referidas al fenómeno migratorio interno y externo y a la necesidad de coordinación entre las distintas administraciones para su consideración en el marco de las Políticas Activas de Empleo.	8
74	<i>Movilidad funcional</i>	Citas referidas a las barreras en la movilidad funcional y a la necesidad de estimulación de la misma.	6
75	<i>Movilidad geográfica</i>	Citas referidas a la escasa movilidad geográfica y a la necesidad de estimulación de la misma.	24
76	<i>Negociación agentes sociales</i>	Citas referidas a la caracterización del proceso de negociación con los agentes sociales de la Ley de Empleo.	9
77	<i>Nuevo modelo productivo</i>	Enunciados sobre la necesidad de un nuevo modelo productivo y su vinculación al crecimiento y calidad del empleo, así como su caracterización.	64
78	<i>Objetivos gobierno</i>	Citas referidas a la manifestación del Gobierno central de sus objetivos, prioridades y acciones más importantes en materia de empleo/desempleo.	22

79	Objetivos instrumentales	Contenidos que representan objetivos de rango medio que contribuyen a alcanzar otros superiores en materia de Políticas Activas de Empleo, como por ejemplo, objetivos en materia de: control y gestión; coordinación entre administraciones o con otras entidades colaboradoras; organización y/o modo de ejecución de las políticas de empleo, establecimiento de indicadores y evaluación, etc.	41
80	Oposición - empleo precario	Citas referidas a la manifestación por parte de la oposición que la acción del Gobierno es la generación de empleo precario.	22
81	Organización del trabajo	Referencias a la organización del trabajo, incluyendo las diversas connotaciones en su descripción.	4
82	PAE	Citas referidas a la definición, configuración, contenido, desarrollo, así como cualquier otro aspecto específico de las Políticas Activas de Empleo: definición, ámbitos de actuación, modernización y reforma, coordinación con otras políticas, competencias de las administraciones, marco normativo, marco estratégico, etc.	93
83	Paro de larga duración	Cualquier enunciado relativo al desempleo de larga duración, especialmente en lo referido a su prevención desde el ámbito de las Políticas Activas de Empleo.	14
84	Participación agentes colaboradores	Manifestaciones acerca de la colaboración de agentes externos a las administraciones públicas y por tanto de carácter privado en el desarrollo y ejecución de las Políticas Activas de Empleo.	47
85	Participación otros colectivos sociales	Citas referidas a la participación de otras entidades u organizaciones de carácter social y vinculadas a determinados colectivos considerados prioritarios en materia de Políticas Activas de Empleo.	14
86	Personalización servicios	Referencias que enfatizan la personalización en la prestación de servicios, por parte de los Servicios Públicos de Empleo, mediante adaptación a las características personales y profesionales del trabajador en el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo.	23
87	Pleno empleo	Citas referidas al pleno empleo como principio u orientación de la política en general y de las Políticas de Empleo en particular.	27

88	Pluralidad mercados de trabajo	Referencias que hablan de la existencia de diversos mercados de trabajo en el territorio nacional, caracterizado de forma muy heterogénea y en el marco de realidades sociolaborales diversas asociadas a las distintas Comunidades Autónomas, así de su necesaria consideración en materia de Políticas Activas de Empleo.	50
89	Política Social	Citas referidas a la vinculación de la Política de Empleo con la Política Social. A la necesidad de vincularlas, especialmente, en el caso de colectivos desfavorecidos y en la tramitación de la Ley de Empleo. Se recoge la integración de la política de empleo con la programas de política social. Deterioro de los resultados del empleo y de la política social.	32
90	Reforma PAE	Citas referidas a los cambios y debate que introduce el Real Decreto-ley 3/2011 en materia de Políticas Activas de Empleo y que hacen referencia a la justificación y contenidos de su reforma.	43
91	Reformas estructurales	Descripción de la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales en materia económica, productiva y laboral que genere crecimiento de la economía y creación de empleo.	10
92	Reto de país	Citas en las que se habla de un objetivo general, haciendo referencia a los desafíos compartidos por todos, lo que incluye a Gobierno y oposición, y en las se habla de “España” o “nuestro país” para esos identificar intereses comunes: empleo y calidad del empleo, modelo de sociedad, sostenibilidad económica y medioambiental, transformación del modelo productivo, etc.	51
93	Retos PAE - Objetivos	Referencias de aquellas unidades de registro que muestran, redactados de forma directa o indirectamente, la finalidad y los objetivos últimos de las Políticas Activas de Empleo, otorgando sentido y justificación a la propia existencia de dichas políticas.	60
94	Retos PAE – Principios de actuación	Citas referidas a el modo en el que ha de desarrollarse las Políticas Activas de Empleo, así como su materialización a través de los Servicios Públicos de Empleo, siguiendo determinados principios u orientaciones, el seguimiento de los cuales se convierten en una finalidad en sí misma.	52
95	Segmentación mercado trabajo	Enunciados que hacen referencia a la existencia de un mercado de trabajo dual, cuya dicotomía suele estar asociada al carácter estable o temporal de la relación laboral.	11

96	<i>Seguimiento PE-PAE</i>	Referencias que hablan del modelo de seguimiento en el grado de cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Española de Empleo, mediante una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos y utilidad del mismo.	4
97	<i>Seguimiento trabajadores desempleados</i>	Enunciados relativos al posible incumplimiento de las obligaciones de los demandantes de empleo y la necesidad de hacer un seguimiento sobre los mismos.	5
98	<i>Sindicatos</i>	Citas que hacen referencia a la participación de las organizaciones sindicales más representativas en los órganos de representación en la planificación y/o desarrollo de las Políticas Activas de Empleo, así como las valoraciones que suscitan la colaboración de los mismos con los poderes públicos en lo relativo al mercado laboral.	30
99	<i>Sistema Nacional de Empleo</i>	Citas referidas a la descripción del Sistema Nacional de Empleo: órganos, instrumentos, configuración, etc.	46
100	<i>Solidaridad</i>	Referencias en las que aparece se utiliza el concepto de solidaridad como un principio de actuación para justificar determinadas posturas políticas.	7
101	<i>Temporalidad empleo</i>	Citas referidas a la alta temporalidad en nuestro mercado de trabajo, así como de su vinculación con las características de nuestro modelo productivo.	9
102	<i>Trabajadores desempleados</i>	Contempla todas aquellas citas que describen cómo son percibidos los desempleados desde el punto de vista político.	52
103	<i>Unidad del mercado de trabajo</i>	Citas referidas a la integración del mercado de trabajo en todo el territorio español, bajo un marco regulador y la existencia de una cierta homogeneidad en las condiciones de trabajo.	46
104	<i>Urgencia/necesidad</i>	Expresiones que justifican el carácter urgente y necesario de las reformas de las Políticas Activas de Empleo.	9
105	<i>Visión progresista</i>	Referencias que apelan a la ideología de izquierda o a ser progresista para posicionarse a favor o en contra de una idea, propuesta, resultado, valoración, etc.	9

Anexo 3. Distribución del número de códigos empleados y citas codificadas en cada documento primario por debate

Tabla A3.1

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios de la Ley de Empleo 456/2003

<i>Documentos</i>	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. BOCG, 30 de julio de 2003, núm. A-169-1.	54	228
Debate de totalidad y Avocación por el Pleno al Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 18 de septiembre de 2003, núm. 278.	55	178
Enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. BOCG, 26 de septiembre de 2003, núm. A-169-5.	55	421
Ratificación de la ponencia y Dictamen al Proyecto de Ley de Empleo. Comisión de Política Social y Empleo, Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 1 de octubre de 2003, núm. 831.	52	208
Dictamen de la Comisión y escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno al proyecto de Ley de Empleo. Comisión de Política Social y Empleo, Congreso de los Diputados. BOCG, 9 de octubre de 2003, núm. A-169-7.	29	49
Aprobación del Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 16 de octubre de 2003, núm. 287.	40	87
Propuestas de veto presentadas al Proyecto de Ley de Empleo. Senado. BOCG, 10 de noviembre de 2003, núm. II-169(b)	9	23
Enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Empleo. Senado. BOCG, 10 de noviembre de 2003, núm. II-169(c).	6	8
Dictamen del Proyecto de Ley de Empleo. Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, Senado. Diario de las Sesiones, 13 de noviembre de 2003, núm. 551.	33	57
Dictamen de la comisión sobre Proyecto de Ley de Empleo. Senado. Diario de las Sesiones, 20 de noviembre de 2003, núm. 162.	49	145
Enmiendas del Senado. Congreso de los Diputados. BOCG, 25 de noviembre de 2003, núm. A-169-9.	2	2
Debate y votación de enmiendas o veto del Senado al Proyecto de Ley de Empleo. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 27 de noviembre de 2003, núm. 300.	21	39
Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. BOE núm. 301.	55	164
TOTAL	82	1609

Tabla A3.2

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Real Decreto-ley 3/2011

<i>Documentos</i>	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Debate de convalidación o derogación del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 10 de marzo de 2011, núm. 229.	61	248
Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo. BOE núm. 43.	60	194
TOTAL	79	442

Tabla A3.3

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Real Decreto-ley 14/2011

<i>Documentos</i>	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Debate de convalidación o derogación del Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 22 de septiembre de 2011, núm. 276.	32	88
Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo y regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. BOE núm. 226.	14	25
TOTAL	35	113

Tabla A3.4

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios de la Estrategia Española de Empleo

<i>Documentos</i>	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.	63	240
TOTAL	63	240

Tabla A3.5

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Debate del Estado de la Nación 2003

<i>Documentos</i>	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 30 de junio de 2003, núm. 265.	24	56
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 1 de julio de 2003, núm. 266.	13	20
TOTAL	28	76

Tabla A3.6

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Debate del Estado de la Nación 2005

<i>Documentos</i>	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 11 de mayo de 2005, núm. 88.	21	75
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 12 de mayo de 2005, núm. 89.	17	47
TOTAL	24	122

Tabla A3.7

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Debate del Estado de la Nación 2006

<i>Documentos</i>	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 30 de mayo de 2006, núm. 182.	23	61
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 31 de mayo de 2006, núm. 183.	22	47
TOTAL	30	108

Tabla A3.8

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Debate del Estado de la Nación 2007

<i>Documentos</i>	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 3 de julio de 2007, núm. 269.	16	36
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 4 de julio de 2007, núm. 270.	9	10
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 5 de julio de 2007, núm. 271.	20	47
TOTAL	30	93

Tabla A3.9

Distribución del n° de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Debate del Estado de la Nación 2009

<i>Documentos</i>	<i>N° códigos</i>	<i>N° citas</i>
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 12 de mayo de 2009, núm. 81.	35	116
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 13 de mayo de 2009, núm. 82.	15	21
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 19 de mayo de 2009, núm. 83.	8	9
TOTAL	41	146

Tabla A3.10

Distribución del n° de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Debate del Estado de la Nación 2010

<i>Documentos</i>	<i>N° códigos</i>	<i>N° citas</i>
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 14 de julio de 2010, núm. 178.	30	69
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 15 de julio de 2010, núm. 179.	9	23
TOTAL	33	92

Tabla A3.11

Distribución del n° de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Debate del Estado de la Nación 2011

<i>Documentos</i>	<i>N° códigos</i>	<i>N° citas</i>
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 28 de junio de 2011, núm. 256.	21	49
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 29 de junio de 2011, núm. 257.	8	9
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 30 de junio de 2011, núm. 258.	13	13
TOTAL	29	71

Tabla A3.12

Distribución del nº de códigos utilizados y citas codificadas por documentos primarios del Debate del Estado de la Nación 2013

	<i>Nº códigos</i>	<i>Nº citas</i>
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 20 de febrero de 2013, núm. 91.	23	58
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 21 de febrero de 2013, núm. 92.	15	25
Debate de política de general en torno al estado de la Nación. Congreso de los Diputados. Diario de las Sesiones, 26 de febrero de 2013, núm. 93.	9	15
TOTAL	29	98

Anexo 4. Relación total de códigos empleados y frecuencia por debate

Tabla A4.1

Relación total y frecuencia de códigos generados en la tramitación y texto normativo de la Ley 56/2003 de Empleo

Ámbito territorial	89
Conflicto político-institucional	87
Calidad de los servicios de empleo	64
Disenso político	52
PAE	49
Dificultad acceso empleo de colectivos	47
Retos PE - Objetivos	46
Instrumentos políticos	39
Unidad del mercado de trabajo	37
Funcionamiento mercado de trabajo	36
Centralización política	35
Retos PE – Principios de actuación	35
Sistema Nacional de Empleo	35
Consenso político	34
Financiación PAE	34
Diálogo político	32
Participación agentes colaboradores	32
Eficacia gestión	31
Objetivos instrumentales	30
Empresas	29
Pluralidad mercados de trabajo	29
Calidad del empleo	28
Coordinación PA y PS	27
Sindicatos	27
Trabajadores desempleados	27
Estrategia Europea de Empleo	26
Igualdad de género	26
Política Social	23

Adaptación al mercado laboral	22
Evaluación PE	21
Marco laboral	21
Compromisos	20
Igualdad/no discriminación	20
Itinerario individual inserción	20
Pleno empleo	20
Movilidad geográfica	19
Ámbito UE	17
Cambio contexto social y productivo	17
Coordinación políticas	17
Dificultad acceso empleo por infracualificación	17
intermediación laboral	17
Configuración SEPE	16
Desempleo	16
Inmigración	16
Ámbito local	14
Discapacidad	14
Inserción laboral	12
Participación otros colectivos sociales	12
Activación	11
Paro de larga duración	11
Cambio político e institucional	10
Expansión económica y empleo	10
Negociación agentes sociales	9
Buenas prácticas internacionales	8
Exclusión social	8
Globalización económica	8
Cambios sociales	7
Personalización servicios	7
Reto de país	7
Solidaridad	7
Alcance de las PAE	6
Ámbito estatal	6
Cohesión social	6
Migraciones	6
Oposición - empleo precario	6
Análisis mercado laboral	4
Empleo adecuado	4
Intervención del mercado de trabajo	4
Movilidad funcional	4
Seguimiento trabajadores desempleados	4
Impacto NNTT	3
Organización del trabajo	3
Autoempleo	2
Desempleo juvenil	2
Emigrantes	2
Empleabilidad	2
Temporalidad empleo	2
Visión progresista	2
Consenso agentes sociales	1
Coordenada temporal	1
Empleo indefinido/estable	1
Formación para el empleo	1
TOTAL	1609

Tabla A4.2

Relación total y frecuencia de códigos generados en la tramitación y texto normativo del Real Decreto-ley 3/2011 de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo

Reforma PAE	28
Ámbito territorial	25
Disenso político	25
Financiación PAE	16
Calidad de los servicios de empleo	15
Estrategia Española de Empleo	13
PAE	13
Trabajadores desempleados	13
Empleabilidad	12
Formación para el empleo	12
Itinerario individual inserción	12
Alcance de las PAE	11
Catálogo de servicios	11
Personalización servicios	11
Crisis económica	9
Eficacia gestión	9
Consenso político	8
Desempleo	8
Instrumentos políticos	8
Participación agentes colaboradores	8
Pluralidad mercados de trabajo	8
Retos PE - Objetivos	8
Emprendimiento	7
Empresas	7
Nuevo modelo productivo	6
Objetivos instrumentales	6
Retos PE – Principios de actuación	6
Coordenada temporal	5
Dificultad acceso empleo de colectivos	5
intermediación laboral	5
Reto de país	5
Urgencia/necesidad	5
Autoempleo	4
Consenso agentes sociales	4
Diagnóstico	4
Empresas competitividad	4
Sistema Nacional de Empleo	4
Análisis mercado laboral	3
Ámbito UE	3
Centralización política	3
Compromisos	3
Coordinación PA y PS	3
Discapacidad	3
Evaluación PE	3
Formación permanente	3
Funcionamiento mercado de trabajo	3
Movilidad geográfica	3
Seguimiento PE-PAE	3
Unidad del mercado de trabajo	3
Diálogo político	2

Activación	2
Adaptación al mercado laboral	2
Ámbito local	2
Buenas prácticas internacionales	2
Calidad del empleo	2
Cambio contexto social y productivo	2
Conflicto político-institucional	2
Coordinación políticas	2
Desempleo juvenil	2
Dificultad acceso empleo por infracualificación	2
Expansión económica y empleo	2
Globalización económica	2
Igualdad de género	2
Igualdad/no discriminación	2
Sindicatos	2
Ámbito estatal	1
Ciudadanía	1
Cohesión social	1
Europa 2020	1
Exclusión social	1
Flexiguridad	1
Inmigración	1
Inserción laboral	1
Intervención del mercado de trabajo	1
Marco laboral	1
Movilidad funcional	1
Paro de larga duración	1
Política Social	1
Visión progresista	1
TOTAL	442

Tabla A4.3

Relación total y frecuencia de códigos generados en la tramitación y texto normativo del Real Decreto-ley 14/2011 de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo

Autoempleo	10
Ámbito territorial	9
Alcance de las PAE	8
Disenso político	8
Economía Social	8
Reforma PAE	8
Eficacia gestión	6
Discapacidad	5
Centralización política	4
Ciudadanía	4
Empleo indefinido/estable	4
Urgencia/necesidad	4
Consenso político	3
Estrategia Española de Empleo	3
Calidad de los servicios de empleo	2
Crisis económica	2
Desempleo	2
Exclusión social	2
Financiación PAE	2

Objetivos instrumentales	2
PAE	2
Participación otros colectivos sociales	2
Calidad del empleo	1
Coordinación PA y PS	1
Coordinación políticas	1
Emprendimiento	1
Evaluación PE	1
Funcionamiento mercado de trabajo	1
Instrumentos políticos	1
Nuevo modelo productivo	1
Participación agentes colaboradores	1
Pluralidad mercados de trabajo	1
Política Social	1
Sistema Nacional de Empleo	1
Trabajadores desempleados	1
<hr/> TOTAL	<hr/> 113

Tabla A4.4

Relación total y frecuencia de códigos generados en el texto normativo del Real Decreto 1542/2011 por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014

Calidad de los servicios de empleo	27
Estrategia Española de Empleo	17
PAE	13
Retos PE – Principios de actuación	10
Dificultad acceso empleo por infracualificación	9
Nuevo modelo productivo	8
Ámbito territorial	7
Evaluación PE	7
Financiación PAE	7
Diagnóstico	6
Empresas	6
Pluralidad mercados de trabajo	6
Sistema Nacional de Empleo	6
Coordinación políticas	5
Europa 2020	5
Participación agentes colaboradores	5
Personalización servicios	5
Retos PE - Objetivos	5
Compromisos	4
Crisis económica	4
Dificultad acceso empleo de colectivos	4
Empleabilidad	4
Funcionamiento mercado de trabajo	4
Catálogo de servicios	3
Discapacidad	3
Emprendimiento	3
Expansión económica y empleo	3
Flexibilidad PAE	3
Itinerario individual inserción	3
Objetivos instrumentales	3
Unidad del mercado de trabajo	3
Activación	2
Ámbito estatal	2

Ámbito UE	2
Buenas prácticas internacionales	2
Calidad del empleo	2
Cambios sociales	2
Eficacia gestión	2
Igualdad de género	2
Igualdad/no discriminación	2
Instrumentos políticos	2
Adaptación al mercado laboral	1
Análisis mercado laboral	1
Autoempleo	1
Ámbito local	1
Cambio contexto social y productivo	1
Ciudadanía	1
Cohesión social	1
Coordinación PA y PS	1
Desempleo	1
Desempleo juvenil	1
Economía Social	1
Empresas competitividad	1
Estrategia Europea de Empleo	1
Exclusión social	1
Impacto NNTT	1
Paro de larga duración	1
Pleno empleo	1
Reforma PAE	1
Segmentación mercado trabajo	1
Seguimiento PE-PAE	1
Seguimiento trabajadores desempleados	1
Sindicatos	1
TOTAL	240

Tabla A4.5

*Relación total y frecuencia de códigos generados en el
Debate sobre el Estado de la Nación 2003*

Gobierno-creación empleo	17
Expansión económica y empleo	6
Oposición - empleo precario	6
Igualdad de género	5
Bienestar social	4
Objetivos Gobierno	3
Pleno empleo	3
Política Social	3
Ámbito territorial	2
Ámbito UE	2
Calidad del empleo	2
Consenso político	2
Emprendimiento	2
Funcionamiento mercado de trabajo	2
Globalización económica	2
PAE	2
Reto de país	2
Autoempleo	1
Calidad de los servicios de empleo	1
Desempleo	1

Discapacidad	1
Disenso político	1
Eficacia gestión	1
Impacto NNTT	1
Inmigración	1
Marco laboral	1
Nuevo modelo productivo	1
Pluralidad mercados de trabajo	1
TOTAL	76

Tabla A4.6

*Relación total y frecuencia de códigos generados en el
Debate sobre el Estado de la Nación 2005*

Inmigración	19
Gobierno-creación empleo	11
Nuevo modelo productivo	11
Calidad del empleo	10
Globalización económica	8
Consenso agentes sociales	7
Desempleo juvenil	6
Expansión económica y empleo	6
Oposición - empleo precario	6
Coyuntura económica y laboral	5
Igualdad de género	5
Pluralidad mercados de trabajo	4
Reto de país	4
Bienestar social	3
Disenso político	3
Empleo indefinido/estable	3
Autoempleo	2
Impacto NNTT	2
Objetivos Gobierno	2
Calidad de los servicios de empleo	1
Ciudadanía	1
Discapacidad	1
Marco laboral	1
Reformas estructurales	1
TOTAL	122

Tabla A4.7

*Relación total y frecuencia de códigos generados en el
Debate sobre el Estado de la Nación 2006*

Reto de país	14
Gobierno-creación empleo	11
Expansión económica y empleo	9
Bienestar social	6
Consenso agentes sociales	6
Inmigración	6
Centralización política	5
Desempleo juvenil	5
Calidad del empleo	4
Coyuntura económica y laboral	4
Marco laboral	4
Empleo indefinido/estable	3

Funcionamiento mercado de trabajo	3
Globalización económica	3
Nuevo modelo productivo	3
Oposición - empleo precario	3
Empresas	2
Igualdad de género	2
Impacto NNTT	2
Migraciones	2
Política Social	2
Ámbito UE	1
Calidad de los servicios de empleo	1
Cambio contexto social y productivo	1
Ciudadanía	1
Estrategia Europea de Empleo	1
Flexibilidad laboral	1
Objetivos Gobierno	1
PAE	1
Visión progresista	1
<hr/> TOTAL	<hr/> 108

Tabla A4.8

*Relación total y frecuencia de códigos generados en el
Debate sobre el Estado de la Nación 2007*

Gobierno-creación empleo	12
Calidad del empleo	9
Empleo indefinido/estable	9
Nuevo modelo productivo	8
Consenso agentes sociales	5
Desempleo juvenil	5
Diagnóstico	4
Globalización económica	4
Igualdad de género	4
Reto de país	4
Bienestar social	3
Objetivos Gobierno	3
Visión progresista	3
Expansión económica y empleo	2
PAE	2
Pleno empleo	2
Autoempleo	1
Buenas prácticas internacionales	1
Compromisos	1
Coyuntura económica y laboral	1
Desempleo	1
Disenso político	1
Emprendimiento	1
Empresas	1
Empresas competitividad	1
Marco laboral	1
Oposición - empleo precario	1
Política Social	1
Segmentación mercado trabajo	1
Temporalidad empleo	1
<hr/> TOTAL	<hr/> 93

Tabla A4.9
*Relación total y frecuencia de códigos generados en el Debate
sobre el Estado de la Nación 2009*

Nuevo modelo productivo	17
Marco laboral	16
Desempleo	11
Crisis económica	8
Intervención del mercado de trabajo	6
Segmentación mercado trabajo	6
Diagnóstico	5
Eficacia gestión	5
Globalización económica	5
Temporalidad empleo	5
Ámbito UE	4
Bienestar social	4
Disenso político	4
PAE	4
Trabajadores desempleados	4
Desempleo juvenil	3
Igualdad de género	3
Instrumentos políticos	3
Objetivos Gobierno	3
Reto de país	3
Autoempleo	2
Calidad del empleo	2
Coyuntura económica y laboral	2
Flexiguridad	2
Gobierno-creación empleo	2
Unidad del mercado de trabajo	2
Adaptación al mercado laboral	1
Dificultad acceso empleo por infracualificación	1
Economía Social	1
Emprendimiento	1
Empresas	1
Flexibilidad laboral	1
Funcionamiento mercado de trabajo	1
Impacto NNTT	1
intermediación laboral	1
Movilidad funcional	1
Movilidad geográfica	1
Participación agentes colaboradores	1
Reforma PAE	1
Retos PE - Objetivos	1
Visión progresista	1
TOTAL	146

Tabla A4.10

*Relación total y frecuencia de códigos generados en el
Debate sobre el Estado de la Nación 2010*

Marco laboral	19
Flexibilidad laboral	8
Globalización económica	6
Reformas estructurales	6
Ciudadanía	5
Nuevo modelo productivo	5
Reto de país	5
Bienestar social	4
Disenso político	4
Desempleo	3
Ámbito territorial	2
Crisis económica	2
Desempleo juvenil	2
Objetivos Gobierno	2
Adaptación al mercado laboral	1
Centralización política	1
Cohesión social	1
Consenso político	1
Coordinación PA y PS	1
Coordinación políticas	1
Dificultad acceso empleo de colectivos	1
Empleo indefinido/estable	1
Expansión económica y empleo	1
Igualdad de género	1
intermediación laboral	1
Movilidad geográfica	1
Organización del trabajo	1
PAE	1
Política Social	1
Segmentación mercado trabajo	1
Temporalidad empleo	1
Trabajadores desempleados	1
Visión progresista	1
TOTAL	92

Tabla A4.11

*Relación total y frecuencia de códigos generados en el
Debate sobre el Estado de la Nación 2011*

Globalización económica	6
Marco laboral	6
Ámbito UE	5
Bienestar social	5
Desempleo juvenil	5
Emprendimiento	5
Reforma PAE	5
Flexibilidad laboral	4
PAE	4
Reto de país	3
Autoempleo	2
Ámbito territorial	2

Desempleo	2
Empleo indefinido/estable	2
Activación	1
Calidad del empleo	1
Coyuntura económica y laboral	1
Dificultad acceso empleo por infracualificación	1
Empleabilidad	1
Itinerario individual inserción	1
Nuevo modelo productivo	1
Objetivos Gobierno	1
Paro de larga duración	1
Pleno empleo	1
Pluralidad mercados de trabajo	1
Retos PE – Principios de actuación	1
Segmentación mercado trabajo	1
Trabajadores desempleados	1
Unidad del mercado de trabajo	1
TOTAL	71

Tabla A4.12

*Relación total y frecuencia de códigos generados en el
Debate sobre el Estado de la Nación 2013*

Desempleo juvenil	17
Emprendimiento	9
Desempleo	8
Disenso político	8
Objetivos Gobierno	7
Trabajadores desempleados	5
Ámbito UE	4
Marco laboral	4
Reto de país	4
Bienestar social	3
Nuevo modelo productivo	3
Reformas estructurales	3
Ciudadanía	2
Emigrantes	2
Empleabilidad	2
Flexibilidad laboral	2
Globalización económica	2
PAE	2
Autoempleo	1
Crisis económica	1
Dificultad acceso empleo de colectivos	1
Dificultad acceso empleo por infracualificación	1
Eficacia gestión	1
Empleo indefinido/estable	1
Financiación PAE	1
Funcionamiento mercado de trabajo	1
Igualdad de género	1
intermediación laboral	1
Segmentación mercado trabajo	1
TOTAL	98

Anexo 5. Composición parlamentaria del Congreso de los Diputados por legislaturas en el periodo 2003-2013

Cuadro A5

Composición parlamentaria del Congreso de los Diputados por legislaturas (2003-2013)

<i>Legislatura</i>	<i>Composición parlamentaria</i>	<i>Nº Diputados</i>
VII – Legislatura 2000-2004	PP - Partido Popular	183
	PSOE – Partido Socialista Obrero Español	125
	CiU – Convergencia i Unió	15
	IU – Izquierda Unida	8
	EAJ-PNV – Eusko Alderdi Jetzalea – Partido Nacionalista Vasco	7
	CC – Coalición Canaria	4
	Mixto - BNG, PA,ERC, EA, IC-V, CHA	8
VIII – Legislatura 2004-2008	PSOE – Partido Socialista Obrero Español	164
	PP - Partido Popular	148
	CiU – Convergencia i Unió	10
	ERC - Esquerra Republicana de Catalunya amb Front Nacional de Catalunya i Partit Social Demócrata de Catalunya	8
	EAJ-PNV – Eusko Alderdi Jetzalea – Partido Nacionalista Vasco	7
	IU-IPC-LV – Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa	4
	CC – Coalición Canaria	3
Mixto – BNG, ENTESA, CHA, EA, NA-BAI	6	
IX – Legislatura 2008-2011	PSOE – Partido Socialista Obrero Español	169
	PP - Partido Popular	154
	CiU – Convergencia i Unió	10
	EAJ-PNV – Eusko Alderdi Jetzalea – Partido Nacionalista Vasco	6
	IU-ERC – Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Catalunya amb Front Nacional de Catalunya i Partit Social Demócrata de Catalunya	5
Mixto – BNG, CC-PNC, NA-BAI, UPyD	6	

X – Legislatura 2011-2016	PP - Partido Popular	186
	PSOE – Partido Socialista Obrero Español	110
	CiU – Convergencia i Unió	16
	Izquierda Plural – IU, ICV, CHA y otros	11
	UPyD – Unión, Progreso y Democracia	5
	EAJ-PNV – Eusko Alderdi Jetzalea – Partido Nacionalista Vasco	5
	Mixto – AMAIUR, ERC, BNG, CC-NC-PNC, Compromís-Q, FAC, GBAI	17

Fuente: elaboración propia a partir del *Portal de la Constitución* en www.congreso.es y Junta Electoral Central www.juntaelectoralcentral.es.

Anexo 6. Síntesis de la evolución del contexto socioeconómico (2003-2013)

Cuadro A6

Evolución cualitativa del contexto socioeconómico (2003-2013)

Año	Observaciones
2003	<p>Estancamiento de la economía en la zona euro.</p> <p>Vigencia Estrategia de Lisboa, cuyos ejes prioritarios son la mejora del empleo y la cohesión social.</p> <p>Creación del Grupo Europeo del Empleo.</p> <p>Comportamiento diferencia de la economía española, que aumenta su PIB impulsado, principalmente, por el consumo y la inversión en construcción.</p> <p>Superávit del sector público. Reducción deuda pública.</p> <p>Desaceleración del desempleo. El empleo crece en sector servicios y construcción.</p> <p>Aumento del empleo asalariado.</p> <p>Elevada temporalidad, especialmente en mujeres y jóvenes.</p> <p>Aprobación de la Ley 56/2003 de Empleo, una ley marco, forzada por los cambios institucionales del Estado y los compromisos adquiridos con la Estrategia Europea de Empleo.</p>

Año	Observaciones
2004	<p>Ligera recuperación económica en la Unión Europea. Adhesión de 10 nuevos Estados miembro y firma del Tratado por el que se establece la Constitución Europea.</p> <p>Presentación del <i>Informe Kok</i> del Grupo Europeo de Empleo.</p> <p>Revisión Intermedia de la Estrategia de Lisboa. Persistencia de brecha entre objetivos y logros alcanzados.</p> <p>Baja productividad economía española. Presentación del “Plan de Dinamización” del Gobierno.</p> <p>Ligero déficit presupuestario del sector público.</p> <p>Nueva metodología EPA. Ligero descenso del desempleo.</p> <p>Impacto notable de la inmigración en el mercado de trabajo, aumentando el número de personas desempleadas.</p> <p>Crece el empleo asalariado, pero también por cuenta propia.</p> <p>Mayor aumento, en términos relativo, del empleo temporal, manteniéndose elevadas tasas de temporalidad.</p>
2005	<p>Débil crecimiento económico de la Unión Europea. Ligera mejora del mercado laboral europeo.</p> <p>Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, con nuevas directrices conjuntas para el crecimiento y el empleo y los Programas Nacionales de Reforma.</p> <p>Gran dinamismo de la economía española, superior a la media europea, impulsado por la demanda interna. La construcción es el sector más dinámico.</p> <p>Debilidades del crecimiento económico: se mantiene debilidad sector industrial, intensivo en mano de obra poco cualificada; debilidad del sistema de I+D+i; elevado déficit comercial y fuerte endeudamiento del sector privado.</p> <p>Superávit en las administraciones públicas.</p> <p>Crecimiento del empleo –asalariado- y reducción el paro. Aumento de la temporalidad.</p> <p>Proceso de normalización extraordinaria de trabajadores extranjeros.</p> <p>Superávit en la Seguridad Social.</p> <p>Fomento de las Políticas Activas de Empleo.</p> <p>Puesta en funcionamiento del SISPE (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo)</p>

Año	Observaciones
2006	<p>Recuperación económica de la Unión Europea.</p> <p>Debate europeo sobre <i>flexiguridad</i> y movilidad.</p> <p>Crecimiento economía española, con mayor equilibrio sectorial.</p> <p>Elevado nivel de endeudamiento de las familias.</p> <p>Superávit de las cuentas públicas.</p> <p>Desarrollo de planes estratégicos para actividades de I+D+i.</p> <p>Crecimiento del empleo y reducción de la tasa de desempleo.</p> <p>Se mantienen diferencias por género, con un desempleo mayor en las mujeres. También en los jóvenes.</p> <p>Aumento de trabajadores asalariados y empleadores.</p> <p>Elevada temporalidad, especialmente en jóvenes y mujeres.</p> <p>Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo, la Modernización de los Servicios Públicos de Empleo y la reforma de las Políticas Activas de Empleo, fruto del diálogo social. Ley 43/2009.</p>
2007	<p>Incertidumbres derivadas de la crisis financiera.</p> <p>Crecimiento positivo en la Unión Europea. Nueva adhesión de dos Estados miembros y firma del Tratado de Lisboa.</p> <p>Evaluación del progreso de la Estrategia de Lisboa y presentación de las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2008-2010, enfatizando el papel de los interlocutores sociales y la <i>flexiguridad</i> del mercado de trabajo.</p> <p>Economía española mantiene el crecimiento, a pesar de paulatina desaceleración de la misma.</p> <p>Ralentización del sector de la construcción, moderación consumo privado y restricción de la oferta de crédito.</p> <p>Superávit del sector público.</p> <p>Tendencia creciente del gasto en I+D+i y aprobación de la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología.</p> <p>Desaceleración del crecimiento del empleo y datos de afiliación a Seguridad Social. Mayor impacto en la población inmigrante.</p> <p>Aumento del empleo asalariado y de trabajadores autónomos o empresarios sin asalariados.</p> <p>Aumento del empleo indefinido y descenso del empleo temporal. Se reduce la desventaja de las mujeres en la temporalidad.</p>

<i>Año</i>	<i>Observaciones</i>
2008	<p>Crisis financiera mundial.</p> <p>Escaso crecimiento económico en la Unión Europea.</p> <p>Plan Europeo de Recuperación Económica. Elaboración del Informe Larosière.</p> <p>Adaptación de la Estrategia Europea de Empleo y la Estrategia de Lisboa. Priorización estrategias de activación de los desempleados y garantía de apoyo con medidas de protección social.</p> <p>Crisis de la economía española. Escaso crecimiento económico. Elevada restricción del crédito. Debilitamiento de la demanda tanto interna como externa.</p> <p>Puesta en marcha del Plan Español para la Estimulo de la Economía, <i>Plan E</i>.</p> <p>Déficit público y aumento de la deuda pública.</p> <p>Rápida destrucción de empleo y aumento de la tasa de desempleo. Tasa más alta de la Unión Europea.</p> <p>Búsqueda de mayor consenso con interlocutores sociales.</p> <p>Mayor afectación del paro a los asalariados temporales.</p> <p>Medidas específicas de Políticas de Empleo. Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad.</p> <p>Elevado peso de los incentivos al empleo, mediante bonificaciones, en las Políticas Activas de Empleo.</p> <p>Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, recogidas en Real Decreto-ley 2/2008.</p> <p>Gran proporción de recursos destinados a políticas pasivas de protección por desempleo.</p>

<i>Año</i>	<i>Observaciones</i>
2009	<p>Recesión económica mundial.</p> <p>Crisis económica en la Unión Europea.</p> <p>Entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Aumento déficit público y deuda de los Estados. Incertidumbre para el mantenimiento de la unión monetaria.</p> <p>Recesión economía española. Caída exportaciones y deterioro actividad turística. Fuerte disminución de la demanda interna.</p> <p>Presentación de la Estrategia para la Economía Sostenible.</p> <p>Incremento del déficit y deuda pública.</p> <p>Notable aumento de la tasa de paro. Descenso tanto en asalariados como en trabajadores por cuenta propia. Elevado desempleo juvenil. Aumento notable del paro de larga duración. Mayor afectación a perfiles menos cualificados.</p> <p>Destrucción de empleo temporal, haciendo bajar la tasa de temporalidad.</p> <p>Sostenimiento del empleo cualificado, con notoria presencia de mujeres.</p> <p>Desarrollo de medidas urgentes de políticas de empleo, en detrimento de las Políticas Activas de Empleo.</p> <p>Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.</p>

<i>Año</i>	<i>Observaciones</i>
2010	<p>Crecimiento económico mundial desigual.</p> <p>Leva mejoría de la economía de la Unión Europea. Estabilización del mercado de trabajo europeo. Incumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo.</p> <p>Crisis de la deuda soberana de los Estados. Planes de ajuste fiscal y mejora de la competitividad vía precios.</p> <p>Renovación políticas europeas. Aprobación de la <i>Estrategia Europa 2020</i>.</p> <p>Recuperación de la economía española, aunque sin tasa de crecimiento. Mejora de las exportaciones y servicios turísticos.</p> <p>Adopción de medidas para la reducción del déficit público, afectando a la mayor parte de las políticas.</p> <p>Reformas en el mercado de trabajo, sistema de pensiones y sector financiero.</p> <p>Aprobación del Plan Integral de Política Industrial 2020.</p> <p>Aumento más moderado de la tasa de paro. Especial incidencia en los jóvenes, muy afectados también por el subempleo. También en perfiles menos cualificados.</p> <p>Evolución o más favorable del empleo femenino.</p> <p>Disminución del empleo temporal, como consecuencia de la crisis. Aumento del empleo a tiempo parcial.</p> <p>Reforma del mercado laboral, Real Decreto-ley 10/2010.</p> <p>Cambio en las Políticas Activas de Empleo. Con la Ley 35/2010, agencias de colocación con ánimo de lucro y, especialmente, con el Real Decreto-ley 3/2011 y la reforma global de las mismas.</p> <p>Aumento de la población en riesgo de pobreza.</p>

Año	Observaciones
2011	<p>Crecimiento económico mundial menor del previsto.</p> <p>Desaceleración del crecimiento económico en la Unión Europea. Crisis de deuda soberana, <i>crisis del euro</i>.</p> <p>Ligero crecimiento de la economía española, por impacto de las exportaciones.</p> <p>Desarrollo de políticas de austeridad y reformas.</p> <p>Aumento de la tasa de paro. Deterioro mercado laboral. Problemas derivados de la persistencia del nivel de desempleo en cualificaciones, hogares con todos sus miembros en paro, exclusión social...</p> <p>Especial incidencia en varones, extranjeros y jóvenes.</p> <p>Descenso tanto en asalariados, con caída del empleo indefinido, como en trabajadores por cuenta propia.</p> <p>Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones por parte de los agentes sociales.</p> <p>Profusión de medidas de política de empleo sin enfoque ordenado e integral.</p> <p>Reforma de las Políticas Activas de Empleo, Real Decreto-ley 3/2011.</p> <p>Aprobación de la Estrategia Española de Empleo, 2012-2014.</p> <p>Aumento desigualdad y debilitamiento del Estado de Bienestar.</p>
2012	<p>Crecimiento económico mundial y dispar entre las regiones.</p> <p>Recesión en la Unión Europea y aumento del desempleo.</p> <p>Recesión de la economía española. Crisis de deuda soberana. Austeridad y disciplina fiscal. Déficit público, por ayudas al sector financiero.</p> <p>Aumento de la tasa de paro. Aumento notable en mayores de 45 años. Descenso de la población activa. Cambio de signo del saldo migratorio.</p> <p>Descenso del empleo temporal y aumento del empleo a tiempo parcial.</p> <p>Reforma del mercado laboral, Real Decreto-ley 3/2012.</p> <p>Impacto de las medidas de estabilidad presupuestaria en las políticas sociales.</p> <p>Aumento desigualdad y exclusión social. Cambios demográficos notorios.</p> <p>Plan Anual de Política de Empleo (PAPE).</p> <p>Reducción notoria del gasto en Políticas Activas de Empleo.</p>

<i>Año</i>	<i>Observaciones</i>
2013	<p>Escaso crecimiento económico mundial.</p> <p>Estabilización económica en la Unión Europea. Entrada en vigor del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.</p> <p>Preocupación en la Unión Europea por el desempleo juvenil. Puesta en marcha de la Garantía Juvenil.</p> <p>Recesión económica en España de menor intensidad. Auge sector turístico.</p> <p>Continúa caída del gasto en I+D+i.</p> <p>Elevada deuda pública.</p> <p>Medidas de apoyo al emprendedor, Real Decreto-ley 4/2013.</p> <p>Aumento, menos acusado, del desempleo. Aumento de los trabajadores por cuenta propia, sin asalariados.</p> <p>Aumento de la temporalidad, especialmente en los jóvenes. Crece el empleo a tiempo parcial.</p> <p>Puesta en marcha de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven.</p> <p>Se mantiene un menor gasto en Políticas Activas de Empleo.</p> <p>Envejecimiento de la población. Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.</p> <p>Aumento de la pobreza, desigualdad y exclusión social.</p>
<p>Fuente: elaboración propia a partir de la Memoria sobre la situación socioeconómico y laboral de España, Consejo Económico y Social de España, para cada uno de los años del periodo 2003-2013, www.ces.es.</p>	