

---

# Una aproximación al estudio de las políticas sociolaborales como políticas públicas

---

PID\_00195406

Elsa Santamaría López



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Objetivos</b> .....	6
<b>1. Las políticas sociolaborales como políticas públicas</b> .....	7
1.1. La intervención pública y los estados de bienestar .....	8
1.2. Políticas públicas y configuración de las políticas sociolaborales .....	13
1.3. Elaboración y planificación de las políticas sociolaborales .....	17
1.3.1. La identificación y la definición de los aspectos a tratar .....	18
1.3.2. Desarrollo del proceso decisorio y programación .....	19
1.3.3. Implementación o ejecución de la política .....	21
1.3.4. Evaluación de la política .....	22
1.4. Marco institucional e instrumentos de la política de empleo .....	23
<b>2. Las políticas sociolaborales y las transformaciones recientes del mercado laboral</b> .....	28
2.1. Políticas sociolaborales, derecho al trabajo y ciudadanía .....	29
2.2. Metamorfosis laboral en el capitalismo postindustrial .....	31
2.2.1. Evolución del empleo y del sujeto trabajador en el mercado laboral español .....	33
2.3. Las políticas sociolaborales y la falsa confrontación entre pasivas y activas .....	35
2.4. La Organización Internacional del Trabajo .....	41
2.4.1. La propuesta del “trabajo decente” en la normativa internacional .....	42
<b>Resumen</b> .....	44
<b>Glosario</b> .....	47
<b>Bibliografía</b> .....	48



## Introducción

Este primer módulo es una introducción a las políticas sociolaborales, en él se hace una aproximación a estas políticas en el contexto del desarrollo de las políticas públicas de los estados del bienestar de los países europeos occidentales.

Se estudiará lo que se entiende hoy en día por políticas sociolaborales, profundizando en las principales características que las definen, así como en su formulación y en su distribución competencial entre las diversas administraciones públicas. De acuerdo a la actual normativa, se analizará el rol de competencias de las instituciones europeas, estatales, autonómicas, forales y locales, que se encargan de la gestión de este tipo de políticas. Se profundizará en las diferentes normativas, es decir, en los planes e instrumentos que se han ido desarrollando en esta materia a lo largo de los últimos años.

La importancia de las políticas sociales y de las políticas laborales ha ido creciendo con el tiempo; si en un principio nacieron como consecuencia del impacto del desempleo y, sobre todo, de la preocupación social y política que este plantea, actualmente tienen un mayor alcance, como veremos a lo largo de los dos apartados que componen este módulo.

Insistimos en que el desarrollo de la legislación sobre el mercado de trabajo y sobre los asuntos sociales relacionados con el empleo se ha visto incrementado y consolidado sobre todo en la década de los noventa del siglo XX. Y en la actualidad, esta regulación ha adquirido una gran complejidad en comparación con lo que ocurría hace algunos años: los procesos de globalización, la inseguridad e inestabilidad en el trabajo, el cuestionamiento del empleo como integrador social, la aparición de nuevos sujetos en el mercado laboral y la convivencia de viejas desigualdades con otras de nuevo tipo, son algunos de los nuevos aspectos que vienen a complejizar aún más si cabe el papel de las políticas sociolaborales.

Junto al desarrollo del modelo capitalista, tanto los cambios demográficos como los flujos migratorios y el avanzado envejecimiento de las poblaciones occidentales son otros de los principales vectores de cambio social que están teniendo repercusiones sobre la orientación de las políticas sociolaborales.

## Objetivos

En los materiales didácticos que a continuación se presentan, el estudiante encontrará las herramientas básicas para alcanzar los siguientes objetivos:

- 1.** Poner de relieve las lógicas de formación y elaboración de las políticas sociolaborales y su integración en las correspondientes políticas públicas.
- 2.** Contextualizar la evolución de las políticas sociolaborales en el marco de intervención de los estados del bienestar así como en el desarrollo de la política de empleo y de la política social.
- 3.** Identificar las políticas sociolaborales locales, regionales, nacionales e internacionales, para entender mejor las prácticas de gestión del empleo y de protección social.
- 4.** Analizar la respuesta que dan las políticas públicas a situaciones de desventaja y discriminación de determinados sujetos en el mercado laboral, y reflexionar sobre las estrategias que se proponen para solucionarlas.
- 5.** Conocer la evolución de las políticas sociolaborales en el contexto del mercado laboral español y valorar la adaptación de los aspectos legislativos a las necesidades que pretende responder.

## 1. Las políticas sociolaborales como políticas públicas

Las administraciones públicas que constituyen los estados del bienestar son, en su conjunto, las responsables de la provisión de políticas públicas que van dirigidas a conseguir y mantener el bienestar de los individuos que viven en el territorio estatal. Estas políticas consisten en intervenciones de los poderes públicos en la vida de los individuos dirigidas a mejorar sus condiciones vitales y son, específicamente, las políticas sociales las que tienen como objetivo prioritario la consecución de derechos sociales.

Asuntos como la salud, la seguridad social, la educación, el empleo y la vivienda conforman las áreas o campos específicos de actuación de las políticas sociales. La importancia y el alcance de estas políticas se evidencian en el peso de las mismas en los presupuestos generales de los Estados y determinan, en cierta forma, el grado de desarrollo que tienen los estados del bienestar. Irremediablemente se trata de un desarrollo paralelo, ya que a medida que avanzan las políticas sociales se van consolidando, organizando y reglamentando los derechos sociales de ciudadanía y viceversa.

Como coincide en señalar la literatura sobre el tema, hasta principios de la década de los ochenta, el esquema del bienestar en los países occidentales europeos presenta unos rasgos comunes, bajo lo que se conoce como **modelo keynesiano-fordista de bienestar**, ligados a la norma social del empleo fordista y bajo una regulación social keynesiana del bienestar. Pero también se producen pautas de diversidad que se manifiestan en diferentes regímenes o modelos europeos de protección social y de empleo. A partir de esos años y hasta hoy en día, dicho modelo viene sufriendo cambios y transformaciones de gran calado, que tienen que ver con las nuevas formas de empleo y de organización del mercado laboral y, también, con un serio debate sobre el sentido de la intervención estatal sobre la economía y sobre las consecuencias socio-económicas y sociopolíticas de la cobertura de las necesidades sociales.

Por lo tanto, para comprender en qué consisten las políticas sociolaborales, es necesario primero atender al contexto político y económico en el que tienen su origen, y tener en cuenta la evolución del papel que cumple el empleo en el entramado social. Tanto en la conformación como en las transformaciones de los estados del bienestar es donde podemos entender la evolución y los impactos negativos y positivos de las políticas sociolaborales y los desplazamientos contradictorios que afectan y afectarán al desarrollo de los derechos sociales.

## 1.1. La intervención pública y los estados de bienestar

Si bien la génesis de los estados del bienestar se remonta a la Alemania de finales del s. XIX, el estado del bienestar no se consolidó en Europa occidental hasta los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La experiencia de la guerra, la necesidad de reconstrucción y la fuerza de las clases obreras en un contexto geopolítico de Guerra Fría motivaron el consenso sobre la necesidad de las políticas del estado del bienestar.

La noción actual de "estado del bienestar" corresponde al término inglés *welfare state* (del que es traducción literal) y responde a que sus funciones dejan de limitarse a la seguridad y la defensa de la propiedad privada y se amplían a la oferta de infraestructuras y a la oferta de unos servicios públicos que incluyen los servicios sociales en busca del bienestar de sus ciudadanos.

Se pueden identificar dos grandes procesos que explican, en buena parte, la aparición de los estados del bienestar:

- **El nacimiento y la consolidación del capitalismo y la correspondiente industrialización.** En este sentido, la formación del estado de bienestar responde a la necesidad de adaptar el Estado tradicional liberal burgués a la nueva sociedad industrial (y, posteriormente, postindustrial). El nuevo modelo de producción fordista, basado en la producción de masas, necesita la intervención continua del Estado para la regulación de la economía de mercado, es decir, para la regulación de la demanda, la garantía de la estabilidad, la reproducción de la mano de obra y la regulación del conflicto social, etc. La crisis de 1929 y la Gran Depresión subsiguiente vinieron a confirmar la necesidad de intervención pública sobre el sistema de libre mercado.
- **La consolidación de los Estados-nación en Europa y la aparición de las democracias y del sufragio universal.** La consolidación del sistema democrático y la extensión del sufragio universal en gran parte de los estados-nación europeos favorecieron el desarrollo de legislación social orientada a garantizar unas mínimas condiciones de seguridad, de vida y de trabajo a la clase trabajadora. Si en el proceso de formación del Estado liberal (paralela a los procesos de racionalización, secularización e individualización) aparecía el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, en esta nueva etapa estos derechos se expanden al conjunto de la ciudadanía y emergen los derechos sociales. Así, el estado del bienestar concibe la política social como expansión de los derechos sociales.



Es, por tanto, en el segundo tercio del siglo XX, gracias al pensamiento económico abanderado por Keynes, cuando comienza a otorgarse un papel más relevante al sector público en su intervención en gran parte de asuntos de índole socio-económico. Los estados del bienestar se convierten en formaciones institucionales que intervienen en la estructuración de las desigualdades sociales.

Podemos decir que los objetivos sobre los que se construye esta nueva forma de intervención estatal se resumen básicamente en tres:

- La intervención económica para garantizar la estabilidad y el pleno empleo.
- La provisión de servicios universales (educación, vivienda, sanidad, etc.).
- La garantía de unas mínimas condiciones de existencia y la lucha contra la pobreza.

Los principios del keynesianismo fueron aplicados de una u otra manera en gran parte de los Estados occidentales desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta que en los años setenta un nuevo tipo de crisis llevó a su cuestionamiento y el resurgimiento de aproximaciones clásicas bajo el neoliberalismo (como las de Milton Friedman). Los efectos de la globalización y los procesos de cambio de un capitalismo industrial decadente a un capitalismo postindustrial y de servicios dieron paso a una reformulación de los estados del bienestar en toda Europa. Paralelamente, se estaban produciendo profundas modificaciones estructurales como consecuencia del envejecimiento de la población, de una mayor participación laboral femenina en el mercado formal, y de una diferente reorganización de las familias como productoras y distribuidoras de bienestar.

Lo que conocemos hoy en día como estados del bienestar en las economías capitalistas occidentales son en realidad modelos con diferencias sustanciales. Razones históricas y de tradición social y política han conducido a que se desarrollen opciones de políticas públicas con tendencias más liberales, más conservadoras o más socialdemócratas o institucionales (Esping-Andersen 1993), que determinan distintos “tipos ideales” de estado del bienestar.

### Intervención

Esta palabra viene de la raíz latina *intervenire*, que en su principal acepción se refiere a tomar parte, interceder o mediar en algún asunto. Cuando hablamos del conjunto de actos del Estado por virtud de los cuales toma parte, intercede o media en la economía, garantizando derechos mínimos, normativizando la actividad económica y convirtiéndose en sí mismo en un agente económico.

### Keynes



John Maynard Keynes (5 de junio de 1883 – 21 de abril de 1946)

La principal novedad del pensamiento keynesiano radica en plantear que el sistema capitalista no tiende a un equilibrio de pleno empleo de los factores productivos, sino hacia un equilibrio que solo de forma accidental coincidirá con el pleno empleo. Por ello, apuesta por una intervención pública directa en materia de gasto público que permitirá cubrir la brecha o déficit de la demanda agregada.

Con los planteamientos keynesianos, se trataba de corregir los efectos de un capitalismo liberal haciendo un capitalismo domesticado, en el que fuese posible la eficiencia económica (precios estables y pleno empleo), la libertad individual y la justicia social (corregir las desigualdades que produce el mercado).

La contribución de G. Esping-Andersen al conocimiento de los sistemas de protección social resultó clave al introducir el concepto de «régimen de bienestar». En el trabajo de este autor, dichos regímenes hacen referencia a la combinación de Estado, mercado y sociedad civil (familias, redes no oficiales de solidaridad, tercer sector social) a la hora de garantizar la cobertura de las necesidades de los ciudadanos de una determinada sociedad.

Veamos en qué se distinguen los tres modelos de G. Esping-Andersen:

- El **modelo liberal** (característico de los países anglosajones) confía en los mecanismos de mercado, tanto para obtener los recursos necesarios para la subsistencia como para la provisión de prestaciones y servicios vinculados al bienestar. Tiene una concepción restringida respecto a los riesgos ante los que protege o asegura y aspira a una mínima intervención del Estado. En este modelo el Estado juega un papel residual, con beneficios públicos relativamente modestos basados en estrictos sistemas de comprobación de rentas, de modo que su grado de “desmercantilización” resulta muy bajo.
- El **modelo socialdemócrata** (presente especialmente en los países escandinavos), se basa en la universalización de las prestaciones, gracias al papel central del Estado. En este modelo el papel del mercado resulta secundario, ya que corresponde al Estado la responsabilidad de tratar de alcanzar el pleno empleo, así como de garantizar el mantenimiento de los ingresos en un régimen que alcanza un alto grado de “desmercantilización”.
- El **modelo conservador** (propio de los países de la Europa central: Alemania, Bélgica, Francia, etc.) se caracteriza por el establecimiento de sistemas de aseguramiento social vinculados a la participación en el mercado de trabajo. Está comprometido con la familia tradicional, funciona el principio de subsidiariedad (el Estado solo interviene cuando las otras instituciones no funcionan correctamente). Este tipo de régimen proporciona un grado intermedio de “desmercantilización”.

A partir de esta tipología de G. Esping-Andersen, la misma se ha ido completando, por ejemplo, con la de Ferrera (1996), que añade un cuarto modelo: el modelo mediterráneo. Más actual es la de Sapir (2005), que también distingue cuatro modelos distintos o regímenes sociales según Moreno y Serrano Pascual (2007):

- El modelo **anglosajón**, principalmente propio de Irlanda y Gran Bretaña.
- El modelo **nórdico**, que correspondería a Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia, Suecia y Holanda.
- El modelo **continental**, más típico de Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo.

#### Lectura recomendada

**G. Esping-Andersen (1993).** *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

Según este autor, el principal fin del estado del bienestar ha sido facilitar la desmercantilización. La desmercantilización de los trabajadores persigue proveer una red de protección frente a una potencial explotación del trabajador en el mercado, dadas las asimétricas relaciones de poder que definen a la relación mercantil de intercambio entre empleadores y empleados.

- El modelo **mediterráneo**, que correspondería a Grecia, Italia, Portugal y España.

El **modelo anglosajón** está caracterizado por una previsión o medidas preventivas menores que otros modelos y por una asistencia social de tipo **último recurso**.

Suele accederse a sus servicios y subsidios, de un carácter residual, tras la comprobación de los recursos económicos de los beneficiarios.

Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar. En los últimos años se ha intensificado la responsabilización individual en la procura del bienestar social, en paralelo a una creciente flexibilidad y desregulación laborales. El acceso a los subsidios está condicionado en mayor medida a la empleabilidad.

Se condicionan los subsidios a que la persona haya trabajado anteriormente o esté buscando trabajo.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, los gastos en políticas activas de promoción de empleos, educación y calificación de trabajadores son relativamente importantes. Sin embargo, medidas de seguridad industrial son menores que otros modelos y los sindicatos tienen un menor poder de participación en decisiones ya sea gubernamentales o patronales. Esta es una de las razones por las que estos países tienen una mayor dispersión de la renta y un mayor número de empleos con bajos salarios.

El **modelo nórdico** presenta el nivel más alto de protección social y su característica principal es la provisión universal basada en el principio de ciudadanía, es decir, que existe un acceso más generalizado, con menos condiciones, a las prestaciones sociales.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, estos países se caracterizan por importantes gastos (relativos) en políticas activas con el objetivo de la reinserción rápida en el mercado de trabajo de las personas desempleadas. Se caracterizan también por un elevado número de empleos públicos. Los sindicatos tienen una elevada afiliación y un importante poder de decisión lo que provoca una baja dispersión de los salarios (una distribución más equitativa de la renta).

Los países nórdicos son estados pequeños, relativamente homogéneos en términos de etnicidad y religión, de larga tradición democrática, de respeto por los derechos humanos y de estado de derecho. El universalismo, es una de las características principales del modelo nórdico, junto con la financiación

#### Protección social

El modelo nórdico de bienestar goza de prestigio porque el nivel de protección al desempleo es más elevado que en otros países y se dice de él que responde mejor a las situaciones de pobreza y asistencia social.

por impuestos, la provisión pública de transferencias y servicios, énfasis en los servicios sociales personales, provisiones de alta calidad y tasas de compensaciones altas e igualitarias.

El **modelo continental** está organizado por un sistema de seguridad social según categorías ocupacionales, a fin de garantizar el mantenimiento de ingresos y el estatus de los asalariados contribuyentes. La provisión de servicios sociales se realiza por parte de los agentes sociales (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales) que adoptan prácticas corporatistas de concertación social en la producción del bienestar ciudadano.

La universalidad en la cobertura del bienestar social depende del logro y mantenimiento del pleno empleo. Se basa en el principio de *assistance* (ayuda) y *sécurité sociale* (sistema de seguros), con un sistema de subsidios parcialmente no condicionado a la empleabilidad.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, las políticas activas son menos importantes y a pesar de que los sindicatos tienen una afiliación muy baja, estos tienen un importante poder de decisión en las negociaciones colectivas. Otro elemento importante del modelo continental son los subsidios por invalidez.

El **modelo mediterráneo** corresponde a los países que han desarrollado un Estado del Bienestar más tardíamente, durante los años setenta y ochenta fundamentalmente. Se trata del modelo social con menor gasto público y está fuertemente basado en las pensiones y en unos gastos de asistencia social muy bajos. Existe en estos países una mayor segmentación de los derechos y estatus de las personas que reciben subsidios, que se refleja en un acceso muy condicionado a las prestaciones.

La característica principal del mercado del trabajo es una fuerte protección del empleo (no confundir con protección del trabajador o subsidio de desempleo) y el recurso a la jubilación anticipada como forma de mejora del empleo. Los sindicatos tienen una presencia importante, limitada en algunos sectores, pero asegurada en otros, por la extensión de los acuerdos alcanzados en negociaciones colectivas.

En este modelo existe una clara demarcación entre el sector contributivo, mediante prestaciones y servicios de mejor nivel otorgados a trabajadores “formales”, y el no contributivo respecto a trabajadores “informales” y ciudadanos “precarios” y “sumergidos”.

#### Lectura recomendada

V. Navarro (2004). *El Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.

En estos sistemas de organización social, entre los que se encuentra el español, la ayuda familiar e intergeneracional tiene un peso muy importante. En los momentos de crisis económicas el apoyo familiar recobra una mayor importancia aún, contribuyendo estas redes de solidaridad informal, a atenuar las consecuencias sociales más graves de la recesión.

Ello trasluce la debilidad de las políticas sociales en estos sistemas, especialmente en épocas de crisis, emergiendo como principales perdedoras las mujeres, en las que sigue recayendo el peso de la organización familiar, las personas jóvenes, que ven continuamente limitado su acceso al empleo, y un número cada vez mayor de ciudadanos que, habiendo perdido su empleo, carecen de una red social y familiar de apoyo.

### **Lectura recomendada**

La protección por desempleo en un mercado laboral en cambio

J. Clasen; D. Clegg (eds.) (2011). *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Este libro pretende responder a la pregunta de cómo los sistemas de protección por desempleo se han adaptado a las transformaciones ocurridas durante las últimas dos décadas en los mercados laborales europeos. Desde esa perspectiva histórica, se describe la situación en doce países del continente –representantes de diversos modelos de protección social–, subrayando la emergencia de un mercado laboral posindustrial, marcado por el sector servicios, las altas tasas de desempleo al principio y al final del periodo indicado, y la exigencia creciente de flexibilidad laboral y elevada cualificación. En este contexto, los especialistas que colaboran en este volumen señalan el intento de revisar el encaje entre el fomento de la producción económica y la protección social, cristalizado en tres procesos de convergencia: la homogenización de las prestaciones por desempleo, la redefinición de los riesgos laborales y la maximización de la población activa. La segunda parte de la obra está conformada por análisis internacionales sobre las transiciones entre el empleo y la falta de empleo, los cambios en las prestaciones, las políticas activas, y las transformaciones de las políticas de protección por desempleo en Europa, respectivamente.

Sin embargo, la evolución en la práctica de los estados del bienestar ha reflejado ciertos problemas que han llevado a algunos autores a hablar, en general, de crisis de los modelos de bienestar europeos, con interpretaciones diversas, como iremos viendo a lo largo de estos materiales.

## **1.2. Políticas públicas y configuración de las políticas sociolaborales**

A partir de la consolidación del rol intervencionista del Estado en la vida económica y social en los países con economías de mercado, las políticas públicas pasan a tener un peso importante, porque conforman el conjunto de acciones y medidas que desarrollan las administraciones públicas. Por lo tanto, para conocer lo que los gobiernos hacen y, también, lo que no hacen, será necesario comprender tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas, así como su diseño institucional y los procesos políticos que les dan entidad.

Aunque las políticas públicas son un campo de abordaje interdisciplinario, la ciencia política es una de las disciplinas que más se ha ocupado de su estudio, sobre todo, porque se trata de acciones o de inacciones gubernamentales, en respuesta a problemas públicos. (Kraft y Furlong, 2006, pág. 5)

Se pueden establecer diferentes tipologías de políticas públicas, que dependerán, entre otros, de los ámbitos de actuación en los que se centren, de su distribución competencial (internacionales, nacionales, regionales y locales) o de los fines que buscan conseguir.

Una tipología clásica de las políticas públicas corresponde a Lowi (1970). Pese a que hace años que se propuso, esta clasificación está vigente en las políticas que se hacen hoy en día y resulta muy aclaratoria, ya que en ella se produce una interrelación entre actores, procesos decisionales y centros institucionales (Ruiz Viñals, 2004). Lowi utiliza dos ejes clasificadores:

- La estructura de coerción utilizada por el poder público. Estructuras que establecen obligaciones y estructuras que establecen privilegios.
- El efecto que sobre los individuos tiene la intervención realizada: efectos directos y efectos indirectos.

Clasificación de los tipos de políticas públicas

	<b>Políticas con efectos directos sobre la conducta de los individuos</b>	<b>Políticas con efectos indirectos sobre la conducta de los individuos</b>
Políticas que imponen obligaciones	Políticas <b>regulativas</b> : las reglas imponen obligaciones a los individuos. Ejemplos: el poder policial, la intervención gubernamental en la economía, la legislación en materia de salud pública o de seguridad industrial.	Políticas <b>redistributivas</b> : las reglas imponen clasificaciones o estatus. Ejemplos: la política fiscal (impuesto a la renta progresivo), el sistema de seguridad social.
Políticas que establecen poderes o privilegios	Políticas <b>distributivas</b> : las reglas confieren facilidades o privilegios a grupos concretos de la población. Ejemplos: subsidios, subvenciones hacia determinadas actividades.	Políticas <b>constitutivas</b> : las reglas confieren poder y autoridad. Ejemplos: normativa que establece la separación de poderes de un Estado.

Fuente: T. Lowi (1970). "Decision making: towards an antidote for technocracy". *Public administration Review* (vol. 9, págs. 314-326).

De esta forma, obtiene cuatro tipos de políticas públicas:

- Las políticas **regulativas** son aquellas políticas formuladas por una autoridad pública con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos, individual o colectivamente, mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas, imponiendo obligaciones y generando sanciones en caso de transgresión de las normas vigentes.

- Las políticas **redistributivas** transfieren recursos de unos grupos de individuos, regiones o países a otros, es decir, otorgan beneficios a unos grupos sociales repercutiendo en los costes correspondientes sobre otros grupos; incluyen también la provisión de determinados bienes que el gobierno insta a consumir, como la educación elemental o la salud pública.
- Las políticas **distributivas** no imponen obligaciones a los individuos, sino que establecen privilegios en función de conductas individualizadas.
- Las políticas **constitutivas** son las que establecen las reglas de la distribución de poderes en un entorno social, generando los procedimientos para la adopción de las decisiones públicas. Son las llamadas reglas sobre las reglas.

Dejando a un lado las clasificaciones de las políticas públicas, pero teniendo presente que hay una gran heterogeneidad y volviendo sobre las políticas sociolaborales, hay que decir que estas forman parte de las políticas públicas ya que son el conjunto de medidas y acciones que desarrollan los poderes públicos en torno a lo social y lo laboral.

#### ¿Qué caracteriza a las políticas sociolaborales?

“el término *sociolaboral* no debe disgregarse en dos partes sin ningún tipo de conexión (social por un lado, laboral por el otro), sino que, justamente, la materia sociolaboral engloba e integra aquellos puntos de unión entre lo social y lo laboral, al tiempo que desdeña otras parcelas sociales pero no laborales o laborales pero no sociales” (Sempere y otros 2005, pág. 23)

Las políticas sociolaborales, en los esquemas de provisión pública de los estados del bienestar contemporáneos, son uno de los ámbitos más propicios para estudiar la resolución de los conflictos colectivos que se generan en la vida social y conocer las posibles vías de integración y de cohesión social. Y es que no podemos pasar por alto que el empleo ha funcionado, o por lo menos, ha pretendido funcionar, como el gran integrador del individuo en la sociedad, y ha sido en base a las luchas de las clases trabajadoras por conseguir ciertas mejoras en sus condiciones laborales y en sus condiciones de vida, como se han ido extendiendo los derechos laborales y sociales. Si lo analizamos desde esta perspectiva, los derechos sociales tuvieron su origen histórico en las necesidades de las clases trabajadoras; hoy en día se han ido extendiendo los derechos sociales pero siguen manteniendo una fuerte vinculación con el empleo.

Por eso es necesario comprender las políticas sociolaborales en su contexto espacial y temporal y analizarlas como acciones y medidas que se toman por determinadas circunstancias (por ejemplo, durante las crisis económicas son muy frecuentes la toma de medidas sociolaborales de carácter urgente) y con

el objetivo de resolver determinadas cuestiones (las tasas de desempleo, la elevada temporalidad del empleo, las dificultades de acceso al empleo de las personas jóvenes, las desigualdades salariales entre hombres y mujeres o los problemas de conciliación de la vida laboral y la vida familiar, entre otros).

Las políticas sociolaborales, al encontrarse tan condicionadas al momento en el que se desarrollan, hacen que no convenga establecer una radiografía fija de las mismas sino entender estas en una continua evolución y desarrollo y fuertemente imbricadas en cuanto a sus contenidos. A título enunciativo, y atendiendo a nuestro contexto más reciente, podemos identificar las siguientes políticas sociolaborales, distinguiendo entre aquellas políticas que van dirigidas a la población en general y las que van dirigidas a colectivos concretos, sectorialización que cada vez es más habitual en las políticas sociolaborales:

### 1) Políticas sociolaborales generales

- Políticas de empleo
  - De creación y fomento del empleo
  - Contrataciones...
- Políticas de formación (profesional y continua)
  - Capacitación
  - Reciclaje...
- Políticas de orientación laboral
  - Colocación
  - Intermediación...
- Políticas de seguridad social
  - Pensiones
  - Jubilaciones...
- Políticas de salud y riesgos laborales
  - Mejora de las condiciones de trabajo
  - Prevención
  - Políticas de incentivos y sanciones...
- Políticas de cohesión económica, social y territorial
  - Políticas de desarrollo local (PDL)...

### 2) Políticas sociolaborales sectoriales

- Políticas de protección a la familia
  - Mediadas de conciliación de la vida familiar y laboral...
- Políticas de juventud
  - Facilitar a los jóvenes el acceso al empleo



- Medidas de reducción de la precariedad laboral en sus condiciones laborales...
- Políticas sobre dependencia
  - Adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades especiales de ciertos colectivos...
- Políticas en materia de inmigración
  - Permisos de trabajo...
- Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social
  - Inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión social...

### **1.3. Elaboración y planificación de las políticas sociolaborales**

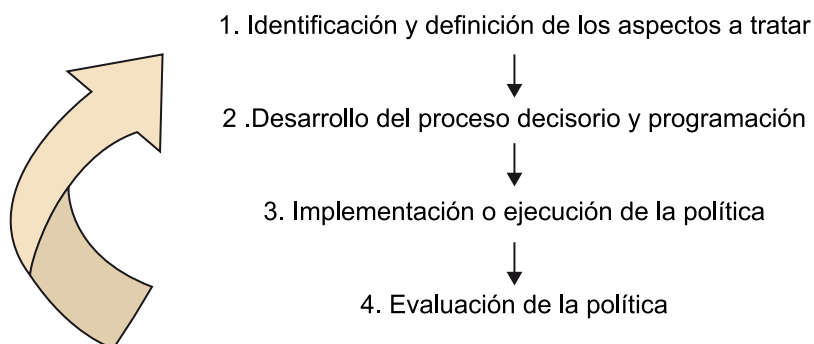
Adentrémonos ahora, de una forma procedimental, a las diferentes fases que se dan en la elaboración y planificación de una política pública en general y de una política sociolaboral en particular.

Sobre la base de la literatura reciente en torno a los diseños políticos (lo que se conoce con el término anglosajón *policy designs*) se viene haciendo un esfuerzo por delimitar e identificar las fases, no siempre nítidas, del diseño de una política pública. Existen variadas propuestas sobre la subdivisión en fases en la elaboración de las políticas, teniendo cada una de ellas una serie de características específicas. Ahora bien, el modelo más común, consiste en distinguir tres fases principales y una cuarta de control, es decir, cuatro fases:

- **Fase de identificación y formulación** de los aspectos a tratar.
- **Fase de desarrollo del proceso decisorio y programación.** Se toman las decisiones que caracterizan la política.
- **Fase de implementación.** En la que se ejecuta la política.
- **Fase de evaluación.** En la que se examina todo el proceso anterior con el fin de redefinir los objetivos de la política pública y mejorar los resultados sobre la problemática social que la política en cuestión quiere solucionar, aportando nueva información para, si es el caso, la elaboración de una nueva política.

En el siguiente cuadro quedan representadas estas fases y el circuito en el que se desarrollan:

### Fases de una política pública



La mayoría de las políticas públicas y programas de actuación implican la participación de más de un nivel de gobierno. La complejidad de los propios problemas y la complejidad de la distribución de competencias en los sistemas descentralizados hacen que uno de los componentes más importantes de la adopción de decisiones y la implantación de los programas sea prever las relaciones con otras autoridades que estarán implicadas y que representarán intereses electorales diferentes y probablemente estarán gobernadas por otros partidos políticos. Por ello es habitual que se establezcan mecanismos y órganos para conseguir una adecuada coordinación de los intereses y los medios que despliegan en el proceso de decisión e implantación las diferentes administraciones territoriales así como que se implanten mecanismos de resolución de conflictos. Las relaciones intergubernamentales tienen un triple carácter político-administrativo, interorganizativo y de gestión.

En este sentido, más allá de una visión mítica e idílica de la elaboración y puesta en práctica de una política hay que tener presente que no es posible prescindir o hacer desaparecer el conflicto de intereses y de valores en todo el proceso de constitución de una política.

#### 1.3.1. La identificación y la definición de los aspectos a tratar

La fase más importante del proceso de elaboración de políticas es la definición de los aspectos a tratar, normalmente calificados como problemas. A esta fase se le presta muy poca atención, pues algunos problemas parecen obvios. Sin embargo, los problemas no existen en sí mismos, se construyen en el sentido sociológico, es decir, los propios actores definen qué constituye un problema y qué no lo es. Cada observador ofrecerá una visión diferente de la definición, las causas y las consecuencias del problema. La definición de un problema no es una cuestión técnica, sino política, de valores, por eso es siempre compleja.

La mayoría de los problemas tiene múltiples y complejas causas y muchas de ellas no están claras. Pero la definición de un problema es tan importante que determina qué políticas, si es que hay alguna, se van a adoptar. Diferentes definiciones de la raíz del problema llevan a diferentes políticas.

La definición del problema por parte de un gestor público es simplemente una de las posibles y responde a una serie de valores. Además, otros actores pueden tener una definición diferente sobre el problema en cuestión.

Las dimensiones, por ejemplo, del desempleo juvenil pueden ser vistas o definidas de forma muy diferente por el profesorado de formación profesional, el profesorado universitario, los jóvenes, los responsables ministeriales de educación, los responsables ministeriales de trabajo, las empresas, la ciudadanía en general, etc.

El reto de cualquier decisor o analista de políticas públicas es plantear el problema de forma precisa, eliminar datos irrelevantes, tratar de cuantificarlo centrándose en los factores críticos y definir el problema de tal forma que se elimine la ambigüedad.

Dos cuestiones centran la atención de la fase de definición de problemas: cómo se toma conciencia del problema y cómo se seleccionan los problemas a los que se debe prestar atención. Para ello se establecen dos etapas: detección del problema y filtración.

Parte de la definición del problema es la comprensión de las posiciones e influencias de diferentes actores o grupos. ¿Quién está afectado por el problema? ¿Por qué? ¿Qué es lo que se juegan? ¿Qué poder tienen para influir en la decisión?

A la hora de seleccionar los actores involucrados en las decisiones políticas, se debería diferenciar entre el marco territorial para la adopción de decisiones y la vinculación de los distintos actores con lo que se quiere mejorar. Por lo que se refiere al grado de implicación de los actores, se hace una propuesta sobre las distintas categorías de actores según el grado de implicación en la gestión del problema: directamente involucrado, indirectamente involucrado, con interés específico e interés general.

De modo que la identificación de todos los actores de un área territorial determinada que están involucrados (directa o indirectamente) o tienen un interés (específico o general) en cómo se gestionan los temas sociolaborales servirá como base para analizar y negociar el grado de participación de cada uno de estos actores en la elaboración y en la implantación de una política sociolaboral.

### **1.3.2. Desarrollo del proceso decisorio y programación**

Una vez que se han detectado y se han seleccionado o filtrado los problemas prioritarios por resolver, la cuestión ahora es ¿cómo identificar una política o actuación aceptable o adecuada para resolver el problema? ¿Cómo podemos comparar varias políticas posibles? ¿Cómo identificar y proponer políticas alternativas? La lista de alternativas para un problema, incluso en el caso de que esté bien definido, puede ser muy larga. Cualquier alternativa tendrá varios impactos que afectarán a varios grupos de forma diferente o tendrán impactos

aceptables en cuanto al coste, pero inaceptables en cuanto a los impactos en su entorno social. La generación y combinación de alternativas puede revelar aspectos del problema no identificados antes.

### La búsqueda de alternativas de actuación y planteamiento de objetivos

Existen diferentes métodos de búsqueda de políticas públicas o actuaciones alternativas que los decisores públicos pueden utilizar:

- Búsqueda de buenas prácticas (otras comunidades autónomas o gobiernos de otros países han adoptado o implantado medidas solventes para solucionar el mismo problema). Aunque es difícil encontrar siempre una adaptación perfecta a las circunstancias particulares puede ser un buen punto de partida.

En la terminología al uso se suele hablar de tres tipos de objetivos:

- Los objetivos globales se plasman en términos del impacto del programa.  
Reducción del desempleo entre los parados de larga duración.
- Los objetivos específicos se plasman en términos de resultados.  
Aumento de las posibilidades de reincorporación al mercado laboral de los parados de larga duración.
- Los objetivos operativos se plasman en términos de realizaciones.  
Oferta de cursos de formación profesional a los parados de larga duración.

Los promotores de una política sociolaboral deberían plantearse cuál es el elenco de instrumentos que se van a emplear para alcanzar las estrategias y los objetivos operativos propuestos. Respecto a estos instrumentos, deberían plantearse al menos cinco criterios a partir de los cuales valorar la utilización del instrumento concreto: eficacia, eficiencia, equidad, manejabilidad, legitimidad y factibilidad política.

- **Eficacia.** Este criterio permite plantear en qué medida se prevé que el instrumento alcanzará los objetivos propuestos y cómo compite con otros instrumentos para conseguir dichos objetivos. Esta tarea no es fácil, pues no siempre se pueden plantear objetivos concisos y precisos y además no se tiene toda la información que permita valorar de una forma fehaciente la consecución de los objetivos.
- **Eficiencia.** Con este criterio se intenta averiguar en qué medida el instrumento propuesto alcanza los objetivos con un menor coste.
- **Equidad.** Este criterio puede tener al menos dos significados. El primero se refiere a la justicia en la distribución de los beneficios y los costes de una

forma más o menos homogénea entre los destinatarios de la política. Un segundo significado de equidad tiene una connotación más redistributiva, lo cual implica la canalización de los beneficios hacia aquellos que carecen de la dimensión a distribuir.

- **Manejabilidad.** Este criterio se refiere a la facilidad o dificultad encontrada en hacer el programa operativo. Una política compleja que involucre a múltiples actores es muy difícil de gestionar, por lo tanto, en la medida de lo posible se deben seleccionar aquellos instrumentos que sean más simples y directos.
- **Legitimidad y factibilidad política.** Finalmente, la elección del instrumento puede afectar también a la factibilidad política y a la percibida legitimidad de la acción pública. En realidad, la importancia de los demás criterios está condicionada por el apoyo político a la medida. Si los promotores de una política no cuentan con el apoyo político para la implantación de determinados instrumentos, el instrumento simplemente no se pondrá en práctica.

### 1.3.3. Implementación o ejecución de la política

Una vez que un problema ha llegado a la agenda y se ha seleccionado alguna opción de actuación de las posibles, resta ponerla en práctica. Hasta los años setenta, la implantación no era algo problemático, se pensaba que una vez adoptada una política, el resto del proceso era “automático”, pero en esta década comenzó a observarse un fracaso relativo de los programas federales estadounidenses y se cuestionó el grado de implantación de las medidas.

Por tanto, no basta con aprobar un plan o programa si no se pone en práctica. En muchos casos se ha podido percibir un déficit de implantación o *implementation gap*, definido como la distancia entre los objetivos y la práctica. A veces por la poca aceptación y la actitud de los burócratas, había políticas que no tenían ningún resultado. En los estudios sobre implantación destacan tres modelos: el *top-down*, el *bottom-up* y los enfoques híbridos.

Los estudios *top-down* (de arriba abajo) se centran en cómo la jerarquía administrativa implementa la política de forma correcta. Considera lo más importante la estructura administrativa y cómo esta pone en marcha la política en cuestión.

Los estudios *bottom-up* (de abajo arriba) consideran el proceso desde el punto de vista de los individuos implicados en la implantación de la política. Observan los efectos en la implantación de la política.

Un tercer modelo, que responde a un enfoque híbrido, mezclaría el estudio de las cuestiones puramente administrativas, y el proceso de implantación como un proceso en el que se aplican diferentes instrumentos de gobierno a casos específicos. Se concentran en las razones de las autoridades para elegir unos instrumentos concretos y el potencial de uso de esos instrumentos.

Traducir un programa a la práctica es algo complejo. Complejidad que se manifiesta claramente en la fase de implementación que es donde se evidencian los diferentes vínculos que se generan entre los agentes sociales involucrados en la realización de una política pública. Agentes, actores y grupos de interés que no solo intervienen, sino que pueden llegar a desvirtuar aquello planificado en la fase de formulación de las políticas públicas.

Las decisiones políticas están influidas por los intereses de redes mixtas de actores públicos y privados que interactúan según sus objetivos grupales. Brugué y Gomà (1998, págs. 15-35), sin realizar generalizaciones ni tipologías, inciden en el hecho de que la acción de los grupos de interés influye en la implementación de las políticas públicas. Desde su enfoque se parte de la premisa de que el sistema de decisión sobre una política no es unitario. No hay nada que impida la formación de un complejo y extenso juego de intereses que afecta a la caracterización final de las políticas públicas.

En el caso de las políticas públicas sociolaborales, la interacción entre los agentes sociales abarca a agentes de muy diverso tipo: sindicatos, empresarios, medios de comunicación, asociaciones de trabajadores, grupos asociativos varios, etc.

Con todo, lo que hay que tener en cuenta es que el proceso político asociado a cualquier política pública es mucho más complejo de lo que puede deducirse de cualquier modelo de análisis genérico de políticas públicas, ya sea al nivel de la formulación de la política o al nivel de su implementación.

#### **1.3.4. Evaluación de la política**

Aunque la evaluación tiende a verse como una fase final con escasa relevancia para una política que ya ha sido implementada, esta tiene una importancia considerable. Gracias a la evaluación de las políticas se puede conocer y determinar los aciertos y los fallos sucedidos durante todo el proceso con la idea de poder mejorar los puntos fuertes y no volver a repetir los débiles. Por ello, actualmente se está avanzando en la generación de instrumentos para la evaluación de los resultados de las políticas públicas.

#### **Sindicatos españoles**

Algunos de los sindicatos españoles son:  
CC. OO., UGT, CNT y CGT  
Se recomienda visitar sus páginas web.

El tipo de evaluaciones de las intervenciones públicas pueden tener un carácter micro o macro.

En el caso de las políticas de empleo, se pueden analizar sus efectos a nivel microeconómico y a nivel macroeconómico. Los primeros se refieren a los efectos que las acciones políticas en particular tienen sobre los individuos involucrados en ellas, por ejemplo, en la mejora de sus expectativas laborales o en la ayuda a salir del desempleo y encontrar un empleo. Los análisis macroeconómicos, por su parte, evalúan los efectos que las acciones políticas han tenido sobre los indicadores del mercado de trabajo, por ejemplo, sobre las tasas de empleo, actividad y desempleo.

Pero sobre todo, la evaluación de las políticas lo que permite es comparar los diferentes resultados obtenidos con aquello esperado. Para ponderar este grado de cumplimiento de los resultados, se utilizan diferentes criterios. Pero el problema que suelen tener las evaluaciones es que sus resultados pueden ser debidos a otros factores, independientes de la política en concreto.

Dicho de otro modo, la evaluación del impacto o de los resultados de las intervenciones públicas es un proceso complejo en el que también intervienen otros factores (el propio ciclo económico, agentes sociales nuevos, etc.) que complementan, condicionan y pueden llegar a relativizar la acción política.

#### 1.4. Marco institucional e instrumentos de la política de empleo

Los planes nacionales para el empleo se elaboran por el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo con la participación de las comunidades autónomas, y se definen de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo y son los instrumentos esenciales de la planificación de la política de empleo. Por ello, insistimos en que las políticas de empleo no pueden reducirse al establecimiento de medidas y normas abstractas de defensa de los derechos y obligaciones, por el contrario, tienen una fuerte carga ideológica y política, en la que se tienen que gestionar intereses y valores diferentes y en ocasiones conflictivos.

En los últimos años, el marco institucional creado para conseguir los objetivos de la política de empleo española es el Sistema nacional de empleo (SNE), quedando integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE, que sustituye al antiguo INEM) y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas.

Aunque la Constitución española (art.149.1.7a) reserva como competencia exclusiva del Estado español la legislación laboral, reconoce a las comunidades autónomas la capacidad de ejecutar esta legislación. Además, las comunidades autónomas deben tratar de complementar el gasto estatal en políticas sociolaborales, cubriendo aquellas parcelas detectadas en la cercanía al territorio y no suficientemente atendidas con los recursos estatales. Actualmente las competencias de empleo se encuentran transferidas a todas las comunidades autónomas, salvo a Ceuta y Melilla donde el Servicio Público de Empleo se encarga de la gestión. De este modo, cada comunidad autónoma planifica sus

#### Lectura recomendada

Joan Subirats y otros (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Los autores de este libro, profesores de reconocido prestigio en universidades de Suiza, Francia y España, proponen diversas vías y dimensiones de análisis y gestión de políticas públicas. Tratan los temas de gobernanza, participación social y las complejidades del ejercicio de gobierno en un escenario como el europeo con tantas esferas de gobierno.

#### Página web

Los reales decretos de traspaso de cada una de las comunidades autónomas pueden consultarse en la página web del Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM): <http://www.sepe.es/>

políticas sociolaborales con ciertas particularidades atendiendo a su contexto socioeconómico, lo que permite apreciar diferencias entre unas y otras, que vienen dadas por la composición de su población y el tejido productivo, entre otros factores.

Pese a la descentralización y a que puedan darse diferencias entre comunidades autónomas en la gestión de las políticas de empleo, hay un eje común en todas ellas y tiene que ver con el marco en el que se generan, el de la política de empleo europea. Por ello, los recursos que se destinan a la política de empleo han tendido a concentrarse en tres grandes bloques: programas de orientación e inserción laboral, programas de formación, creación directa de empleo y fomento del autoempleo.

La política de empleo europea, que será tratada en profundidad en el módulo 3, "Políticas de empleo europeas", está tomando cada vez mayor protagonismo en la elaboración de las políticas sociolaborales nacionales. Desde principios de los noventa se vienen plasmando en tratados y cumbres europeas acuerdos sobre cómo los estados nacionales europeos deben gestionar la políticas de empleo y la protección social.

Así, diferentes estrategias, desde *El libro blanco de Delors* de 1993, pasando por el Tratado de Ámsterdam en la Cumbre de Luxemburgo de 1997 en la que se generó la Estrategia Europea de Empleo, el Tratado de Lisboa del año 2000 y renovado en el año 2005, hasta la actual Estrategia Europa 2020 firmada en el año 2010, han guiado y orientado la formulación de las políticas sociolaborales.

Cada uno de estos acuerdos europeos han pretendido la consecución de diferentes objetivos en materia de empleo y protección social. En el siguiente cuadro se presentan los diferentes objetivos que han marcado estos tratados:

Año	Acuerdo EU	Objetivos principales
1993	<i>Libro blanco de Delors</i>	Desarrollo de los recursos humanos a través de la formación profesional. Apoyo a las inversiones productivas mediante políticas salariales moderadas. Eficacia de las instituciones del mercado laboral. Nuevas fuentes de empleo a través de las iniciativas locales. Promoción del acceso al mercado laboral para determinados grupos, como los jóvenes, los desempleados de larga duración y las mujeres.
1997	<i>Tratado de Amsterdam</i> <i>Estrategia Europea de Empleo (EEE)</i>	Impulso de la empleabilidad. Desarrollo del espíritu empresarial. Adaptabilidad. Igualdad de oportunidades.
2000 (renov. 2005)	<i>Estrategia de Lisboa</i>	Inversión en capital humano y modernización del mercado de trabajo. La energía y el cambio climático Refuerzo de la competitividad económica. Apoyo al conocimiento y la innovación.

#### Páginas web

Los documentos oficiales de las diferentes estrategias europeas se pueden encontrar en las siguientes páginas web:

Empleo Social [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social.htm)

Empleo y Política Social [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/index_es.htm)



Año	Acuerdo EU	Objetivos principales
2010	<i>Estrategia Europa 2020</i>	Crecimiento sostenible. Crecimiento inteligente. Crecimiento integrador.

La configuración de la Estrategia Europea 2020 ha estado determinada por la grave crisis financiera, económica y laboral que comenzó en el año 2008. Pero el trasfondo de las orientaciones de empleo de la Estrategia Europea 2020 no difiere de sus predecesoras, y hace hincapié, nuevamente, en la reducción del desempleo, el fomento del empleo de calidad, la mejora de los sistemas de enseñanza y del capital humano, así como de la inclusión social. En concreto propone las siguientes orientaciones para las políticas de empleo de los estados miembros:

- Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.
- Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral.
- 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.
- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

¿Qué hay detrás de todo este entramado de objetivos? En realidad la política de empleo se nutre de informes sobre indicadores ocupacionales y de empleo, elabora directrices y plantea recomendaciones que tienden a plasmarse en planes de empleo. En los últimos años y desde un punto de vista operativo, cabe destacar la aprobación de las iniciativas concretas, como la creación de una Agenda para las nuevas cualificaciones y empleos, que entre otros aspectos, como la mejora de las cualificaciones, la calidad del trabajo o la creación de empleo, ha continuado impulsando el debate sobre la flexiseguridad y sobre la necesidad de emprender reformas laborales dirigidas a su consecución.

Existen diversos instrumentos financieros, programas, proyectos y acciones dirigidos a la consecución de los objetivos de la política comunitaria en materia de empleo y política social.

Algunos de estos instrumentos son:

- Fondo Social Europeo (FSE). Se trata del principal instrumento financiero con el que cuenta la UE para sufragar los gastos de la política de empleo. Este fondo tiene como propósito establecer y desarrollar medidas destinadas a la creación de empleo y la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo.

#### Lectura recomendada

Varios autores (2010). *El empleo y la dimensión social en la Estrategia UE-2020 / The Employment and Social Dimension in the EU-2020 Strategy*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La Comisión propone que, durante el período 2007-2013, el Fondo Social Europeo (FSE) centre sus intervenciones en cuatro ámbitos de actuación, a saber: mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas; facilitar la obtención de empleo y la participación en el mercado de trabajo; propiciar la inclusión social; fomentar la creación de asociaciones en pro de la reforma.

- **EQUAL.** Iniciativa que tiene como objetivo eliminar cualquier tipo de discriminación y desigualdad en el mercado laboral. Para ello se establecen cinco ejes básicos de trabajo: capacidad de inserción laboral, espíritu de empresa, adaptabilidad, igualdad de oportunidades para hombre y mujeres, integración profesional y social para asilados.
- **PROGRESS.** El programa PROGRESS tiene por objeto aportar una ayuda financiera a la aplicación de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales. Contribuye así a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Las actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de sensibilización y de difusión, así como la ayuda a los protagonistas principales son financiadas mediante un presupuesto de 628,8 millones de euros (en precio corriente) para el período 2007-2013. El programa estará dividido en cinco secciones que corresponden a los cinco ámbitos de acción principales: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, antidiscriminación y diversidad, e igualdad entre hombres y mujeres.
- **Directrices estratégicas comunitarias 2007-2013.** Las directrices estratégicas comunitarias son un elemento importante de la nueva política de cohesión posterior al 2007. Los Estados miembros establecen sus prioridades en materia de política de cohesión en función de las directrices estratégicas. Las directrices contribuyen a la realización de otras prioridades comunitarias, principalmente las que se desprenden de la Estrategia de Lisboa y las de las líneas directrices integradas para el crecimiento y el empleo. Se refieren principalmente a las inversiones, el empleo, el conocimiento y la innovación, la cohesión territorial y la cooperación.
- **EURES.** Se trata de una red formada por los servicios de empleo público de los países del espacio económico europeo más Suiza, en colaboración con la Comisión Europea. Su misión es proporcionar a trabajadores y empresarios información, asesoramiento y un servicio de contratación, favoreciendo la movilidad de trabajadores por Europa.

### **Páginas web**

Instituciones y organismos de la UE en materia de empleo y protección social:

**Comisión Europea:**

Empleo, asuntos sociales e inclusión

<http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es>

EURES

<http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es>

Portal europeo de la movilidad profesional

Fondo Social Europeo

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=86&langId=es>

**Parlamento Europeo:**

Comisión de Empleo y Asuntos Sociales

<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/EMPL&language=ES/home.html>

**Consejo de la Unión Europea:**

Empleo, política social, sanidad y consumidores

<http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/employment,-social-policy,-health-and-consumer-affairs.aspx?lang=eses>

**Otros organismos:**

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/employment\\_rights\\_and\\_work\\_organisation/c11111\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/employment_rights_and_work_organisation/c11111_es.htm)

Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo

Banco Europeo de Inversiones

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_es.htm)

Fondo Europeo de Inversiones

[http://europa.eu/institutions/financial/eif/index\\_eshtm](http://europa.eu/institutions/financial/eif/index_eshtm)

## 2. Las políticas sociolaborales y las transformaciones recientes del mercado laboral

Aparentemente resultaría sencillo darse cuenta de que una de las tareas principales de las políticas sociolaborales es ocuparse del empleo, de su cantidad, de su calidad y de mejorar las condiciones sociales que se derivan de determinado funcionamiento del mercado laboral. Pero en realidad no es tan sencillo, sobre todo, cuando el empleo cambia y se transforma a un ritmo acelerado y cuando además en esos cambios intervienen las propias políticas que lo regulan o desregulan.

Con los procesos de globalización, las economías desarrolladas pasan de un modelo de acumulación del capital intensivo que caracteriza a la economía moderna, a un modelo de acumulación flexible del capital, que caracteriza a la llamada era postindustrial o posmoderna. Era en la que es importante producir, pero más aún consumir, y no solo productos materiales, también servicios, conocimientos, información, etc.

Este proceso de cambio productivo ha traído cambios en el mercado laboral, han surgido nuevas modalidades contractuales que hacen que las relaciones laborales sean cada vez menos homogéneas, individualizando, de una manera muy significativa, las situaciones de las personas trabajadoras en sus puestos de trabajo y en el mercado laboral.

Entre los nuevos rasgos que está adquiriendo el mercado laboral español en los últimos años es destacable la generación de una precariedad laboral evidente para algunos sectores laborales y para determinados grupos de trabajadores (trabajos con bajos salarios, con menores garantías sociales, con mayores riesgos laborales y de despido, etc.), y la generación de otra precariedad laboral, encubierta bajo nuevas y flexibles formas de trabajo, que afecta a sectores laborales punteros y, en principio, más protegidos.

La precarización del mercado de trabajo, entendida como la continua reducción de los derechos laborales, ha sido el denominador común de todas las reformas laborales de los últimos años, en las que ha sido disfrazada de flexibilización, con la pretendida justificación de que la flexibilidad era la única manera de aumentar la competitividad de las empresas y de que, consiguientemente, estas creasen empleo (y con suerte, empleo estable).

### La sociedad del riesgo

Ulrich Beck, teórico de la "sociedad del riesgo", describió este escenario de incertidumbres e inseguridades en su análisis sobre "la precariedad del trabajo en la era de la globalización". Este sociólogo concluye que "la consecuencia involuntaria de la utopía neoliberal del libre mercado es la brasileñización de Occidente". Brasileñización es el nombre que da a la precarización del trabajo; esto es, a la informalización del mismo trabajo. Se trata, según él, de una tendencia a la involución histórica caracterizada como el reverso del viejo ideal "europeo" de sociedad del trabajo y del bienestar, basada en un pleno empleo estable, como fundamento del progreso económico, social y político.

De gran importancia para las políticas sociolaborales han sido no solo el cambio de modelo productivo y los cambios en el mercado laboral, sino también los cruciales cambios que se han producido en los hogares y en las familias, tanto en su composición, como en sus funciones, la expansión de los servicios privados, y la desregulación de las prestaciones y servicios públicos, entre otros.

Todos estos cambios tienen una repercusión directa en la estructuración social y en el funcionamiento de los estados del bienestar, así como en la provisión de las políticas públicas, que necesita un serio análisis, especialmente en el campo sociolaboral.

### **2.1. Políticas sociolaborales, derecho al trabajo y ciudadanía**

Es importante insistir en que el derecho del trabajo no surge de manera espontánea, se va configurando poco a poco a partir de la lucha de los movimientos obreros, y se erige como un instrumento necesario para regular el marco de las relaciones de trabajo surgidas a partir del desarrollo del sistema productivo industrial y capitalista.

En Europa, es en el siglo XIX cuando aparecen las primeras leyes protectoras de las formas más intensas de explotación, que conciernen particularmente al trabajo de las mujeres, al trabajo infantil y a los accidentes de trabajo. La duración de las jornadas laborales, los descansos semanales, y los riesgos laborales son otros de los aspectos sobre los que se empiezan a establecer las primeras normas laborales.

Estas primeras normas laborales trataban de regular, principalmente, un tipo de situación laboral. No se trataba de cualquier situación laboral sino de una muy concreta: la del trabajo asalariado. Esto es, el trabajo por cuenta ajena y subordinado que es efectuado por trabajadores manuales en actividades industriales, a tiempo completo y bajo un contrato indefinido, que correspondía, por regla general, al empleo que tenía lugar en las grandes fábricas y con cierto número de trabajadores. En la terminología de las relaciones de trabajo, corresponde al nombre de **modelo fordista**, es decir, el tipo de empleo que se daba en la gran empresa industrial que lleva a cabo la producción en masa, basada en una calificación rigurosa de las tareas y en una organización piramidal del trabajo, mediante la supervisión jerárquica del personal.

Al frente de este trabajo hay un sujeto concreto del mismo, un individuo que no es cualquier trabajador, sino un trabajador varón, adulto, profesional, con un empleo típico, indefinido, a tiempo completo y con tareas bien definidas. El sujeto trabajador del modelo fordista se integraba socialmente mediante su empleo y a través de este, integraba a toda su familia, ya que primaba el modelo

tradicional de hombre sustentador o *male breadwinner*. Los derechos sociales y de ciudadanía se asociaron a un modelo de empleo y de trabajador concreto, creándose de algún modo lo que se conoce como una **ciudadanía laboral**.

El modelo regulador de la ciudadanía laboral –que ha llegado a tener diferentes grados de implantación, según entornos sociopolíticos, económicos y culturales–, se estructura en torno a un contrato social entre capital, trabajo y estado (mercado, sociedad y política). Basado en una serie de objetivos y estrategias compartidos, entre los que destacan los de crecimiento económico (suficiente y sostenido), pleno empleo, derechos laborales, libertad de mercado (dentro de las fronteras del Estado-nación y regulada por un gobierno de la economía por la política) y la garantía de una serie de dispositivos de protección social (salud, educación, etc.) para aquellas personas que disponen de un empleo, y de asistencia para las que quedaban fuera del mercado.

#### Lectura obligatoria

Z. Bauman (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona:Gedisa.

Este sistema de relaciones laborales, que parecía destinado a instituirse progresivamente a escala planetaria y de modo definitivo, duró poco más de una generación: desde fines de la segunda posguerra hasta mediados de los setenta. Desde entonces, se vienen dibujando diferentes procesos de desmantelamiento del sistema de relaciones laborales keynesiano-fordista, que llevan a la conclusión de que **la ciudadanía laboral está en crisis**. (Alonso, 2007)

Las bases productivas (fordista) e institucionales (keynesianas) en que se asentaba la ciudadanía laboral se han modificado y las esperanzas del pleno empleo y del empleo estable y seguro se han disipado. Factores como la globalización económica, el cambio de modelo productivo, ahora post-industrial, y la reorganización del trabajo han transformado profundamente las condiciones laborales y de empleo. La reestructuración del estado de bienestar, particularmente de los sistemas de protección social, está debilitando los mecanismos y garantías públicas de seguridad y bienestar social. El resultado es que, en palabras de Beck:

“Cuanto más relaciones laborales se desregularizan y flexibilizan, más rápidamente se transforma la sociedad laboral en una sociedad de riesgo” (1999, pág. 11).

Pero la crisis de la ciudadanía laboral, no solo se deriva de los cambios acontecidos en el mercado laboral, sino también la necesidad de reconocimiento de todos aquellos grupos laborales que no podían representarse bajo el imaginario normalizado de aquella ciudadanía laboral.

Piénsese por ejemplo en las mujeres trabajadoras, en las minorías culturales y étnicas, estos colectivos quedaban fuera del imaginario social dominante del típico y normalizado ciudadano occidental. Y por tanto, quedaban desprotegidos y vulnerables y sus derechos han sido históricamente olvidados.

En los últimos años, y sobre todo en los duros periodos de recesión económica, se está haciendo más evidente que está en crisis la ciudadanía vertebrada en torno al trabajo asalariado como vía de inclusión, cohesión e integración social, política, cultural y económica y su condición de vehículo hacia la calidad de vida y el bienestar psicológico. Lo que lleva a una necesaria recomposición del campo de la protección y las intervenciones sociales, y también de las políticas de empleo.

Es cuando los efectos y costes sociales de esta nueva situación se hacen más visibles, cuando se vuelve a dar relevancia a la problemática de la ciudadanía social y laboral y cuando se hace más ineludible la búsqueda de alternativas.

## 2.2. Metamorfosis laboral en el capitalismo postindustrial

Las últimas décadas están marcadas por una profunda y progresiva transición del capitalismo industrial al capitalismo postindustrial, informacional para algunos, que constituye un proceso complejo y heterogéneo, que está generando nuevos modelos de organización del trabajo en las economías occidentales y también un cambio en los modos de regulación que se habían impuesto bajo el capitalismo industrial.

El problema es que esta transición no es tan sencilla ni estricta, porque en realidad los nuevos modelos de organización del trabajo que han aparecido no han llegado a desplazar a las viejas relaciones laborales del régimen fordista de empleo, sino que estas conviven ahora con una pluralidad de modos de producción “flexibles” (temporales, a tiempo parcial, de formación, a distancia, etc.), lo que está generando también una variedad de formas de relacionarse con el empleo.

La organización flexible constituye un nuevo marco para las relaciones laborales en tanto que sistema de vínculos (formales e informales) económicos, sociales, jurídicos y psicológicos. En el ámbito organizacional, los procesos asociados al campo semántico de la flexibilización son los de las **deslocalizaciones**, las **subcontrataciones**, los **expedientes de regulación de empleo** (ERE), etc.

### Flexibilidad y flexibilización

El término **flexibilidad** aplicado al empleo o a la organización del trabajo suena a algo positivo, útil y confortable, como la agilidad y la libertad de movimiento. Todo lo contrario que la rigidez, la inercia y la rutina.

**Flexibilización**, como tendencia histórica, significa un proceso de transición desde un modelo de organización predominantemente rígido, cerrado, vertical, centralizado y burocratizado hacia otro donde dominan la elasticidad, la apertura, la horizontalidad, la descentralización y la agilidad.

### Renta básica de ciudadanía

Una de las propuestas más radicales como alternativa a la crisis de la ciudadanía laboral es la renta básica de ciudadanía. Desde mediados de los años ochenta se viene debatiendo esta propuesta, que supondría una alternativa a la estructura social que genera el empleo. Implica redefinir el concepto de ciudadanía, la cual ya no estaría vinculada al empleo sino que sería universal, dando derecho automático a un ingreso mínimo garantizado por el Estado.

A nivel mundial la pluralidad de relaciones laborales marcadas por la flexibilidad es observable, pero también a nivel micro, dentro de las mismas empresas y organizaciones, donde muchas de ellas se estructuran según un modelo de círculos concéntricos. (Castells, 2001)

El núcleo central de tales organizaciones está integrado por trabajadores dotados de competencias clave que confieren un alto valor añadido a su trabajo. Gozan de buenas condiciones salariales y contractuales y de una “flexibilidad funcional”.

En los círculos intermedios figura el personal sometido básicamente a los imperativos de las modalidades de la “flexibilidad numérica y temporal”, mediante las cuales la organización ajusta la cantidad de personal y de tiempo de trabajo a los imperativos coyunturales de la demanda de productos o servicios.

Y, por último, se encuentran los círculos periféricos, donde aparecen las formas más extremas de flexibilización, aunque en realidad habría que decir las formas extremas de precarización.

La transición al nuevo entorno sociolaboral conlleva un cambio de perfil del “sujeto” trabajador que no solo se manifiesta en unas condiciones estructurales de trabajo diferentes, sino también en unas subjetividades diferentes. La época industrial estaba encarnada por el **proletariado**, esto es, por el trabajador asalariado que vende su fuerza laboral como **empleado** a cambio de un contrato laboral estable, un salario y unas condiciones laborales negociadas colectivamente; en las actuales condiciones laborales, la figura emergente en la organización flexible es, haciendo un neologismo, la del **precariado**.

Esta degradación de las condiciones laborales tiene repercusiones claras en la acción social de las personas trabajadoras, mucho más individualizada que colectiva, pero también trasciende el marco de lo evidente, afectando, de forma general, a las culturas e identidades laborales que son posibles construir en la nueva era del capitalismo post-industrial. En otras palabras:

“Es la era de la precariedad. Así, frente a la protesta colectiva o la organización corporativa de intereses típica del ciclo fordista, la intensificación y la inseguridad promovidas por las nuevas formas de gestión en la precariedad provocan ajustes (y desajustes) individualizados de carácter psicológico; formas de conflicto de baja intensidad, malestares, huidas, descontentos y acosos, que apuntan hacia una desafección creciente de la cultura laboral, así como a una expresión del conflicto laboral cada vez más fragmentada, defensiva y reactiva”. (Alonso y Fernández, 2009, pág. 248)

#### Ved también

En el módulo 2, “Las políticas sociolaborales en el contexto de la precarización del empleo”, se profundizará sobre este aspecto.



### 2.2.1. Evolución del empleo y del sujeto trabajador en el mercado laboral español

Dos aspectos creemos que son sustanciales para entender cómo los cambios acontecidos en el mundo del trabajo en los últimos años han generado una precariedad asentada y consolidada en el mercado laboral español, pese a que las políticas laborales traten de combatirla.

Uno es la dualidad del mercado laboral (indefinidos frente a temporales) y la otra la generación de una franja de empleo cada vez más precario (trabajos mediocres, trabajos basura y los actuales *mini-jobs*).

La principal consecuencia de la dualidad del mercado laboral español es la temporalidad en el empleo, que se ha convertido en uno de los grandes problemas del mercado laboral español, donde ha llegado a alcanzar a más de un tercio de la población trabajadora, mientras que en el resto de países de la OCDE no ha llegado a ser nunca tan elevada. La temporalidad contractual comenzó a regularse en España con la reforma laboral que se acometió en el año 1984 –anteriormente, no es que no existiese el trabajo temporal sino que no se contemplaba en la regulación laboral–. Y se reafirmó con la reforma del año 1994, momento a partir del cual el contrato indefinido, que hasta entonces era el único tipo de contrato laboral regulado, comienza compartir protagonismo con los contratos temporales como: el de por obra o servicio, por circunstancias de la producción, por interinidad, etc.

En el ordenamiento laboral se conoce a este fenómeno como una **tendencia expansiva**, que consiste en la inclusión en el reglamento laboral de situaciones laborales y sujetos del trabajo que anteriormente se encontraban fuera de la cobertura del derecho del trabajo.

Se trata de las denominadas, por el especialista francés en derecho del trabajo, Alain Supiot, **zonas grises** del empleo. Estas zonas que se han ido regularizando por la jurisprudencia han supuesto la ampliación de las fronteras del ordenamiento laboral a nuevos sujetos laborales.

Ejemplos de zonas grises son la contratación temporal, la contratación a tiempo parcial, o los contratos formativos; fórmulas contractuales que hoy en día ya no son para nada minoritarias, aunque en un principio se consideraron formas “atípicas de empleo”.

Pese a la regulación de algunos empleos que se daban en esas zonas grises, como las diferencias en los derechos laborales de unos contratos a otros son tan elevadas, a lo que se ha llegado es a una marcada fragmentación de la población activa del mercado laboral español: por un lado, con una franja de trabajadores indefinidos, y, por otro, empleados eventuales con condiciones laborales peores, sueldos más bajos y más fáciles de despedir. Este fenómeno se ha bautizado como la dualidad del mercado laboral español y desde hace años

#### Página web

El Consejo Económico y Social de España (CES) elabora anualmente una memoria sobre la situación socio-económica y laboral de España, disponible en el siguiente enlace: <http://www.ces.es/index.jsp>

las sucesivas reformas laborales han tratado de determinar cómo atajar este problema, sin llegar a plantear soluciones definitivas. Sobre la marcha se han tomado medidas como las bonificaciones a las empresas por la contratación indefinida o la prohibición de encadenar contratos eventuales por determinado tiempo, entre otras medidas, pero sin llegar a resolver el problema.

Sin ir más lejos, podemos encontrar en los debates actuales de la opinión pública discursos contradictorios sobre la necesidad de un **contrato único**. Unos lo defienden como una solución factible para reducir la dualidad, pero otros, sus detractores, ven en un contrato único la fórmula para reducir los derechos adquiridos (como los de antigüedad) de las personas trabajadoras. Y es que lo que está en juego con este tipo de propuestas no son tanto los tipos de contratos, sino los derechos de las personas trabajadoras.

El otro rasgo de la evolución del empleo en el mercado español, que anunciábamos más arriba, es la precarización del empleo. Se trata de la generación de empleos que aunque pueden estar regulados, no dotan a quienes las realizan de unas condiciones de vida dignas, porque las condiciones laborales no son las adecuadas, porque los salarios son escasos o porque los beneficios sociales que generan son limitados. Gráficamente, actualmente se les viene denominando mini-jobs.

También se da un empleo precario normalmente ligado a lo informal, irregular y situados en los márgenes del empleo, donde se reproducen los empleos de “usar y tirar” (empleo kleenex) o trabajos basura (*junk job*) que suelen ser realizados por personal desechable, al que se utiliza y aprovecha sin ningún tipo de valoración o reconocimiento, lo que se asemeja más a una forma de explotación.

Este tipo de precariedad en el empleo pone al descubierto el desfase creciente entre un orden económico regido por las leyes del mercado y un orden político basado en un **derecho del trabajo** superado por los acontecimientos. Muchos de los sectores que sufren la precariedad del empleo por encontrarse en los márgenes del empleo reclaman el sometimiento pleno al ordenamiento laboral y su tutela, ya que eso supone mejorar sus condiciones laborales y equipararlas al resto de los trabajadores.

Este es el caso de ciertos trabajadores autónomos los conocidos como “falsos autónomos” o trabajadores con contratos mercantiles, o también el caso de las personas con una beca o de prácticas.

Para estos colectivos, según Baylos Grau, se produce el fenómeno de "**huida del derecho del trabajo**", que significa:

"La utilización preferente de figuras contractuales no laborales para definir determinadas prestaciones de servicio, y correlativamente el éxodo hacia formas jurídicas típicamente civiles o mercantiles, en supuestos de descentralización productiva y contratación externa de servicios profesionales, que se amplía también a la prestación de determinados trabajos atípicos."

Continúa el autor señalando lo siguiente:

"Además, esta evasión se representa como un acto voluntario, tanto en el sentido de la existencia de una voluntad consciente de evitar la aplicación del derecho del trabajo como en la forma en que se realiza esta exclusión normativa, principalmente a través del libre acuerdo de voluntades, pues es la autonomía de las partes la que fija el tipo de relación no laboral, y son la intención y la voluntad de los contratantes las que regulan directamente el contenido del servicio prestado y las condiciones de todo tipo que lo rigen". (Baylos Grau 2000, págs. 35-36)

De modo que los fenómenos de huida del derecho del trabajo agravan notablemente la situación desprotección laboral de las personas trabajadoras.

El resultado de esta degradación de las condiciones de empleo ha generado lo que R. Castel denomina "individuos por defecto", que ya no son solo aquellos que no tienen un empleo y tienen que recurrir a la asistencia social, son también aquellos que pese a trabajar no están integrados en el régimen del empleo, porque como señala:

"Con la degradación de la categoría del empleo y la multiplicación de las formas de subempleo, cada vez más trabajadores (por ejemplo, los "trabajadores pobres") carecen también de las condiciones necesarias para conducirse y ser reconocidos como individuos de pleno derecho. Los individuos por defecto ya no son solo aquellos que dependen de lo que antaño se denominaba asistencia y hoy ayuda social, también pueden trabajar, ser activos, porque se multiplican las actividades que, hablando con propiedad, no son empleos de pleno derecho". (Castel 2010, pág. 29)

La precariedad del empleo, tanto en su aspecto cuantitativo (altas tasas de incidencia y de prevalencia en ciertos sectores y para ciertos colectivos) como en el cualitativo (se expande y se contagia por todos los niveles y sectores sociolaborales, incluso los más protegidos hasta el momento) encarna la nueva realidad del trabajo, un fenómeno que contamina todo el sistema, modificando las relaciones y los significados que las personas establecen con el "empleo" y también con el "desempleo".

### **2.3. Las políticas sociolaborales y la falsa confrontación entre pasivas y activas**

Es habitual encontrarnos con una clasificación de las políticas de empleo, con serias implicaciones prácticas y no libre de controversias, que distingue las políticas entre pasivas y activas. Las primeras tienen como objetivo principal la garantía de rentas, el mantenimiento del poder adquisitivo de aquellos activos que se han quedado en situación de desempleo. Mientras que las políticas activas pretenden incrementar el nivel de empleo reduciendo el de desempleo y estableciendo medidas de intermediación, orientación y formación, para encajar oferta y demanda de trabajo en el mercado laboral.

Claro que denominar unas políticas como pasivas y otras como activas no es una adjetivación que resulte indiferente, es más, tiene unas connotaciones ideológicas claras. Además, esta clasificación encubre la evolución histórica que se ha producido entre ambas políticas y, al posicionarlas como políticas contrapuestas o confrontadas, oculta la necesaria vinculación que existe entre estas. (Zubero, 2010)

Veamos por qué.

En primer lugar, las políticas pasivas de empleo son aquellas políticas que tienen por objetivo el mantenimiento de rentas de aquellas personas que no tienen empleo.

Entre las políticas pasivas, las más importantes, sin duda alguna, son las prestaciones por desempleo, que pueden subdividirse en dos tipos de prestaciones por desempleo:

- **Prestaciones de nivel contributivo (por desempleo total o parcial).** Orientadas a personas desempleadas. Este tipo de prestaciones requiere la cotización previa del trabajador a la Seguridad Social por este motivo, durante el período legal establecido. Estas prestaciones tienen como referencia lo cobrado en el empleo anterior y se trata, propiamente, de un seguro de desempleo.  
En las actuales condiciones laborales, hay sectores de la población con trabajos precarios e intermitentes a los que les resulta muy difícil acceder a estas prestaciones; ya que, en particular para recibir el seguro de desempleo, una persona requiere, entre otros requisitos, “haber perdido un empleo de forma involuntaria y haber cotizado a la Seguridad Social durante un período de al menos doce meses”.
- **Prestaciones de nivel asistencial.** Engloba el subsidio de desempleo y el subsidio para los trabajadores del Régimen especial agrario. Se trata de una prestación económica, por debajo de la cuantía de la prestación contributiva, y el abono a la Seguridad Social de la cotización correspondiente para asistencia sanitaria y para la contingencia de jubilación. Tienen derecho a ellas las personas que hayan agotado las prestaciones por desempleo y aquellas que se encuentren en determinadas situaciones de necesidad. Se contemplan además otras situaciones como las minusvalías, personas que han estado en la cárcel y las personas emigrantes retornadas. Estas prestaciones se financian vía presupuestos generales.

En el nivel asistencial, tiene una especial importancia el salario mínimo interprofesional (SMI), cuya cuantía es de referencia para calcular algunas prestaciones sociales. Aunque, desde que nació en el año 2004, se utiliza el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), algo menor que el SMI, como indicador del nivel de renta para determinar la cuantía de determinadas prestaciones o para acceder a otros beneficios o servicios públicos.

En momentos de crisis o de recesión económica, en los que el desempleo es muy elevado, tiende a crecer el peso del nivel asistencial, pero se vuelve necesario que cobren mayor protagonismo otros dispositivos de la protección, originariamente concebidos con un carácter más restringido en cuanto a su ámbito subjetivo y temporal de aplicación, como la renta activa de inserción (limitada a determinados colectivos de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y con dificultad para encontrar un empleo) o programas temporales de protección por desempleo e inserción.

Como decíamos anteriormente, denominar una política como “pasiva” tiene connotaciones, y su valoración y legitimación, en este caso, no resulta positiva. Si a ello se le añade que la teoría ortodoxa suele hacer hincapié en aspectos negativos de estas políticas como por ejemplo, la caída en la “trampa de la pobreza”, la desincentivación a la búsqueda de empleo de quien recibe una prestación y la consecuente prolongación del desempleo, la cosa no ayuda a tener una noción positiva de la relevancia de estas políticas.

Por ello es necesario destacar que las políticas pasivas pueden tener efectos positivos que pueden superar los negativos, como por ejemplo:

- El efecto “estabilizador automático” de la demanda de consumo, que pueden paliar los efectos de las recesiones económicas.
- Evita la pérdida de capital humano de las personas desempleadas en general.
- Puede contrarrestar el efecto desalentador del desempleo incitando una búsqueda activa de empleo.
- Puede facilitar el reciclaje de cualificación de los trabajadores en contextos de acelerado cambio tecnológico.

#### SMI

De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la fijación del SMI corresponde al Gobierno del Estado, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales, y teniendo en cuenta, para ello, el índice general de precios de consumo (IPC), la productividad media nacional alcanzada, el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y la coyuntura económica general.

#### Trampa de la pobreza

El concepto de “trampa de la pobreza” ha sido extensamente utilizado en la literatura relativa a las políticas sociales, y hace referencia a la situación en la que las personas pueden preferir, frente al acceso al mercado de trabajo, seguir percibiendo prestaciones económicas de garantía de ingresos. Este efecto se produce cuando la cuantía de la prestación es similar al salario que se percibe en el mercado de trabajo, y, en general, cuando las ventajas que se le atribuyen al empleo remunerado no alcanzan a compensar los costes que ocasiona. En resumen, hay situaciones en las que “trabajar no compensa”.

Por su lado, las políticas activas de empleo se refieren al conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de personas desempleadas en el mercado de trabajo, 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.

Dentro de las mismas se incluyen un conjunto heterogéneo de medidas de diversa índole que van desde la formación, el fomento del empleo y de la flexibilidad laboral y la polivalencia, hasta la información y orientación, intentando fomentar la “empleabilidad” de estas personas.

Este tipo de políticas efectúan su entrada en España a mediados de la década de los años ochenta. No es posible entender el desarrollo de las políticas activas a favor del empleo en España sin tener en cuenta dos factores fundamentales como fueron: el momento de crisis y de transformación productiva de los años ochenta, con altas tasas de desempleo y la entrada en la Unión Europea. (López-Aranguren, 2006)

El desarrollo de las políticas activas de empleo va en paralelo a la evolución de la Estrategia Europea de Empleo y viene a remarcar la insuficiencia de las anteriores políticas, las pasivas, para impedir el aumento del desempleo. Tal y como señalan Arriba y Pérez Eransus:

“La extensión de las políticas activas de mercado laboral se produjo en los años ochenta de la mano de instituciones de ámbito internacional como la ONU, la OCDE, el Banco Internacional y, a partir de mediados de los años noventa, la Unión Europea. En aquel momento de gran preocupación por el desempleo de carácter estructural, estas organizaciones internacionales recomendaban a los Estados la puesta en marcha de medidas destinadas a mejorar el nivel de cualificación de los desempleados con el fin de que estos pudieran adaptarse a las necesidades del nuevo escenario competitivo. Se proponía a los Estados reemplazar las políticas de protección económica (que pasaban a ser designadas como pasivas) por medidas diseñadas para estimular la vuelta al empleo de los desempleados (activas)”. (Arriba y Pérez Eransus 2007, pág. 124)

A pesar de la variada tipología de medidas que existen en el ámbito de las políticas activas, se suelen establecer tres grandes ejes de actuación:

- **Políticas de promoción y creación de empleo.** Actuaciones que persiguen crear empleo mediante incentivos a la contratación (principalmente con bonificaciones empresariales en el pago de las cuotas a la Seguridad Social), creación de empleo público directo, fomento del autoempleo, fortalecimiento del desarrollo local y contratación de agentes de empleo y desarrollo local (AEDL). Algunos de estos programas de empleo están subvencionados por el Servicio público de empleo estatal (SPEE) y van dirigidos a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.

- **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 parados) mejorar sus oportunidades de inserción en el mercado laboral. Con ellas se pretende potenciar la inserción y reinserción profesional de la población demandante de empleo, mediante la cualificación, recualificación o puesta al día de sus competencias profesionales. Se pueden clasificar en:
  - formación de demanda (acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación en respuesta a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores);
  - formación de oferta (planes de formación dirigidos a ocupados y acciones sobre desempleados con el fin de mejorar sus capacitaciones y cualificaciones de cara a su incorporación al empleo);
  - y formación en alternancia con el empleo (acciones formativas de los contratos para la formación y programas públicos de empleo-formación).

Durante los últimos años se viene elaborando del Catálogo nacional de cualificaciones, instrumento principal del Sistema nacional de cualificaciones profesionales (SNCP), y cuyo principal objetivo es identificar cuáles son las más significativas en los distintos sectores productivos para su inclusión en los programas de formación profesional del ámbito educativo y/o laboral.

- **Políticas de orientación, intermediación y colocación.** Actuaciones que tratan de mejorar la relación entre oferta y demanda de trabajo: orientación en la busca de empleo, gestión de ofertas y contratación, etc. Mediante el desarrollo de programas de orientación laboral y colocación en los que se ofrece información y orientación laboral a aquellas personas en situación de desempleo y se atiende a la gestión de las colocaciones. Los agentes encargados de estos programas han sido los servicios públicos de empleo, estatal y autonómicos, y también agencias de colocación o servicios integrados para el empleo, gestionados por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, cuyos recursos provienen de programas subvencionados por la administración. Durante el 2010, se realizaron cambios en la regulación del papel de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo y su ámbito de actuación, resaltando la importancia de la colaboración público-privada en la intermediación laboral y la gestión de las políticas activas de empleo. Lo que abre la puerta, por ejemplo, a las empresas de trabajo temporal, a realizar trabajos de intermediación laboral.

#### Página web

El Sistema nacional de cualificaciones profesionales, y su principal instrumento, el Catálogo nacional de cualificaciones, constituyen el marco de referencia común e integrador de elementos tales como el diseño de títulos de formación profesional, los certificados de profesionalidad, el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales, y la orientación para el empleo y la formación.

Web del Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL) [http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice\\_incual.html](http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_incual.html)

#### Página web

Para más información consultar la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social <http://www.empleo.gob.es/index.htm>

Pese a que en los últimos años ha ido en aumento la importancia que se le concede a las políticas activas de empleo y es mayor su legitimidad social y política, no se ha conseguido frenar el deterioro del mercado de trabajo, y se han puesto en evidencia algunas de las debilidades y carencias de estas políticas.

Estudios económicos del gasto destinado a la ejecución de estas políticas señalan que en España, aunque se van dedicando mayores recursos económicos a las políticas activas de empleo, su progresión está siendo lenta y además depende de los ciclos económicos, viéndose reducidos en los momentos de recesión económica. (Alujas, 2003 y 2006)

En comparación con otros países europeos, en España es evidente la escasez de recursos económicos destinados a los servicios públicos de empleo; su gasto se sitúa muy por debajo de la media europea. Sin embargo, es más evidente la preferencia por potenciar políticas activas de empleo basadas en incentivos a las empresas y entidades contratantes (en especial por medio de subvenciones y bonificaciones a la contratación). Estas últimas, que se incluyen dentro del primer tipo de políticas activas, las que se conocen como “políticas de promoción y creación de empleo”, suponen un porcentaje del gasto mucho mayor en España que en el resto de países europeos. No obstante, los resultados de esta políticas no son claros y los verdaderamente beneficiarios de las mismas tampoco. (López, Lope y Verd, 2007)

### Reflexión

¿Podemos afirmar que las políticas activas de empleo son verdaderas políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social?

En términos de legitimidad social, en los últimos años se han consolidado este tipo de políticas, pero presentan una serie de debilidades, entre otras:

- la opacidad de la información existente en muchos casos respecto de la ejecución de las medidas ejecutadas en el ámbito territorial;
- la descoordinación existente entre los distintos niveles administrativos responsables en materia de empleo;
- la estaticidad de las medidas, que parece que sirven para cualquier contexto local y por tanto, la falta de ajuste entre las necesidades reales del territorio y la oferta realizada;
- el clientelismo generado alrededor de ellas;
- el bajo desarrollo de estudios de evaluación de evaluación de las políticas de empleo adoptados en las distintas comunidades autónomas.

### Lectura obligatoria

M. López; A. Lope; J. M. Verd (2007). “El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario”. *Cuadernos de Relaciones Laborales* (vol. 25, núm. 2).



Por tanto, como podemos comprobar, ambos tipos de políticas, pasivas y activas, tienen sus limitaciones y su confrontación no nos lleva por buen camino. Como se profundizará en los siguientes módulos, la tendencia que venimos experimentando en los últimos años de remarcar las políticas activas por encima de las políticas pasivas implica un cambio en el discurso en el que se basan las políticas sociolaborales, que dejan de apoyarse en el derecho ciudadano a unas determinadas prestaciones sociales para hacerlo sobre la responsabilización individual frente al riesgo de desempleo y de dependencia.

#### Ved también

Esta cuestión será tratada con más detalle en los siguientes módulos.

## 2.4. La Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (a partir de ahora OIT) fue creada en el año 1919 con el propósito de adoptar normas internacionales que abordaran el problema de las condiciones de trabajo que entrañaban "injusticia, miseria y privaciones". En 1944, la inclusión de la Declaración de Filadelfia en su Constitución amplió el mandato normativo de la organización para dar cabida a asuntos de carácter general relacionados con la política social y los derechos humanos y civiles.

#### Página web

Organización Internacional del Trabajo <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>

Las normas de la OIT tienen la forma de convenios y recomendaciones:

- Los **convenios** son tratados internacionales que se adoptan buscando y esperando su ratificación por los Estados miembros de la organización.
- Las **recomendaciones** no son instrumentos vinculantes, contienen directrices, orientaciones y propuestas que pueden orientar la política y la acción nacionales.

Tanto los convenios como las recomendaciones incidirán concretamente en las condiciones y prácticas de trabajo cuando cada Estado miembro los incorpore a su derecho laboral.

Desde sus orígenes, la OIT ha tratado de tutelar a los colectivos más necesitados de protección. En la actualidad, la protección de estos colectivos está volviendo a ser objeto de atención por parte de la OIT, en especial en lo que respecta al trabajo infantil. La OIT emprendió, dentro del denominado Programa Infocus sobre el trabajo infantil (IPEC, creado en 1992), una campaña mundial contra el trabajo infantil, cuyo objetivo prioritario es promover el desarrollo y la aplicación de una legislación protectora contra el trabajo infantil. Esta acción se ha ido intensificado debido a la aprobación, en el año 1999, del Convenio número 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, con la finalidad de:

- impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil;

- prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social;
- asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional;
- identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y
- tener en cuenta la situación particular de las niñas.

Así pues, para la OIT, ciertos grupos (como los jóvenes, las mujeres, las minorías étnicas o raciales, los inmigrantes, los niños y, sobre todo, los pobres) son particularmente vulnerables a las formas contemporáneas de trabajo forzoso.

#### **2.4.1. La propuesta del “trabajo decente” en la normativa internacional**

El concepto de “trabajo decente” fue formulado por la OIT –Gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores– como una manera de identificar las prioridades de la OIT. Se basa en el reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en beneficio de todos, y crecimiento económico, que aumenta las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo de las empresas.

El trabajo decente refleja las prioridades de la agenda social, económica y política de países y del sistema internacional. En un período de tiempo relativamente breve, este concepto ha logrado un consenso internacional entre gobiernos, empleadores, trabajadores y la sociedad civil sobre el hecho de que el empleo productivo y el trabajo decente son elementos fundamentales para alcanzar una globalización justa, reducir la pobreza y obtener un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.

El trabajo decente es esencial para el bienestar de las personas. Además de generar un ingreso, el trabajo facilita el progreso social y económico, y fortalece a las personas, a sus familias y comunidades. Pero todos estos avances dependen de que el trabajo sea trabajo decente, ya que el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de los individuos durante su vida laboral.

#### **Bibliografía**

A. Sen; J. Stiglitz; I. Zubero (2009). *Se busca trabajo decente*. Madrid: HOAC.

La OIT ha desarrollado una agenda para la comunidad del trabajo con el fin de movilizar sus recursos y ofrece apoyo a través de programas nacionales de trabajo decente. La puesta en práctica del Programa de trabajo decente se logra a través de la aplicación de cuatro objetivos estratégicos de la OIT que tienen como objetivo transversal la igualdad de género:

- **Crear trabajo.** Una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.
- **Garantizar los derechos de los trabajadores.** Para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de los trabajadores, de todos los trabajadores, y en particular de los trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor, y no en contra, de sus intereses.
- **Extender la protección social.** Para promover tanto la inclusión social como la productividad al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada.
- **Promover el diálogo social.** La participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas.

El objetivo general del trabajo decente es provocar cambios positivos en la vida de las personas a nivel nacional y local. Las prioridades y objetivos se definen dentro de los marcos de desarrollo nacional con el propósito de superar los principales déficits de trabajo decente a través de programas eficientes que abarquen cada uno de los objetivos estratégicos.

La OIT trabaja con otros interlocutores dentro y fuera de las Naciones Unidas para ofrecer experiencia consolidada e instrumentos políticos clave para el diseño y la aplicación de estos programas. Además, proporciona apoyo para formar las instituciones necesarias para llevarlos a cabo y medir los progresos. El contenido de estos programas difiere de un país a otro, al reflejar sus necesidades, recursos y prioridades. Pero se insiste en la necesidad de establecer las bases de un marco más justo y sostenible para que sea posible un desarrollo global.

#### Página web

Para conocer más sobre esta perspectiva, consultar la revista de la OIT:

*Revista Internacional del Trabajo*

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/index.htm>

## Resumen

Pensar que las políticas sociolaborales pueden resolver los problemas estructurales del empleo es una fantasía, pero pensar que la intervención política en el mercado laboral no sirve para nada, porque sus efectos y repercusiones directas sobre el mercado laboral puede ser discutibles, es una falacia. Como hemos visto a lo largo de este módulo, la evolución que han tenido las políticas sociolaborales desde sus orígenes ha demostrado lo importante que es la adaptación de las políticas a las necesidades de un contexto socio-económico en constante transformación, sin desconocer por ello su finalidad y preservando siempre su carácter causal.

El modelo de políticas sociolaborales realizadas en España se caracteriza porque combina una política de empleo que resulta débil, un familiarismo amortiguador y unas prestaciones públicas, subsidiarias que nunca han destacado por su capacidad para resolver las dificultades y reducir los riesgos de la población trabajadora ni, sobre todo, de ciertos colectivos en clara desventaja en el mercado laboral.

El problema de fondo de las políticas sociolaborales que se han hecho operativas en las sucesivas reformas laborales, medidas urgentes y decretos de ley en España, se encuentra en la evidente orientación ideológica que a ellas subyace, al parecer compartida, más allá de las diferencias de grado, tanto por ideologías socialdemócratas como liberales. Una orientación ideológica que impera también en la política europea dominante, en la que se tiende a presentar la protección laboral exclusivamente como un coste y se considera que rebajar las garantías que han rodeado al trabajo asalariado será el mejor mecanismo para favorecer la recuperación del empleo.

Además, el carácter de urgencia con el que se aplican las políticas sociolaborales suele llevar consigo una falta de consenso entre los principales agentes sociales, que ya no se limita al clásico conflicto entre organizaciones empresariales y sindicales sino que es mucho más complejo, y que acarrea consecuencias negativas sobre la aplicación de estas políticas, limitando la efectividad de los objetivos dispuestos por los poderes públicos.

Tanto en las recientes transformaciones del sistema capitalista de las economías occidentales, como en las diversas crisis económicas que han afectado al mercado laboral español durante los últimos treinta años se ha demostrado que estos son algunos de los problemas a los que todavía se tienen que enfrentar las políticas sociolaborales. Por ello, no está de más destacar que, a pesar de la naturaleza cambiante de las relaciones laborales y sus implicaciones para la regulación laboral, el reto de las políticas sociolaborales es encontrar

los medios e instrumentos necesarios para proporcionar cada vez mejores y más justas condiciones sociolaborales para las personas trabajadoras y evitar la exclusión social para quienes tienen serias dificultades de acceso al empleo.

Por tanto, desde esta perspectiva de las políticas sociolaborales, se trata de visibilizar la directa y estrecha relación que existe entre el ámbito económico y laboral y el ámbito social, por lo que las políticas que se hagan deben superar la lógica estrictamente paliativa, para no funcionar como un mero parche ante los males del sistema económico. Parche, además, que como ha quedado demostrado a lo largo de las páginas anteriores y se profundizará en las siguientes, está siendo cada vez más limitado por la generalización de la inestabilidad y precariedad laboral que hacen más significativas aún las desigualdades sociales.



## Glosario

**ciudadanía laboral** *f* Conjunto de derechos sociales y laborales conseguidos en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial en las sociedades europeas, que junto a los derechos civiles y políticos conformaron la plena ciudadanía de los países occidentales durante unos años.

**estados de bienestar** *m* Concepto de las Ciencias Políticas y Económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general de Estado y de organización social, según la cual el Estado provee ciertos servicios o garantías sociales a las personas habitantes del territorio al que representa.  
*en* welfare state

**política pública** *f* Según Kraft y Furlong “Curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. [Las políticas públicas] reflejan no solo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas ponen de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión” (2006, pág. 5).

**política social** *f* Política relativa a la administración pública de la asistencia social y de los servicios públicos en aspectos como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la asistencia y los servicios sociales.

**política laboral** *f* Política que trata de repercutir, directa o indirectamente, en las relaciones entre los agentes que intervienen en el mercado de trabajo, así como en su estructura, organización y funcionamiento.

**política sociolaboral** *f* Parte de las políticas sociales que implican la intervención, de forma directa o indirecta, en aspectos relativos y derivados del mercado de trabajo.

**trabajo decente** *m* Concepto propuesto por la Organización Internacional del Trabajo para establecer las características que debe reunir una relación laboral para considerar que cumple los estándares laborales internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

## Bibliografía

- Adelantado, J.** (coord.) (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar: Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria.
- Alonso, L. E.; Fernández, C. F.** (2009). "Usos del trabajo y formas de gobernabilidad: la precariedad como herramienta disciplinaria". E. Crespo; A. Serrano (2009). *Trabajo, subjetividad y ciudadanía*. Madrid: Editorial Complutense y CIS.
- Alonso, L. E.** (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Aleman Páez, F.** (dir.) (2009). *Materiales prácticos y recursos didácticos para la enseñanza del Derecho del trabajo y las políticas sociolaborales. Una propuesta adecuada al EEES*. Tecnos.
- Alujas, J. A.** (2003). *Políticas activas de mercado de trabajo en España*. Madrid: CES.
- Alujas, J. A.** (2006). "Las políticas activas del mercado de trabajo en España en el contexto de la UE". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (núm. 61).
- Arriba, A.; Pérez, B.** (2007). "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación". *Política y Sociedad* (vol. 44, núm. 2, págs. 115-133). <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/11308001/articulos/POSO0707110115A.PDF>
- Bauman, Z.** (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa: Barcelona.
- Baylos Grau, A.** (2000). "La huida del Derecho del Trabajo: tendencias y límites de la deslaborización". En: M. R. Alarcón Caracuel; M. M. Mirón Hernández (coord.). *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*. Madrid: Marcial Pons.
- Beck, U.** (1999). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Brugué, Q.; Gomà, R.** (eds.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Castel, R.** (2010). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M.** (2001). *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- Esping-Andersen, G.** (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Ferrera, M.** (1996). : "The 'southern model' of welfare in social Europe". *Journal of European Social Policy* (vol. 6, núm. 1, págs. 17-37).
- Gomà, R.; Subirats, J.** (coords.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.
- Kraft, M.; Furlong, S.** (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* (2.ª ed.). Washington, DC: CQ Press.
- López-Aranguren Marcos, L.** (2006). "Las políticas activas de empleo". En: Fernando Vidal Fernández (ed.). V Informe FUHEM de políticas sociales. *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*. Icaria / FUHEM, Madrid.
- López, M.; Lope, A.; Verd, J. M.** (2007). "El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario". *Cuadernos de Relaciones Laborales* (vol. 25, núm. 2).
- Lowi, T. H.** (1970). "Decision Making vs Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy". *Public Administration Review* (núm. 30).
- Moreno, L.; Serrano, A.** (2007). "Europeización del bienestar y activación". *Política y Sociedad* (vol. 44, núm. 2, págs. 31-44.). <http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO0707230031A.PDF>
- Navarro, V.** (2004). *El Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- Ruiz Viñals, C.** (coord.) (2004). *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: UOC.



**Sapir, A.** (2005). *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Bruselas: Bruegel.

<http://www.bruegel.org>.

**Sempere, A.V.; Cano, Y.; Charro, P.; San Martín, C.** (2005). *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.

**Sen, A.; Stiglitz, J.; Zubero, I.** (2009). *Se busca trabajo decente*. Madrid: HOAC.

**Sennet, R.** (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.

**Subirats, J. y otros** (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

**Supiot, A.** (1999). , "Transformaciones del trabajo y porvenir del derecho laboral en Europa". *Revista Internacional del Trabajo* (vol. 118, núm. 1, págs. 35-50).

**Varios autores** (2010). *El empleo y la dimensión social en la Estrategia UE-2020 / The Employment and Social Dimension in the EU-2020 Strategy*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

**Zubero, I.** (2010). "Políticas de empleo y cohesión social". *Ekonomiaz 25 aniversario* (págs. 250-285).

