

Políticas activas de empleo en España: antecedentes y marco cultural desde el análisis del debate político

María Belén García-Palma*

Resumen

La presente investigación es un análisis de las políticas activas de empleo en España, que aplica las herramientas y técnicas que ofrece la perspectiva sociológica. Este análisis permite la consideración analítica del entorno en el que se desarrollan, a través de las distintas dimensiones que se dan en las formas de organización social, se entiende como estas estructuras sociales que rigen en los distintos ámbitos sociales de forma interconectada y que imprimen su carácter y funcionamiento. El período contemplado en la investigación es el decenio 2003-2013, dado que la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, marcó una nueva etapa en su regulación. Los principales textos normativos del marco regulador de las políticas activas de empleo, y la transcripción de los

* Profesora Asociada, Departamento de Sociología, Universidad de Murcia, España.

Código de referato: SP.269.XLVII/19

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2019.47.02>



STUDIA POLITICÆ



Número 47 otoño 2019 – pág. 17-44

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

debates que le acompañan para su aprobación en las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), constituyen la materia prima de la que se nutre este trabajo de investigación. Estos documentos oficiales son el producto de la vida institucionalizada de la sociedad. A este material se le ha aplicado un *análisis de contenido*, desarrollado a través de diversas estrategias de tipo descriptivo, contextual, relacional y conceptual.

El trabajo realizado ha permitido concretar los *antecedentes* y el *marco cultural* del proceso de debate y tramitación del marco normativo de las políticas activas de empleo. Entre los resultados, cabe destacar la definición política del contexto socioeconómico y los determinantes inmediatos para la promoción del marco regulador de las políticas activas de empleo; así como los aspectos que se posicionan como normas y valores sociales como por ejemplo, los compromisos que adquieren los trabajadores desempleados y los poderes públicos en el desarrollo de estas políticas.

Palabras clave: políticas activas de empleo – debate político – marco social – marco cultural

Abstract

This investigation is an analysis of the Active Employment Policies in Spain, applying the tools and techniques offered by the sociological perspective. This analysis allows the analytical consideration of the environment in which they are developed, through the different dimensions that occur in the ways of social organization. They are understood as these social structures that regulate the different social fields in an interconnected way, and they imprint their character and behaviour.

The period contemplated for the investigation is the decade 2003-2013. In 2003, the Employment Act 56/2003 establish a new stage in the regulation of these policies. The main normative texts of the regulatory framework of Active Employment Policies, and the transcription of the debates included for approval at the *Cortes Generales* (Congress of Deputies and Senate), constitute the raw materials for this work. These official documents are the result of the institutional life of society. A content analysis has been applied to this material, developed through several descriptive, contextual, relational, and conceptual strategies.

This work has made it possible to specify the background and the cultural framework of the process of debate and processing of the normative framework of the Active Employment Policies. The results include the political definition of the socioeconomic context and the immediate determining factors for the promotion of the regulatory framework of the Active Employment Policies, as well as the aspects that are positioned as norms and social values for example, the commitments

unemployed workers and the public powers make in the development of these policies.

Keywords: Active Employment Policies – political discussion – social framework – cultural framework

1. Mercado de trabajo e intervención pública desde una perspectiva sociológica

EL mercado de trabajo es una realidad social y, como tal, no nos es dada en su totalidad. Es una compleja construcción social, que sólo podemos conocer a través de sus manifestaciones. De ahí, la posibilidad de sus distintas concepciones y teorías y su dinámica de funcionamiento.

Dos de esas manifestaciones clave del mercado de trabajo es el desempleo y la precariedad laboral, lo que, a su vez, son definidos como problema social por los efectos que tienen sobre las personas y sus elevados costes no solo personales, sino también económicos y sociales. La definición de este problema social, que se manifiesta sobre la oferta del mercado de trabajo, justifica la intervención de los poderes públicos.

Esta intervención tiene dos ámbitos de actuación principales. Por un lado, a través de las políticas referidas a la regulación del mercado laboral (denominadas de primer orden). Y, por otro, las políticas de empleo (identificadas como de segundo orden en la intervención del mercado de trabajo) que constituyen el conjunto de medidas que los poderes públicos desarrollan con la finalidad de incentivar el acceso y mantenimiento del empleo, así como la protección en ausencia de este, el desempleo (Sempere, Cano, Charro y San Martín, 2005).

A su vez, las políticas de empleo se subdividen en pasivas y activas. Las pasivas tienen como objeto mantener temporalmente la capacidad económica de las personas en desempleo, por lo que tienen un carácter compensador. Por su parte, las activas tienen como finalidad aumentar las tasas de empleo y reducir el nivel de desempleo, por lo que tienen un carácter anticipador a la situación de desempleo (Ruesga, Lasierra y Muruyama, 2002).

Las medidas que se dan en el ámbito de estas políticas se pueden aglutinar, según Ramos Martín (2004), en:

– *Políticas de orientación, intermediación y colocación.* Actuaciones que tratan de mejorar la relación entre oferta y demanda de trabajo.

– *Políticas de formación.* Actuaciones de formación profesional ocupacional o continua, dirigidas a proveer los conocimientos, capacidades y habilidades que permitan a aquellos en situación de desempleo (o en riesgo de ser desempleados) mejorar sus oportunidades de inserción en el mercado laboral.

– *Políticas de promoción y creación de empleo.* Actuaciones que persiguen crear empleo mediante incentivos a la contratación, creación de empleo público directo, fomento del autoempleo y la economía, el desarrollo local, los yacimientos de empleo o los pactos territoriales por el empleo.

En palabras de Ramos Martín (2004) y refiriéndose a las Políticas Activas de Empleo (PAE), considera que han de ser contextualizadas “en el cruce entre políticas económicas, laborales y sociales, para situarlas en sus justos términos, reconociendo la escasa capacidad de las políticas activas para solventar el complejo problema del desempleo” (p. 397). De ahí que sea necesario complementar la aplicación más generalizada de la perspectiva económica o jurídica para la evaluación de las Políticas Activas de Empleo con otras perspectivas y paradigmas de conocimiento del ámbito social, ya que operan en una realidad social muy compleja.

En efecto, hay cierta tradición en el análisis de las Políticas Activas de Empleo desde el ámbito económico y jurídico, si bien, en los últimos años, se han elaborado algunos trabajos que profundizan en el análisis sociológico discursivo de estas políticas generadas, principalmente, desde la Unión Europea y en términos prácticos en la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Algunos trabajos en esta línea son los elaborados por Santos Ortega, Montalbá Ocaña, y Moldes Farelo (2004); Martínez López (2008 y 2011), Sanz de Miguel (2013) o Fernández Rodríguez y Serrano Pascual (2014).

En este recorrido analítico se aprecia cómo, a partir de los años 80, con el predominio de los paradigmas más liberales, se asume que el único modo de disminuir el paro es la liberalización de las relaciones laborales y que el único papel de los gobiernos es asegurar la empleabilidad de los trabajadores. Las políticas de empleo que se desarrollan a partir de esta década parten de que el parado debe asumir un papel más “activo” en su proceso

de retorno al empleo y las Políticas Activas de Empleo se van a dirigir de forma prioritaria a las personas consideradas menos empleables (Moreno Márquez, 2008).

La activación de los individuos implica que éstos han de actualizar sus cualificaciones y recurrir a las políticas activas que despliegan los gobiernos y sus instituciones para su inserción en el mercado de trabajo y, por tanto, para su integración social. Participan, de este modo, en una distribución de roles, donde la persona asume la responsabilidad de su empleabilidad y el Estado “acompaña” a través de las acciones desarrolladas por de las políticas activas (Martínez López, 2011). El desempleado ha de activarse e incrementar su empleabilidad, mostrar que vale más que otros parados y ampliar, así, sus posibilidades de participación en un mercado de trabajo altamente selectivo (Santos Ortega et al., 2004). De Lathouwer (2000) también considera que las nuevas políticas de empleo redefinen los derechos y obligaciones y aumentan la responsabilidad de los parados.

Como apunta Sanz de Miguel (2013), el discurso desarrollado a nivel europeo en la Estrategia Europea de Empleo (Consejo de Luxemburgo, 1997) se puede identificar con el tipo liberal. En definitiva, el concepto de activación que prevalece en las instituciones y organismos es el de la activación, entendida como inserción laboral a través de las Políticas Activas de Empleo (Moreno Márquez, 2008). La responsabilidad de la administración, queda circunscrita a establecer incentivos para que el comportamiento de los desempleados sean acordes a este principio. Esto elimina los obstáculos que entorpecen la vuelta a la ocupación laboral (Del Pino y Ramos, 2016).

Para Barbier (2000), la activación de los sistemas de protección social es una dimensión de la “*reestructuración del Estado de bienestar*” (p. 233). El autor ubica la “activación” en la relación entre la protección social y la participación en el mercado de trabajo y la hace más estrecha. De este modo, los ámbitos de la protección social susceptibles de “activarse” no se limitan a los programas destinados a la asistencia social, a los parados o las políticas activas del mercado de trabajo, sino que afectan también a los programas de prestaciones por desempleo o asistenciales, los sistemas de pensiones y las medidas relacionadas con la política social y la política tributaria.

2. Desarrollo de las Políticas Activas de Empleo en España

España no tiene una amplia tradición en el desarrollo de políticas activas, ya que no es hasta 2003, y fruto de la adaptación a la política de empleo promovida por la Unión Europea, cuando se desarrollan de una manera más ambiciosa con la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo y que, además, han sido sometidas a diversas reformas derivadas de un contexto socioeconómico desfavorable. Por tanto, las Políticas Activas de Empleo en España se han desarrollado de una forma muy condicionada al contexto político y socioeconómico.

En materia de políticas de empleo, España se caracteriza, tradicionalmente por una mayor proporción de recursos destinados a las políticas pasivas frente a las activas. A esto, cabe añadir que las políticas activas han sufrido un desarrollo irregular derivado de los cambios normativos, la cuantía destinada, la modificación en la distribución del gasto, los cambios de gobierno y los programas políticos, así como la evolución de los ciclos económicos.

Desde el punto de vista normativo, los ingredientes jurídicos de la política de empleo son los artículos 35.1, 40.1 y 41 de la Constitución Española (CE), referidos respectivamente a: a) el deber de trabajar y el correlativo derecho al trabajo, b) la política orientada al pleno empleo y c) la asistencia y las prestaciones suficientes, especialmente en el caso de desempleo (Moreno de Vega y Lomo, 2013).

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

A pesar de los cambios en la estructura productiva, las corrientes socioeconómicas que marcan el contexto y sus consecuencias en el mercado de trabajo, en las década de los 80 y 90, no es hasta la Ley 56/2003 de Empleo, cuando se hace una nueva regulación de las políticas de empleo, fruto de notables esfuerzos negociadores en clave política y que representan un cambio general en su regulación.

El agravamiento de la crisis económica en los últimos años, llevó a la publicación del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo. Este texto modifica la Ley de Empleo y añade nuevos elementos, entre los que destaca la inclusión de la Estrategia Española de Empleo. Para ello, el Gobierno, a propuesta del Ministerio correspondiente, aprobará dicha estrategia, previa elaboración con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La estrategia, de carácter plurianual, incluirá: análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo, orientaciones y objetivos a alcanzar en materia de política de empleo e indicadores cuantitativos y cualitativos para el seguimiento de los objetivos, entre otros aspectos.

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

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

Fruto de la aplicación de la Ley 56/2003 de Empleo, y el resto de las modificaciones descritas, se desarrolla la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, que quedan fijada en el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

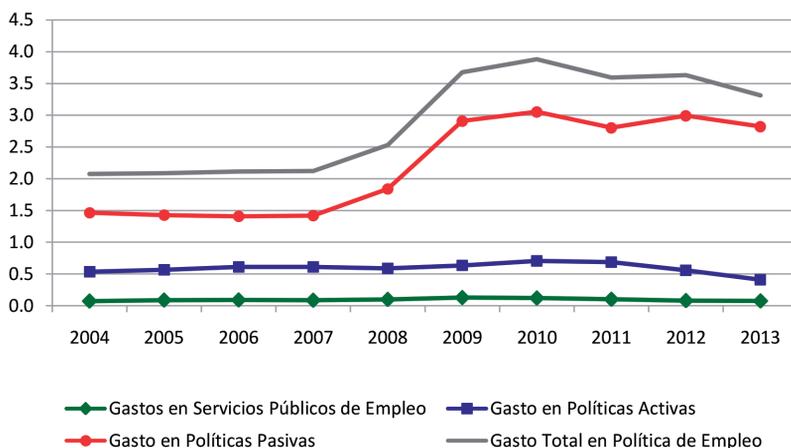
Este particular recorrido del marco regulador de las Políticas Activas de Empleo en España tiene su reflejo en los indicadores de desarrollo. A pesar del impulso de estas políticas a partir de 2003, el peso de las políticas pasivas, tradicionalmente, ha sido muy superior. Esta circunstancia queda reflejada, de manera notoria en la distribución del gasto que representan tanto las políticas activas como las políticas pasivas, en términos relativos respecto al Producto Interior Bruto (PIB).

Como se observa en el Gráfico 1, durante todo el periodo considerado, el gasto en políticas pasivas es muy superior al gasto en políticas activas. La evolución desigual del ciclo económico durante el decenio considerado, así como las posteriores reformas en materia de regulación de las políticas

activas, o los cambios de gobierno acontecidos, son variables que parecen comportarse de forma casi inerte en el desigual reparto de recursos entre unas y otras políticas. Las elevadas tasas de desempleo en España, con el consiguiente elevado coste en prestaciones sociales, suponen una gran dificultad para igualar los recursos destinados a cada una de estas políticas del mercado de trabajo de segundo orden.

La evolución del gasto en políticas de empleo en España refleja el impacto de la crisis económica en estas políticas, ya que este aumenta de forma notable desde 2009, pero como efecto del aumento del gasto en políticas pasivas, dado el brusco aumento del desempleo y el consiguiente incremento del gasto en prestaciones por desempleo. Cabe recordar que en 2008, el número de desempleados se situaba en 2.595.900 personas, según datos de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística), cifra que solo un año después, en 2009, ascendió a 4.153.500 personas desempleadas (3.644.041 de parados registrados de promedio anual, según el Servicio Público de Empleo Estatal).

Gráfico 1. Evolución del gasto en España, Políticas de empleo (2003-2013) (% PIB)

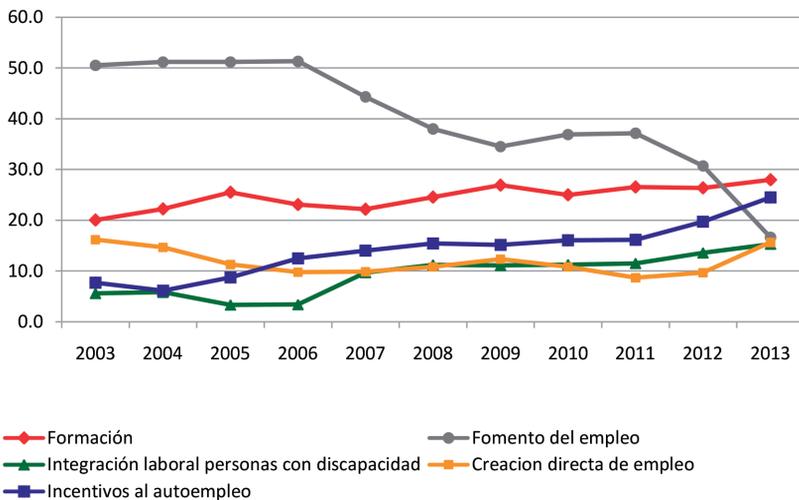


Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (*Labour Market Policy*)

En lo que respecta a las distintas medidas de políticas activas, el Gráfico 2, que representa esta evolución del gasto, muestra claramente el acusado

descenso de recursos destinados a medidas de fomento del empleo (dirigidas a la creación y mantenimiento de puestos trabajo, mediante ayudas a la contratación, para colectivos con mayores dificultades de integración laboral) si bien, solo durante 2013, se sitúa en términos relativos por debajo del resto de medidas. También la evolución constante y positiva en el caso de los incentivos al autoempleo o la integración laboral de personas con discapacidad.

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



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

Mención especial en el desarrollo de las PAE en España hay que hacer al proceso de integración geopolítica, ya que se convierte en un elemento clave para su caracterización, fruto de la integración de la política de empleo nacional en la Estrategia Europea de Empleo.

En la actualidad, la EEE está integrada en la estrategia política de las instituciones europeas, de carácter más general, denominada Estrategia Europa 2020 (COM/2010/2020). Esta estrategia marca las prioridades de las instituciones europeas en el desarrollo de crecimiento inteligente (conocimiento e innovación), sostenible e integrador (cohesión social y territo-

rial). Entre los objetivos cuantitativos de dicha estrategia, se marca una tasa de empleo del 75,0 % de la población entre los 20 y 64 años para 2020. Asimismo, entre las iniciativas propuestas al Consejo Europeo, se encuentra la denominada “Agenda de nuevas cualificaciones y empleo”, cuya finalidad:

“es modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral” (COM/2010/2020, p. 6).

La búsqueda de la empleabilidad a través de las políticas de empleo es uno de los pilares de la EEE y representa una opción política de fondo que ha calado en las políticas estatales y regionales (Rosetti, 2003), y promueve que el desempleo no sea visto sólo desde el punto de vista de un mercado de trabajo que no ofrece suficientes oportunidades laborales, sino también desde las carencias de los desempleados en su capacidad de reincorporación efectiva al mercado de trabajo.

3. Objeto y método de análisis

Como advierten Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) cuando la definición política de un problema público es multicausal y muestra un alto grado de complejidad, entonces, los objetivos del programa de actuación son poco claros y los instrumentos son de tipo incitativo o persuasivo y las políticas de empleo son un ejemplo de ello. Por tanto, es manifiesto que los objetivos y resultados de la política de empleo están irremediablemente mediatizados por una multitud de factores que operan en el entorno socioeconómico en el que tienen lugar, en el cual las personas, en su interacción con él, también construyen.

Este trabajo parte de la motivación de continuar el análisis al aplicar las herramientas que ofrece la perspectiva sociológica, mediante el análisis del debate dado en las Cortes Generales para la tramitación y aprobación del marco regulador de las PAE, durante el decenio 2003-2013.

Partiendo de las consideraciones realizadas hasta este momento, en relación a que los objetivos y resultados de la política de empleo están irremediablemente mediatizados por una multitud de factores (derivados de las distintas dimensiones de la organización social), así como de su carácter

de instrumento diseñado por los poderes públicos bajo una determinada definición política del problema social del desempleo, el objetivo de la investigación es identificar qué elementos de índole social, económica, ideológica o política han sido incorporados en el debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo y de qué manera han sido considerados por parte de los representantes políticos. No obstante, este objetivo es más ambicioso que el abarcable en este artículo, en el que se muestran parte de los resultados.

El periodo contemplado para la investigación es el decenio 2003-2013. La Ley 56/2003 de Empleo, marca una nueva etapa en la regulación de las PAE en España. No obstante, el periodo de bonanza, en materia económica y de creación de empleo y de posterior crisis económica, ha fijado que el periodo contemplado para el análisis se cierre en 2013. La consideración de este decenio ha permitido incorporar, en el análisis la evolución del contexto socioeconómico y laboral y, con ello, valorar la evolución del marco regulador de estas políticas en contextos diversos.

Para la realización de la investigación, se opta por una utilización prioritaria de las técnicas cualitativas, mediante el análisis de contenido y, en cuyo proceso de ejecución, se parte de análisis más descriptivos para avanzar, posteriormente, en un análisis de tipo relacional o conceptual.

El análisis de contenido puede entenderse como un conjunto de procedimientos que dan como resultado la producción de un “metatexto” analítico, en el que se representa el corpus textual de manera transformada sobre la base de unas reglas definidas y, teóricamente justificadas por el investigador (Navarro y Díaz, 2007). Sin embargo, el análisis de contenido ha seguido, también, su propio camino de desarrollo analítico (Andreu Abela, 2002) que ha diversificado las estrategias posibles de aplicación.

El análisis de contenido se basa en el proceso de codificación: selección del material de análisis; establecimiento de las unidades de registro y contexto; codificación y categorización; interpretación e inferencia. Este proceso es arduo e implica, en fases sucesivas, una relación inicial de códigos o categorías, su revisión, revisión y reubicación de incidentes, etc. Para agilizar este procedimiento de análisis, se ha empleado el programa ATLAS.ti.

El contexto natural en el que tiene lugar el debate y configuración de la regulación de las Políticas Activas de Empleo es las Cortes Generales y las distintas intervenciones de las formaciones políticas en la dinámica de

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

- a. Tramitación parlamentaria de legislación sobre Políticas Activas de Empleo y textos normativos resultantes. En concreto, los mencionados ya en el texto:
 - Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo
 - Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la Mejora de la Empleabilidad y la Reforma de las Políticas Activas de Empleo
 - Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de Medidas Complementarias en Materia de Políticas de Empleo
 - Estrategia Española de Empleo 2012-2014
- b. Debates sobre el Estado de la Nación (como norma general de carácter anual) habidos en el periodo contemplado (2003-2013), a saber: 2003, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011 y 2013.

El material de análisis para la investigación ha constando de 38 documentos relativos al decenio 2003-2013, disponibles en boletines oficiales del Congreso de los Diputados y del Estado (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados y el Senado y el Boletín Oficial del Estado).

Así es como, mediante un análisis de contenido del discurso político, se ha tratado de indagar sobre la definición política dada, en el debate y tramitación parlamentaria de las PAE, a los distintos elementos que configuran la organización social, y se obtiene, entre sus resultados, la identificación de los *antecedentes* y el *marco cultural* presente en el proceso de debate y tramitación del marco normativo de las PAE.

4. Análisis de resultados

El debate analizado ha sido rico y ha facilitado la generación de códigos que, en su integración para un análisis relacional y conceptual, ha permitido reconocer una serie de “familias” que se han agrupado en categorías analíticas. Ello ha permitido la identificación de diversas categorías que, en su conjunto, representan un fenómeno donde el marco regulador de las PAE adopta una determinada configuración, más orientada a establecer una serie de objetivos y retos políticos, de más fácil ejecución y comuni-

cación a la ciudadanía, que a la intervención de un problema de índole estructural.

Al objeto de este artículo, se destacan las categorías analíticas, identificadas como los *antecedentes* y el *marco cultural* del proceso de tramitación y debate del marco regulador de las PAE. En concreto, esta generación de categorías analíticas se basa en la obtención de 29 códigos y 795 citas codificadas, tal y como se muestra en la Tabla 1.

4.1. Los antecedentes

Tabla 1. Relación de familias y distribución del peso cuantitativo

		Nº códigos	Nº citas
1	Contexto socioeconómico y laboral	11	195
2	Definición de la situación	4	62
3	Causas/determinantes inmediatos	7	294
4	Cultura, creencias y normas sociales	7	244
Total		29	795

Los antecedentes aglutinan tres familias, a saber, el contexto socioeconómico y laboral, la definición de la situación y las causas o determinantes inmediatos.

La primera familia, referida al *contexto socioeconómico y laboral*, es de cierta amplitud o densidad, por el número de códigos que recoge, y muestra la conceptualización del contexto socioeconómico y laboral dado en el debate. Así, representa los elementos que forman parte de ese contexto y lo caracterizan. Son, por tanto, condiciones socioeconómicas que vienen dadas o que acontecen en la realidad y han de considerar quiénes tienen la responsabilidad de regular las políticas activas.

La amplitud de condiciones dadas en ese contexto hace que se puedan clasificar en dos ámbitos. En primer lugar, aquellos elementos más vinculados al ámbito socioeconómico en el que la globalización tiene una notoriedad muy significativa, ya que representa el fenómeno social que mayor incertidumbre genera. La consideración del proceso social de la globalización y su incorporación en la política implica grandes dificultades y se convierte en un reto. Esta dificultad se incrementa con la llega-

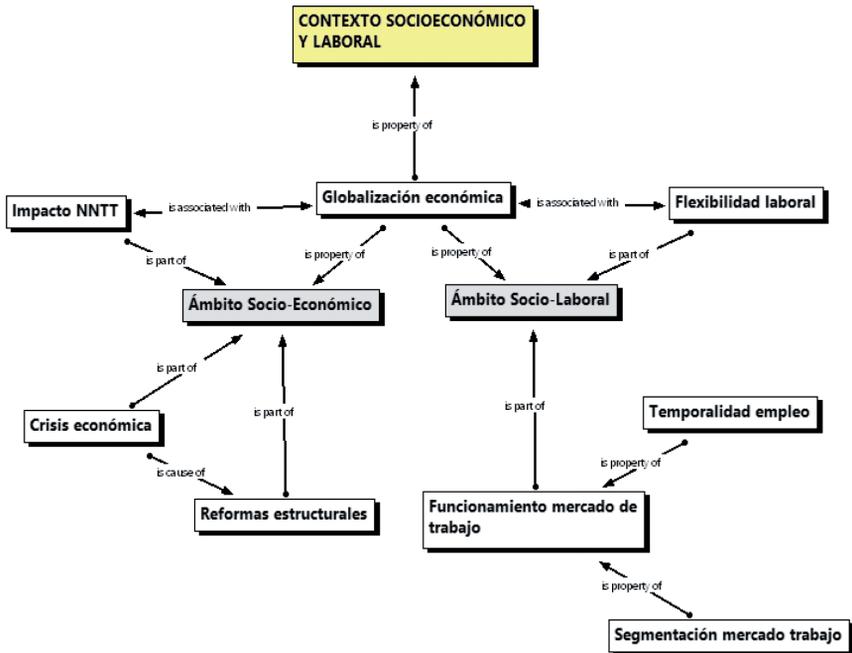
da de la crisis económica, ya que esta se genera como una crisis “global” que une ambos elementos que, además, se encuentran totalmente relacionados.

Otro de los fenómenos que definen el ámbito socioeconómico es el impacto de las nuevas tecnologías. Su carácter material hace que sean percibidas más fácilmente como una realidad y, por ende, en uno de los pocos elementos que parecen generar cierta seguridad sobre el impacto y beneficio socioeconómico, a pesar de las dificultades de su desarrollo e implementación. Estos elementos de carácter estructural, por sus implicaciones en las distintas esferas de la realidad social, orientan –también– hacia la necesidad o justificación de reformas de carácter “estructural”, según se desprende del análisis realizado sobre el debate político.

Po otro lado, se encuentran los elementos del ámbito más sociolaboral. En este sentido, el contexto viene marcado por el funcionamiento del mercado de trabajo. Este es reconocido en su funcionamiento, por los representantes políticos, como ineficiente, especialmente, desde el punto de vista de los individuos que participan en él, esto es, desde el lado de la oferta. Esa ineficiencia, con el elevado desajuste entre oferta y demanda, se ve aumentada con la crisis global. Su desajuste cuantitativo, se acompaña también de otras disfuncionalidades, como la segmentación o la temporalidad del empleo. Y, de modo similar a lo que sucede con las reformas estructurales, la flexibilidad laboral, principalmente la de tipo interno, se convierte en la herramienta a través de la cual se puede mejorar el elevado desajuste del mercado de trabajo, según el debate analizado.

Con estos elementos, el contexto, representado en la Figura 1, refleja la imbricación existente entre el sistema productivo y el laboral. El contexto, por tanto, resulta complejo y claramente sometido a un proceso de cambio que repercute sobre las distintas dimensiones de la organización social. Ante este contexto, la capacidad de acción política puede verse muy condicionada por él.

Figura 1. Mapa conceptual del contexto socioeconómico y laboral



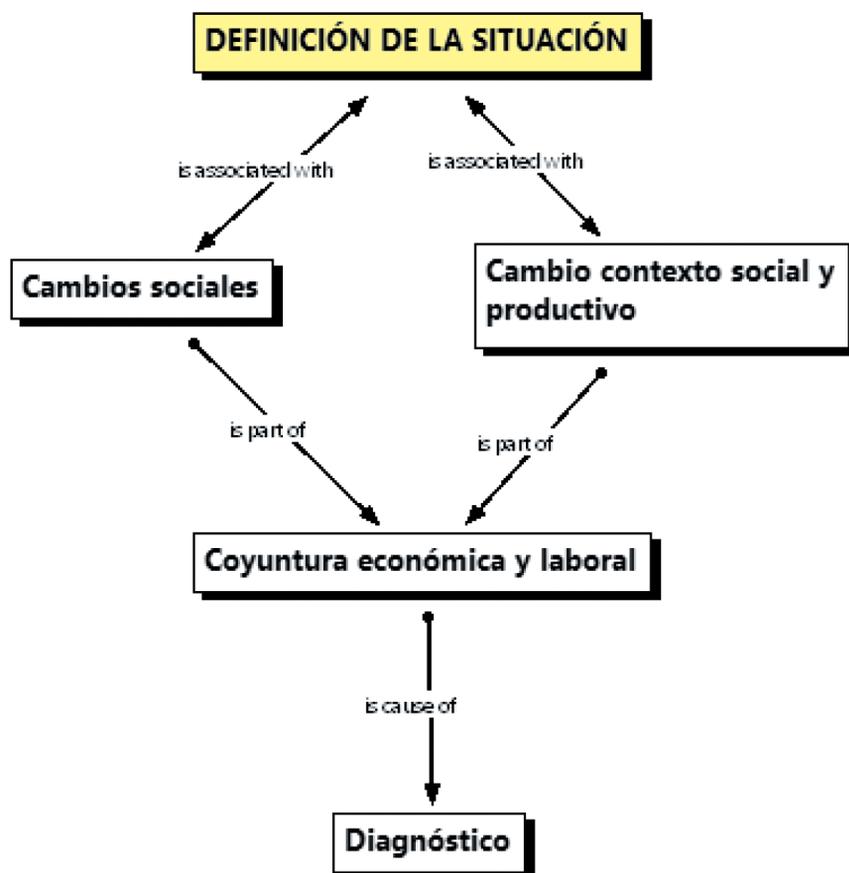
Se identifica otra familia referida a la *definición de la situación*. Esta familia cumple la función de mostrar qué elementos son empleados para definir políticamente la situación en la que se genera el debate y regulación de las PAE. Es una familia de escasa amplitud o densidad, ya que incluye solo cuatro códigos. Representa la síntesis del contexto o, dicho de otro modo, la materialización o manifestación del contexto descrito anteriormente. Además, dada la valoración de consecuencias o ciertas connotaciones de carácter negativo, en cierto modo, incorpora la definición del problema. No obstante, esta familia implica una cualidad adicional y es el nivel de consenso sobre los elementos por parte de las distintas fuerzas políticas.

Los cambios en el contexto social y productivo son un núcleo fundamental de la vida social con elevadas repercusiones sociales. La incertidumbre que generan estos cambios hace que la definición de cada coyuntura económica y laboral sea compleja y susceptible de valoraciones, tanto positivas como negativas, lo que dificulta el equilibrio que –en ocasiones– solo

la perspectiva temporal puede confirmar. Esta dificultad provoca que se realicen diagnósticos que permitan ofrecer una valoración de la situación presente en la que se ha de intervenir y que, además, se ve acompañada de distintos cambios sociales.

De este modo, la definición del problema parte, principalmente, de la dimensión del marco socioeconómico de las formas de organización social, en coherencia con el contexto socioeconómico y laboral. Puede verse el mapa conceptual en la siguiente Figura 2.

Figura 2. Mapa conceptual de la definición de la situación



Como tercera familia, de una amplitud media, se encuentran las *causas o determinantes inmediatos* del proceso para la intervención por parte de los poderes públicos, a través de un determinado marco regulador de las PAE. Son, por tanto, los causantes más directos para el desarrollo del proceso de definición y regulación de estas políticas. La amplitud de esta familia es media y, en ella se encuentran códigos relacionados, principalmente, con el propio mercado de trabajo.

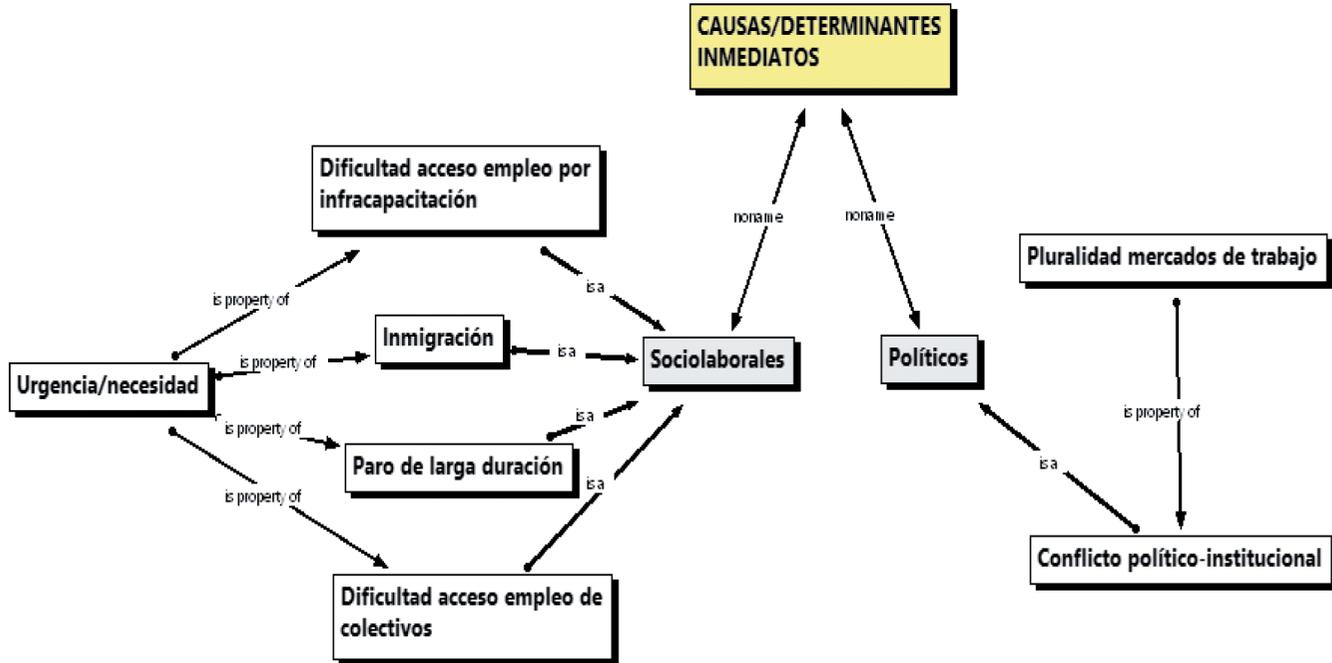
Estos determinantes son de carácter sociolaboral principalmente, ya que están referidos al mercado de trabajo, aunque se podrían exceptuar a dos que tienen una notoriedad particular desde el punto de vista político, como son el conflicto político-institucional y el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de mercados de trabajo asociados a realidades sociolaborales diferentes dentro del territorio nacional.

El proceso de intervención del mercado de trabajo, a través de un determinado marco regulador de las PAE, emerge ante la manifestación de una serie de problemas socialmente visibles a lo largo del periodo, que obligan a dicha intervención y que la legitiman desde el punto de vista de la opinión pública. Entre estos, destacan:

- las dificultades de acceso al empleo que, con una visión acotada, quedan reducidas a una falta de cualificación adecuada a las demandas del mercado laboral o a la pertenencia a determinados colectivos con mayores dificultades de inserción laboral,
- una realidad que emerge, de forma abrupta, en una coyuntura dada, como es un intenso proceso inmigratorio,
- la cronificación del desempleo a través del paro de larga duración que muestra su carácter más estructural, y,
- por la urgencia de “hacer algo” en situaciones de coyuntura muy desfavorable.

Sin embargo, paralelamente, en clave política interna, se dan otros determinantes que, son más de interés político, y es el conflicto político-institucional entre el Gobierno y los partidos de ámbito estatal frente a las fuerzas políticas nacionalistas y determinados Gobiernos autonómicos, que sobreponen criterios relativos a la asunción de competencias políticas en el desarrollo de las PAE. Ello provoca que elementos de carácter sociolaboral sean considerados desde una perspectiva más política e institucional, vinculada a la esfera del ejercicio del poder público. El mapa conceptual de esta familia se muestra en la Figura 3.

Figura 3. Mapa conceptual de las causas inmediatas



Con la integración de todo lo expuesto (Figura 4), se puede advertir que un elemento que se ha mostrado fundamental en el análisis realizado hasta ahora ha sido la globalización que, en su dimensión económica, se encuentra muy vinculada al sistema productivo y laboral. La globalización se vive como un proceso socioeconómico que genera grandes dosis de incertidumbre. Y una de sus principales manifestaciones materiales es la crisis económica global, la cual genera enormes estragos en el funcionamiento del mercado de trabajo nacional. Esta nueva realidad obliga también a cambiar la perspectiva y el modo de pensar que, ahora, debe de incorporar esta nueva perspectiva global en el análisis y la toma de decisiones. Pero, este marco global ofrece escasas certezas más allá del impacto y la notable importancia de las nuevas tecnologías, la necesidad de reformas estructurales y del incremento de la flexibilidad laboral. La globalización, pues, se convierte en un concepto muy significativo desde el punto de vista social y político, por la importancia que tiene en las estructuras sociales y los cambios que produce en estas. En este sentido, la incertidumbre que genera la globalización es un importante reto político que, además, se intensifica durante los años de crisis económica, así como sus efectos en la ineficacia del mercado de trabajo.

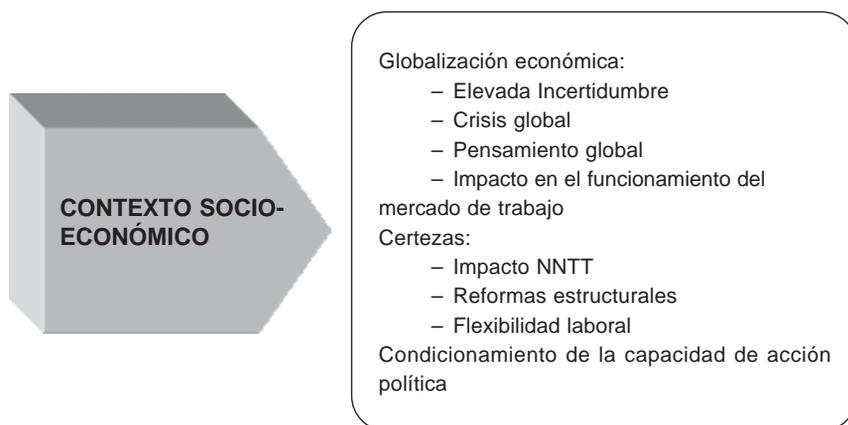
En este escenario de incertidumbre y crisis económica, el poder político ha de intervenir con el fin de gestionar los posibles efectos en el bienestar de la ciudadanía. Para ello, necesita realizar una “definición política” previa de la realidad o problema a intervenir. Sin embargo, se encuentra con una gran dificultad para realizar este diagnóstico, al menos, con un cierto nivel de seguridad o certeza que permita garantizar la adecuación de las medidas de intervención. La dificultad viene dada no sólo por la incertidumbre señalada, sino –también– por los cambios derivados de la globalización económica, los nuevos criterios de productividad económica, los cambios sociales que arrastra y que, también, se manifiestan en la gestión de la fuerza laboral del mercado de trabajo. En definitiva, cualquier acción política incorpora, intrínsecamente, una orientación al futuro, sin embargo, se encuentran que la incertidumbre hace más compleja la delimitación del problema a intervenir. De este modo, la capacidad de acción política se ve condicionada por el contexto.

Los cambios provocados por el contexto no tienen espera ni pasan desapercibidos. Las situaciones problemáticas, como el desempleo, emergen, se agravan y se visualizan en la sociedad, ya que se manifiestan en las personas y en sus condiciones de bienestar. Esta manifestación de los problemas sociolaborales, en la individualidad de la ciudadanía, refuerza el

énfasis en la orientación micro de la intervención política. Esta situación converge con cambios en la esfera política, con una situación de conflicto político e institucional, en la que se definen nuevas reglas de distribución del poder político y de la gestión política. Por tanto, en la gestión política de las necesidades de las personas, se aúnan la problemática social con la problemática política. En definitiva, se genera un escenario complejo que promueve la acción de los poderes públicos a través de distintas políticas, entre las que destacan, por su contenido y ámbito de actuación, las Políticas Activas de Empleo.

¿Acaso somos los únicos a los que no nos afecta la globalización? ¿Acaso no necesitamos mejorar nuestra capacidad de competir? Lo necesita nuestra economía, nuestras empresas, nuestra mano de obra, nuestros estudiantes, nuestra imagen. El mero hecho de no pasar inadvertidos en un mundo globalizado ya exige un gran esfuerzo. Este es nuestro desafío más importante y lo es para todo el mundo, pero los demás ya se han dado cuenta y se preparan. La globalización será lo que queramos: una oportunidad o un quebradero de cabeza. (DEN07; PP; 27/16).¹

Figura 4. Categoría analítica: ANTECEDENTES. Integración de hipótesis conceptuales



¹ El código de la cita textual hace referencia a: identificación del debate/emisor/número de documento/página.



Definición política del contexto o problema:

- Dificultad de realizar diagnóstico
- Incertidumbre

Cambios sociales:

- Nueva economía productiva
- Cambios en la gestión del mercado de trabajo

Orientación al futuro:

- Requiere diagnóstico



Problemas sociolaborales:

- Dificultad de realizar diagnóstico
- Visualización
- Agravamiento

Énfasis en la orientación micro:

- Ciudadanía

Convergencia problemas sociolaborales y conflicto político-institucional

4.2 *El marco cultural*

Esta familia representa el marco sociocultural del proceso de debate y regulación de las Políticas Activas de Empleo. Aglutina a siete códigos, por lo que tiene una densidad media. Como el propio nombre indica, incluye las creencias y normas sociales que son socialmente compartidas y que sirven de referencia para las ideas y el comportamiento (Trinidad, Carrero y Soriano, 2006).

De nuevo, se ha establecido una ordenación de los códigos recogidos en esta familia que aglutina los elementos culturales, y diferencia entre normas sociales y valores sociales (ver Figura 5).

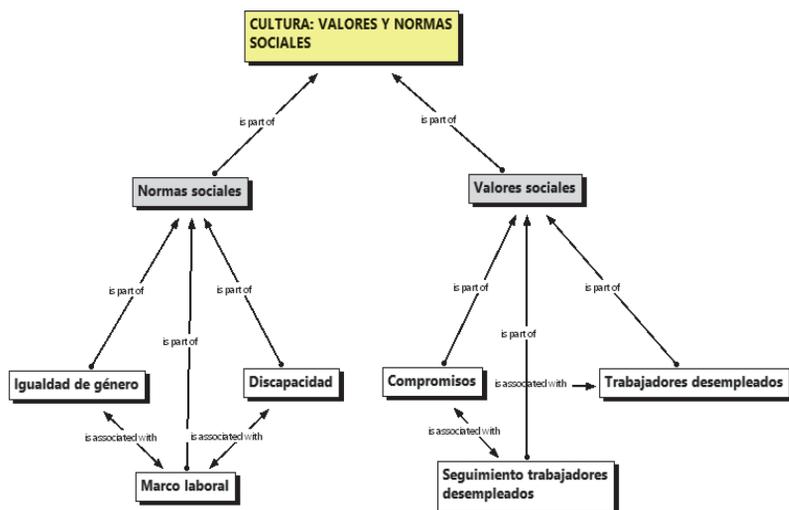
En primer lugar, cabe referirse a las normas sociales, es decir, como normas a las que debe de ajustarse la conducta y que pueden venir marcadas como normas jurídicas. En este sentido, hay dos elementos que, durante el proceso, han sufrido un proceso de mayores niveles de normalización social y que se ha traducido en su correspondiente institucionalización

jurídica,² y son la igualdad de género y la discapacidad. La discriminación por razón de género o discapacidad en cualquier esfera ha sido un compromiso político y social y también ha sido incorporado al marco regulador de las PAE.

Como norma social, se incluiría también el marco laboral. Ciertamente, el marco laboral es de importancia notoria, de elevada complejidad y vinculado a una multitud de aspectos laborales, económicos y sociales. No obstante, a efectos de este análisis es considerado como una norma social por la función que cumple a la hora de determinar el comportamiento de los agentes que participan en el mercado de trabajo. Refleja, a su vez, una definición sociocultural de este y contribuye, paralelamente, a su ideologización.

En segundo lugar, habría una serie de valores sociales, de carácter más específico, en cuanto a políticas activas se refiere. Estos valores definen cómo son las relaciones que tanto los poderes públicos, a través de los Servicios Públicos de Empleo, y los usuarios aceptan en el desarrollo de las PAE. Es decir, se establece como valor el “compromiso” y este caracteriza la relación que se establece entre ambos actores.

Figura 5. Mapa conceptual del marco cultural: valores y normas sociales



² Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres y Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

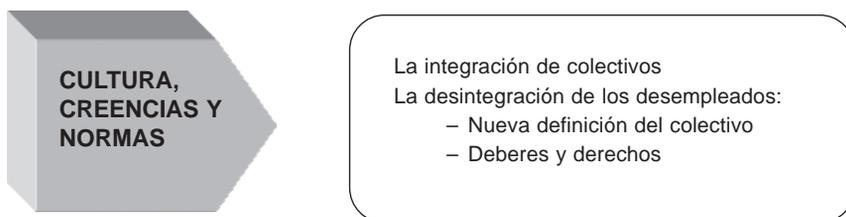
Hay otros dos aspectos, que son creados culturalmente y que suponen una determinada definición valorativa. Son la visión sobre los trabajadores desempleados y, en relación con ello, el tipo de seguimiento que hay que realizar a estos trabajadores que participan de las políticas activas. En este caso, las propias PAE promueven determinados valores sociales en relación a las personas en búsqueda de empleo y que presionan para que su comportamiento se ajuste a una determinada forma.

En definitiva, cualquier fenómeno tiene lugar en un determinado contexto cultural, compuesto por determinadas creencias y normas sociales (Figura 6). El marco sociocultural tiene una relación de influencia mutua con los actores que lo comparten, lo crean y lo modifican y, paralelamente, este determina la actuación de sus actores.

En un proceso de imbricación, la interpretación cultural que ha rodeado al desarrollo del marco regulador de las PAE, ha favorecido la integración de determinados colectivos (mujer, discapacidad, etc.), a la vez que parece producirse una “desintegración” del colectivo de los desempleados en general, que tendría que ver con una nueva definición de ellos como colectivo, y al que se le acompaña o asigna un comportamiento o rol generado –también– culturalmente, con atribución de los correspondientes derechos y deberes como “trabajadores desempleados”. Esta delimitación del colectivo es, sin duda, una diferenciación o marcaje dentro de la ciudadanía, al entender que, por su condición de desempleado, ha de actuar de una determinada manera en relación a estas políticas. Por tanto, se produce una incorporación de determinados valores y normas sociales en las PAE, a la vez que se convierten en promotoras de determinados valores sociales sobre el colectivo de desempleados.

Ello se traduce en ofrecer a los desempleados, bajo los principios de igualdad de oportunidades, no-discriminación, transparencia, gratuidad, efectividad y calidad en la prestación de servicios, una atención preventiva y personalizada por los servicios públicos de empleo, con especial atención a los colectivos desfavorecidos, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente. (LE; Texto; 13/2).

Figura 6. Categoría analítica: MARCO CULTURAL.
Integración de hipótesis conceptuales



5. Elementos de síntesis y discusión

Las Políticas Activas de Empleo se han visto reforzadas e impulsadas en el nuevo modelo de sociedad informacional, que se desarrolla en las últimas décadas y que ha generado una nueva forma de gestión de la fuerza laboral, que se manifiesta tanto en la población ocupada como en la desempleada. Esta nueva forma de gestión de la fuerza laboral se ha visto acompañada del correspondiente discurso sobre el desempleado y su relación con los poderes públicos, a través de los recursos que estos le ofrecen a cualquier persona, principalmente desempleada, mediante las PAE. De este modo, estas políticas se han situado en el principal instrumento político para atender los problemas que genera el desempleo y a los propios desempleados. A pesar de que su desarrollo no es suficiente o, incluso, parece mostrar ciertas contradicciones con otros ámbitos también políticos, como la propia regulación del mercado de trabajo.

En el análisis de las políticas activas en España, éstas han sido objeto de una revitalización y promoción como políticas de mejora de los resultados en los indicadores de empleo durante los últimos años, ante el tradicional peso dado a las políticas pasivas. Prueba de ello es la aprobación de la Ley 56/2003 de Empleo, lo que supone un cambio significativo en la definición y regulación de estas políticas, pero que, de forma abrupta, vuelve a darse en 2011 con la aprobación del Real Decreto-ley 3/2011 y Real Decreto-ley 14/2011, dirigidos a su reforma. Los notables cambios acaecidos en su regulación normativa finalmente han sido integrados en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo vigente.

A pesar de este intento de revitalización normativa de las PAE, en lo que a recursos se refiere, el gasto ha sido inferior en las políticas activas frente

a las pasivas. Sigue una evolución muy irregular tanto en el gasto destinado como en los participantes en estas políticas durante el decenio considerado. No obstante, sí se aprecia una tendencia en las medidas de políticas activas financiadas. Así, cabe destacar un aumento significativo de recursos para medidas de fomento del autoempleo, así como en medidas dirigidas a la integración laboral de personas con discapacidad. También las medidas de formación salen reforzadas.

En definitiva, y en el caso de España, los esfuerzos por dar mayor peso a estas políticas han estado muy sometidos a los escenarios político e institucional y a la situación socioeconómica, la que dificulta su posicionamiento como políticas de referencia en la intervención del mercado de trabajo, y que sólo el modelo común de políticas de empleo promovido por la Unión Europea parece haber logrado amortiguar.

En efecto, desde 1997, a través de la Estrategia Europea de Empleo y, posteriormente a través de la Estrategia Europa 2020, las instituciones europeas han promovido una política de empleo coordinada para sus Estados miembros, cuyas directrices, en el caso de España, han tenido su reflejo en los Planes de Acción Nacionales para el Empleo (PNAE) y, posteriormente, en los denominados Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE). Una política europea de empleo muy orientada hacia políticas activas, basadas en los conceptos de activación del desempleado y la búsqueda de la empleabilidad. Así, el desarrollo de las políticas activas en España, con algunas particularidades indicadas, ha seguido la tendencia marcada por las políticas europeas, con su reforzamiento frente a las políticas pasivas y, con ello, con la incorporación del principio de la activación en su diseño.

Partiendo de este escenario, nos preguntábamos por los aspectos propios en el caso de España, el tratar de identificar elementos de índole social, económica, ideológica o política, que han sido incorporados en el debate y regulación de estas políticas.

El debate político para la tramitación y aprobación del marco regulador de las PAE, a través de la Ley 56/2003 de Empleo, parte de unos antecedentes que representan desafíos económicos, sociales, políticos e institucionales, como son la globalización económica y la ineficiencia del mercado de trabajo, pero –también– la falta de experiencia significativa del país en gestión de PAE, así como la integración en la Unión Europea.

Todo esto implica reconocer y asumir, por parte de los poderes públicos, la intervención en un problema social, caracterizado por la ineficiencia

del mercado de trabajo, manifestada en la segmentación del mercado laboral, las dificultades por acceder a un empleo por parte de determinados colectivos, los cambios en los requerimientos del sistema productivo y las repercusiones sociales que todo ello genera. Y el instrumento básico de los poderes públicos para intervenir no es otro que la aprobación de un marco regulador, en este caso de PAE, lo que contribuye al énfasis en la justificación por que se adopten estas políticas.

La valoración de la ineficiencia del mercado de trabajo y el resto de problemáticas asociadas en el debate político sobre las PAE refleja la necesaria consideración de elementos de carácter estructural. Sin embargo, esa misma situación evidencia cierta incapacidad política para controlar su curso y efectos. Así es como el marco cultural específico que rodea a esta temática contribuye a dar un giro donde las PAE amoldan su configuración a la realidad que tratan de intervenir.

La magnitud de los desafíos generados en el mercado de trabajo y la dificultad de afrontarlos, la preeminencia de determinadas premisas ideológicas respecto a la intervención de los poderes públicos en él para alcanzar el bienestar social, así como la emergencia de determinados valores y normas sociales relacionados con determinados colectivos y el consecuente reconocimiento de la diversidad incitan a fragmentar el problema en el que han de intervenir las políticas activas; se produce una fragmentación del colectivo de desempleados y, por tanto, de la ciudadanía.

La individualización de la principal manifestación de la ineficiencia del mercado de trabajo, el desempleo y los trabajadores desempleados favorece establecer una relación basada en derechos y obligaciones con ellos desde la aplicación de las PAE. De este modo, se desconecta el desempleo de la categoría de problema social, a la vez que permite fijar nuevos discursos y comportamientos sobre los desempleados. De ahí que se establezca como valor el “compromiso” y este caracteriza la relación que se establece entre los Servicios Públicos de Empleo, encargados de la ejecución de las acciones de políticas activas, y los usuarios, lo que facilita generar nuevos discursos y fijar comportamientos sobre los desempleados, en coherencia con el principio de la activación. Así, el marco regulador resultante de las PAE se ha entroncado con elementos culturales y contribuye a la promoción de determinados valores sociales sobre el colectivo de los trabajadores desempleados.

En definitiva, el análisis del debate muestra una definición del contexto socioeconómico, marcada por la globalización derivada del liberalismo

económico, cuyas recetas para la mejora de la ineficiencia del mercado de trabajo son las reformas estructurales o la flexibilidad laboral. Asimismo, se manifiesta una concepción del problema social del desempleo marcada por la individualidad de la ciudadanía, la que refuerza la orientación micro de la intervención política en el mercado de trabajo.

Estos elementos confluyen en su marco regulador, ya que está implícito que estas políticas han de estar en contingencia con el nuevo contexto, para mantener su utilidad. Además, durante los años de crisis económica, hacen que adquieran mayor presencia y profundidad en el debate político.



6. Referencias

- ANDREU ABELA, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido. Una revisión actualizada*. Sevilla. Documentos de Trabajo: Serie Sociología, Fundación de Centro de Estudios Andaluces, pp. 1-34.
- BARBIER, J. C. (2000). Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo. TOHARIA, L. (Comp.). *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos* (pp. 227-260). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). Comunicación de la Comisión Europea: *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM/2010/2020.
- DE LATHOUWER, L. (2000). “De la gestión pasiva a la gestión activa del riesgo de paro: ¿Qué podemos aprender de los mercados de trabajo transicionales?”. TOHARIA, L. (Comp.). *Los mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos* (pp. 191-226). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- DEL PINO, E. y RAMOS, J. A. (2016). La protección por desempleo en perspectiva comparada: hacia la re-mercantilización y la activación. DEL PINO, E. y RUBIO, M. J. (Eds.). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. (pp. 293-316). Madrid: Tecnos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. y SERRANO PASCUAL, A. (Coords.) (2014). *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid: CIS.
- NAVARRO, P. y DÍAZ, C. (2007). Análisis de contenido. DELGADO, J. M. y GUTIÉRREZ, J. (Coords.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 177-224). Madrid: Síntesis.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2008). La influencia de las Políticas Activas de Empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de Bienestar Social. *Portularia*, 2, pp. 103-115.

- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2011). El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo. *Papers*, 96/1, pp. 35-54.
- MORENO DE VEGA Y LOMO, F. (2013). La política de empleo en España tras la primera década del siglo XXI. ALARCÓN BRAVO DE RUEDA, P. O. y MORENO DE VEGA Y LOMO, F. (Coords.) (2013). *Políticas Públicas de Empleo. Un estudio desde el Derecho comparado* (pp. 1-38). Granada: Comares.
- MORENO MÁRQUEZ, G. (2008). La reformulación del Estado de bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Ekaina*, 43, pp. 143-154.
- RAMOS MARTÍN, F. (2004). Políticas de empleo. RUIZ VIÑALS, C. (Coord.). *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. (pp. 355-398). Barcelona: Editorial UOC.
- ROSETTI, N. (2003). Las políticas activas de empleo de las Comunidades Autónomas. GALLEGO, R.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (Eds.). *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas* (pp. 123-141). Madrid: Tecnos (pp. 130).
- RUESGA, S. M. (Dtor.); LASIERRA, J. M. y MURUYAMA, C. (2002). *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid: Pirámide.
- SANTOS ORTEGA, A.; MONTALBÁ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R. (2004). *Paro, exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos sociológicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SANZ DE MIGUEL, P. (2013). El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: Análisis de los marcos interpretativos. *Intersticios, Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 7(1), pp. 231-248.
- SEMPERE NAVARRO, A. V.; CANO, Y.; CHARRO, P. y SAN MARTÍN, C. (2005). *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. y VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- TRINIDAD, A.; CARRERO, V. y SORIANO, R. M. (2006). *Teoría fundamentada "Grounded Theory". La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional*. Madrid: CIS. Colección "Cuadernos Metodológicos", 37.

Fecha de recepción: 06/12/2018

Fecha de aceptación: 22/03/2019