



## Discursos y prácticas en la intervención laboral en España: un estudio cualitativo con expertos

### Discourses and practices in labor intervention in Spain: a qualitative study with experts

Rafael Martínez Martínez, Olga Laguna Mattei, Tamara Álvarez Lorente

Universidad de Granada, Granada, España

#### KEYWORDS

Labor intervention  
Employment policy  
Professional Insertion

#### ABSTRACT

The social problem of unemployment has been perceived by society and public authorities as a collective issue since the mid-1980s. A few years later, labor precariousness also emerged as a key concern, with both becoming the main problems of the Spanish labor market. As a result, they have received public attention and have been addressed through public policies aimed at eliminating them or at least mitigating their social and economic consequences. This article focuses on analyzing the management model of labor intervention in Spain, which is embodied in the National Employment System. This model was established with the Employment Law at the beginning of the 21st century and bases its effectiveness on the territorial decentralization of active employment policies and the essential collaboration and coordination among the different territorial administrations.

#### PALABRAS CLAVE

Intervención laboral  
Política de empleo  
Inserción profesional

#### RESUMEN

El problema social del desempleo constituye, desde mediados de la década de los años ochenta del siglo XX, un problema colectivo percibido por la sociedad y por los poderes públicos. Unos años más tarde habría que contemplar la precariedad laboral, erigiéndose ambos como los principales problemas del mercado de trabajo español. Por ello, se les presta atención y son intervenidos con políticas públicas con el objetivo de eliminarlos o al menos paliar sus consecuencias sociales y económicas. El presente artículo tiene como principal objeto de estudio analizar el modelo de gestión de la intervención laboral en España, lo que se traduce en el Sistema Nacional de Empleo. Un modelo que se establece con la Ley de Empleo a principios del presente siglo y que basa su eficiencia en la descentralización territorial de las políticas activas de empleo y en la imprescindible colaboración y coordinación de las diferentes administraciones territoriales.

RECIBIDO: 02/08/2025  
ACEPTADO: 23/11/2025

#### Cómo citar este artículo / Referencia normalizada: (Norma APA 7ª)

Martínez Martínez, R., Laguna Mattei, O., Álvarez Lorente, T. (2025) Discursos y prácticas en la intervención laboral en España: un estudio cualitativo con expertos. *Prisma Social*, 51, 183-204. <https://doi.org/10.65598/rps.5913>

## 1. Introducción

Desde 1984, el desempleo se ha consolidado como el principal problema percibido por la sociedad española, según los barómetros del CIS. Esta preocupación persiste hoy en día, debido a los altos niveles de paro y precariedad laboral que siguen siendo estructurales en el mercado de trabajo. No se trata únicamente de una elevada tasa de desempleo —que ha duplicado sistemáticamente la media europea—, sino también de una precariedad extendida que impide que el empleo cumpla plenamente su función como fuente de ingresos, estatus y autonomía personal.

Esta precariedad ha generado nuevos perfiles laborales marcados por la temporalidad, el empleo a tiempo parcial no deseado, la sobrecualificación o el fenómeno del "trabajador pobre", que pese a tener empleo no logra independencia económica. Estas condiciones afectan especialmente a los jóvenes, dificultando su transición a la vida adulta y limitando sus proyectos personales, como la emancipación o la formación de una familia.

La relación entre el desempleo y la exclusión social es muy importante, así como, las múltiples funciones del trabajo a nivel individual, social y económico. En este contexto, la intervención en el mercado laboral es crucial. Las administraciones públicas tienen el reto permanente de alcanzar el pleno empleo y mejorar la calidad del trabajo, aunque estos objetivos siguen siendo difíciles de lograr. El impacto de la pandemia del COVID-19 ha agravado la situación, afectando a sectores clave como el turismo y dificultando la creación de empleo estacional. En respuesta, la Administración ha impulsado ayudas económicas y subvenciones a corto plazo, a la espera de una recuperación económica aún incierta.

En el plano normativo, la política de empleo en España se define como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas para promover el pleno empleo, la calidad laboral, y una adecuada correspondencia entre oferta y demanda. Esto incluye tanto las políticas activas —como formación, orientación o incentivos al empleo— como las políticas pasivas de protección ante el desempleo.

El Sistema Nacional de Empleo integra ambas dimensiones, articulando la intervención pública en el ámbito laboral. Se trata de un modelo descentralizado que exige coordinación entre administraciones y la participación de los interlocutores sociales. Además, este sistema reconoce que la intervención laboral debe adaptarse al contexto cambiante, influido por factores como la innovación tecnológica, la globalización y las transformaciones del tejido productivo.

Desde un enfoque multidisciplinar, disciplinas como la sociología, la economía y la psicología han contribuido a entender el complejo proceso de inserción laboral. El presente artículo se propone analizar el modelo de intervención laboral en España, con especial atención a la gestión de las políticas activas y pasivas. Tal como plantea Metcalfe (1996), la gestión es el espacio clave donde se materializa la intervención, y por ello se evaluarán sus fortalezas y debilidades, con el fin de avanzar hacia un modelo más eficaz y adaptado a los retos actuales del mercado de trabajo.

## 2. Diseño y Método

Los estudios y análisis del mercado de trabajo han estado muy vinculados a las crisis económicas y sus consecuencias en los individuos y en la sociedad. En el siglo pasado el "Crack de la Bolsa de Nueva York", del año 1929, trajo consigo multitud de estudios sobre las consecuencias del paro en los individuos. Unas décadas más tarde la "Crisis de la Energía", del año 1973, impulsó la investigación sobre las consecuencias del paro en la sociedad. Transcurridos más de 30 años

sufriendo los problemas de paro y de precariedad laboral, aún no se han logrado solventar. De forma inmediata surgen preguntas de investigación ¿Qué hace la Administración Pública ante el problema del desempleo? ¿Por qué no se ha logrado solventar el problema del paro? ¿Cuál es el modelo vigente de intervención social en el mercado laboral? ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles del modelo de gestión del mercado laboral en España?

La investigación tiene como objetivo general conocer y analizar el modelo de gestión del mercado laboral en España. Un modelo que queda plasmado en la denominada “Ley de Empleo” que establece el “Sistema Nacional de Empleo”.

El estudio se ha desarrollado dentro de la línea de investigación, sobre mercado de trabajo e inserción laboral, que desde el año 2013 viene impulsado la Universidad de Granada y la Facultad de Relaciones Laborales y Recursos Humanos. La metodología seguida es mixta (cualitativa y cuantitativa) y se han utilizado fuentes de datos primarias y secundarias. Además de la revisión bibliográfica y legislativa sobre la temática, las fuentes estadísticas sobre el mercado de trabajo facilitan el análisis de su evolución y situación actual.

### 3. Trabajo de campo y Análisis de Datos

El proceso de recogida de datos primarios se estructuró en varias fases sucesivas, con el objetivo de obtener información cualitativa en profundidad sobre las percepciones y valoraciones de profesionales expertos en el ámbito de la intervención laboral y las políticas públicas de empleo. Para ello, se optó por el uso de entrevistas semiestructuradas y en profundidad, técnica idónea para la exploración de discursos complejos y contextualizados (Kvale & Brinkmann, 2009).

La fase inicial consistió en la identificación y selección de informantes clave. Esta se realizó aplicando un muestreo intencional, dirigido a seleccionar perfiles con experiencia contrastada y conocimiento especializado en el ámbito de estudio. El proceso dio lugar a la selección de nueve participantes, EC-1 (Técnica de empleo del Servicio Público Andaluz de Empleo), EC-2 (Técnico de empleo en la Universidad de Granada), EC-3 (Gerente de empresa de servicios para el desarrollo local), EC-4 (Profesor especialista en políticas de empleo de la Universidad de Granada), EC-5 (Técnico en Orientación Laboral, Centro de Empleo y Prácticas, Universidad de Granada), EC-6 (Gerente de empresa de estudios y proyectos urbanísticos), EC-7 (Técnico de empleo del Servicio Público Andaluz de Empleo), EC-8 (Profesora especialista en derecho del trabajo) y EC-9 (Gerente de una empresa).

Las entrevistas se llevaron a cabo entre los años 2022 y 2023, distribuyéndose en función de la disponibilidad de los entrevistados. Las sesiones se realizaron de forma presencial en la mayoría de los casos, garantizando la grabación con consentimiento informado. Cada entrevista tuvo una duración aproximada de entre 45 y 90 minutos, y fue posteriormente transcrita de forma literal para su análisis.

En lo que respecta al análisis de los datos, se empleó la técnica del análisis del discurso, que permitió interpretar la información recogida a través de las entrevistas. Este enfoque resulta especialmente útil para comprender no solo los contenidos explícitos de las respuestas, sino también las construcciones simbólicas, valoraciones subjetivas y posicionamientos ideológicos de los participantes respecto al objeto de estudio (Wodak & Meyer, 2015). Tal como señala Sierra (1989), las entrevistas posibilitan el acceso a datos tanto objetivos como subjetivos, lo que las convierte en una herramienta clave para observar empíricamente los fenómenos sociales.

Este tipo de análisis se enmarca en una perspectiva crítica del discurso (Fairclough, 2003), que reconoce la dimensión sociopolítica de los enunciados y su vínculo con las estructuras de poder y los dispositivos institucionales. En términos metodológicos, el análisis del discurso permite abordar los datos cualitativos no como simples relatos, sino como producciones simbólicas situadas que configuran y reproducen formas de comprender la realidad social (van Dijk, 2014).

La flexibilidad inherente a la entrevista semiestructurada permitió centrar el discurso en torno al objeto de estudio, pero también descubrir información emergente no prevista inicialmente. En este sentido, y siguiendo a Vallés (2007), las entrevistas semidirigidas y en profundidad favorecen una interacción fluida entre entrevistador y entrevistado, permitiendo redirigir el discurso según sea necesario y facilitando la obtención de información más rica, comprometida y contextualizada.

## 4. Resultados

### 4.1. El problema social del desempleo y la intervención social.

El ámbito de la intervención social se puede estructurar en varios planos o niveles que lo convierten en un proceso político, de gestión y de intervención operativa. Sin olvidar que estos planos no son estancos, sino que comparten una amplia gama de interrelaciones entre sí. De hecho, la evaluación del proceso de intervención debe de ser integral y útil para mejorar todo el proceso.

En un primer nivel de la intervención, se sitúan los problemas colectivos que la sociedad percibe y que los poderes públicos deben de trasladar a las políticas públicas que desarrollan.

Los diagnósticos del mercado de trabajo en España avalan la validez de un modelo de intervención que pretende acabar con los principales problemas observados por la sociedad española. El interrogante que surge de forma casi inmediata es ¿Qué es un problema social? Una cuestión que forma parte del contexto social donde se percibe e identifica y como tal forma parte de una construcción social.

Para Blumer (1971), como autor más representativo del Interaccionismo Simbólico, los problemas sociales son definidos en la sociedad y cada contexto social le dota de una perspectiva que permite entenderlo. En este sentido el problema social del desempleo y, por ende, aquellos relativos al mercado de trabajo, son definidos e interpretados de forma diferente atendiendo al momento en el cual la colectividad los ha percibido.

Esta perspectiva construccionista nos sitúa en la importancia del contexto social donde se perciben y legitiman los problemas sociales del mercado de trabajo. Para Lenoir (1993, como se citó en Trinidad y Sánchez, 2016, pp. 15-16), la percepción del problema permite hacerlo visible y su legitimación lo convierte en parte de las “preocupaciones sociales del momento”.

El construccionismo social ubica a los problemas sociales, como el desempleo y la precariedad laboral, como parte de una evaluación social subjetiva. En este sentido, las aportaciones de Berger y Luckmann (1966) no dejan lugar a dudas de la creación social de los significados.

La tradicional diferenciación entre parado y desempleado había marcado puntos de vista muy distantes de lo que hoy podemos entender en un mismo sentido. El parado era considerado vago y maleante, en un contexto de pleno empleo y bajo el paradigma de un individualismo metodológico que culpaba al sujeto de su situación de no trabajo; era el contexto de los años

1950-1960 donde la bonanza económica de la postguerra y la economía recomendada-autárquica garantizaban el acceso al trabajo de por vida.

La nueva situación socioeconómica y política de los años ochenta, vino acompañado de elevados niveles de desempleo que afectaban a todos los estratos sociales, y que cambió la concepción colectiva del parado para convertirlo en desempleado o víctima de un sistema incapaz de generar empleo para todos aquellos que lo demandaban. La colectividad percibe el desempleo involuntario como un problema social; desde entonces el más importante para la sociedad española.

Los procesos de definición de un problema social suponen el desarrollo de cuatro fases que incluyen la intervención social. Es decir, la percepción del problema, su legitimación social y política, acciones de movilización y el desarrollo de acciones de intervención a través de la implementación de planes (Trinidad y Sánchez, 2016, p. 14).

La intervención social es una actividad formal u organizada, que pretende responder a necesidades sociales, que tiene como objetivo la integración y autonomía de las personas y que aspira a ser legitimada socialmente (Fantoba, 2005, pp. 22-23). Por tanto, la intervención social excluye los apoyos informales que puedan recibir las personas o grupos por parte de la comunidad o amigos, para centrarse en las acciones formalmente establecidas. No responde a todas las necesidades sociales existentes, sino sólo a las establecidas por criterios técnicos, administrativos o políticos. Es decir, a las percibidas y definidas delimitando así el campo de acción de las políticas públicas y, al mismo tiempo, legitimando socialmente la intervención.

Frente a un modelo de intervenciones indiscriminadas, donde no se contemplen las peculiaridades de cada persona y situación laboral, la intervención diferenciada en función de cada perfil sociolaboral personal y/o grupal, permite el desarrollo de acciones asistenciales y formativas, la intervención directa con las personas, con las familias y en el propio sistema (Fantoba, 2005., pp. 24-25). Por lo tanto, el modelo de intervención social está vinculado a las políticas sociales y cómo éstas entienden su papel a la hora de dar respuesta a los problemas sociales.

En el proceso de programación podemos distinguir al menos tres niveles de concreción: el plan, el programa y el proyecto. En el plan se especifican los objetivos y metas a largo plazo, así como los medios necesarios para conseguir estas metas y objetivos. El programa, supone avanzar hacia un nivel mayor de concreción en los objetivos a alcanzar y en la definición de las líneas de acción integradas que se han de llevar a cabo. Por último, el proyecto detalla las acciones que permitirán conseguir determinados objetivos y metas especificados en el plan y/o programa (Espinoza, 1989, pp. 159-60).

La intervención se ha clasificado no sólo en función de los niveles de concreción, tal y como se ha visto, sino que también se han establecido diferentes terminologías atendiendo a su implantación cronológica. Siguiendo a Fantova (2005, p. 57), se denominan planes estratégicos cuando sus objetivos están definidos a medio y largo plazo (como es la Estrategia Española de Activación para el Empleo con una duración de tres años), a su vez estos planes estratégicos contemplan los planes de acción que son planes parciales de las diferentes líneas de acción a llevar a cabo. En el caso del modelo de gestión laboral español, a partir de los planes estratégicos se elaboran anualmente planes operativos (Plan Anual de Política de Empleo). También existen los denominados planes de contingencia que responden a situaciones no planificadas que irrumpen en el escenario laboral y que requieren de intervención. Por tanto, la planificación es un proceso

flexible que ha de permitir su continua adaptación en pos de la eficiencia de las actividades y recursos que se destinan a la consecución de los objetivos contemplados.

#### 4.2. El Sistema Nacional de Empleo como modelo de gestión laboral.

La intervención en el mercado de trabajo español se gestiona bajo el Sistema Nacional de Empleo (SNE); un modelo establecido en el año 2003 (Ley 56/2003, de Empleo) que ha sido fue actualizado con el texto refundido de la ley de empleo (RDL 3/2015, de 23 de octubre), donde se promueven y desarrollan promovían y desarrollaban las políticas de empleo que emanan del propio derecho originario y que encuentra un desarrollo normativo posterior con el objetivo primordial de crear empleo de calidad. Y siendo, en la actual Ley de Empleo 3/2023, una de las principales reformas e inversiones propuestas: potenciar los instrumentos de actuación y coordinación del SNE como una de las reformas principales para alcanzar la modernización de las políticas activas de empleo.

El SNE es definido como está integrado por:

El conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. (Art. 6, RDL, 3/2015, de 23 de octubre)

Todas las estructuras administrativas, recursos materiales y humanos, estrategias, planes, programas e información dirigidos a implementar políticas de empleo ya sean de titularidad estatal o autonómica. Está conformado por la Agencia Española de Empleo y por los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas (Art. 8. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo)

En el Art. 7, RDL, 3/2015, de 23 de octubre, se especifican sus fines centrados en la creación de empleo y en la protección de los desempleados. Señala la necesidad de impulsar un servicio de empleo público y gratuito, que respete los principios de igualdad, que procure la colaboración pública y privada, la unidad del mercado de trabajo, la libre circulación de trabajadores, el impulso de la intermediación laboral y a combatir los desequilibrios territoriales.

Art. 8.4. Ley 3/2023, de Empleo. Funciones del Sistema Nacional de Empleo (en la actual ley de empleo se suprime al artículo referente a los fines del SNE y se habla de funciones)

La política de empleo constituye el eje central de gestión de la intervención en el ámbito laboral. Tiene como cometido el desarrollo de planes, programas y proyectos de intervención con los objetivos de garantizar pleno empleo, empleo de calidad, la adecuación de la oferta y demanda de empleo y la protección de los desempleados (Art. 1, RDL, 3/2015, de 23 de octubre).

los servicios adecuados a las personas demandantes de empleo, contribuir a la creación de empleo y la mejora de la empleabilidad, así como reducir el desempleo y las brechas estructurales de género, impulsando a su vez la cohesión social y territorial. (Art. 1, Ley 3/2023, Ley de Empleo)

La necesidad de descentralizar la gestión del mercado de trabajo ha sido una constante en el tiempo justificada en pro de una mayor eficacia y eficiencia. Por primera vez, las competencias que asumen el Estado Central y las CC. AA en materia de empleo quedan delimitadas con la ley de empleo. Frente al monopolio histórico de las competencias en materia de políticas activas y pasivas por parte del Estado Central, la Ley otorga a las CC. AA las competencias de las políticas

activas, mientras el Estado Central conserva las competencias de las políticas pasivas (gestión y control de las prestaciones por desempleo). Para ello, se crean los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (SPECCAA) y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Ambos organismos sustituyen al Instituto Nacional de Empleo (INEM), perdiendo el Estado Central el monopolio competencial de las políticas de empleo, para apostar así por una descentralización territorial.

En la actual ley de empleo se autoriza la transformación del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en Agencia Española de Empleo. (Título II. Capítulo I), a la que se le encomiendan la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de las políticas activas de empleo y de protección por desempleo (Art. 19)

Lo que en realidad se pretende con la creación de la Agencia no es volver a asumir las competencias en materia de políticas activas de empleo, sino reforzar la cohesión para que la gestión de las PAE sea más eficiente e inclusiva. Pretende mejorar y reforzar la coordinación y colaboración entre los diferentes entes que conforman el SNE, es decir, la Agencia y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, además de las Corporaciones Locales y entidades públicas y privadas que participan en la política de empleo. En definitiva, busca la convergencia entre las políticas de empleo de las distintas administraciones con competencias en la materia para la consecución de objetivos comunes.

No obstante, la dimensión territorial desarrollada no deja lugar a dudas del papel preponderante del Estado Central al ser el responsable de la coordinación de las políticas de empleo, así como de la elaboración y aprobación de leyes y reglamentos. El Servicio Público de Empleo Estatal tiene competencia sobre los programas que abarcan varias CC. AA y que precisan una única coordinación. También es el responsable de las políticas de inmigración laboral realizadas en países de origen. Coordina la movilidad laboral en España y la UE. Desarrolla investigaciones sobre el diagnóstico del mercado de trabajo.

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) ofrecen sus servicios a los ocupados, desempleados y empresas, bajo los principios de igualdad de oportunidades y gratuidad.

El SNE establece una *cartera común de servicios* que procuran todos los SPE, aunque la dimensión territorial permite la aplicación de otros servicios complementarios atendiendo a las necesidades y recursos disponibles. En este sentido, las CC. AA pueden desarrollar acciones propias en función de sus necesidades específicas. Para ello, cuentan con la participación de los agentes sociales (Organizaciones Empresariales y Sindicatos de Trabajadores), siendo este uno de los *principios de organización y funcionamiento del Sistema*, junto con los de transparencia de la gestión y libre circulación de trabajadores. El SNE cuenta con la *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales* que es el órgano de colaboración, coordinación y cooperación entre las Administraciones autonómicas y el Estado en materia de política de empleo y formación profesional para el empleo y lo relacionado con la Estrategia Española de Activación para el Empleo y los Planes Anuales de Política de Empleo (Art. 8, RDL, 3/2015, de 23 de octubre). En la actual Ley de Empleo 3/2023 se establece en el Capítulo II la Cartera de Servicios desarrollándose en el art. 61.

Los servicios establecidos en la «cartera común» se aplican en todo el territorio estatal por los SPE y están destinados a sus usuarios: empleados, desempleados y empresarios. personas demandantes de empleo. así como a personas, empresas y demás entidades empleadoras. Además de implementarse en todo el territorio español, se prestan de manera continuada y sostenible en el tiempo por parte de los SPE o sus entidades colaboradoras Como entidades colaboradoras de las SPE, el RD 7/2015, de 16 de enero, figuran agencias de colocación, centros



de formación, ayuntamientos, agentes sociales y ONG, entre otros (Art. 3.h). En este mismo Real Decreto, se establece como servicios comunes: la orientación profesional, la colocación y asesoramiento empresarial, la formación y cualificación para el empleo, el asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento (Art. 7). A estos servicios establecidos, se pueden sumar los servicios complementarios que los SPE incluyan en su ámbito territorial. En el Art. 61. se establece que los servicios incluidos en la Cartera Común serán los servicios de orientación (personalizada, integral e inclusiva); de intermediación, colocación y asesoramiento a empresas; de formación para el trabajo; y de asesoramiento para el autoempleo, emprendimiento viable y dinamización del desarrollo económico local. Pudiendo aprobar las CC. AA en el ámbito de sus competencias sus respectivas Carteras de Servicios complementarios.

#### 4.2.1. Los instrumentos de la política de empleo

La política de empleo cuenta con tres instrumentos: la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas y las de protección económica frente al desempleo (Art. 5, RDL, 3/2015, de 23 de octubre). Si en la anterior Ley de empleo se hablaba de 3 Instrumentos (Intermediación, Políticas Activas de Empleo y, la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo), en la actual se ha producido un reordenamiento estructural en el que se desarrollan las Políticas Activas de Empleo dedicando un título (Título III) completo así como una regulación más detallada en el que se hace especial hincapié a la Intermediación, la Coordinación entre las políticas Activas de Empleo y las de protección económica frente al desempleo, y la Empleabilidad, concepto este último que si bien no es novedoso, nunca antes se le había dado tanto protagonismo.

Las *políticas activas de empleo*, como segundo instrumento, ocupan un lugar destacado en el ámbito de la intervención laboral. Están conformadas por los programas, servicios y proyectos de orientación, empleo y formación profesional para el empleo. Están dirigidas tanto a empleados como a desempleados, con los objetivos de conseguir inserción profesional, mantener el empleo, la promoción profesional y el fomento del espíritu empresarial y de la economía social (Art. 36, RDL, 3/2015, de 23 de octubre).

Se define la *Políticas Activas de Empleo* como “el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social” (Art. 31). Se deben desarrollar en todo el territorio en el marco de la planificación y coordinación de la política de empleo con el fin de favorecer la colocación de las personas demandantes de empleo y en especial de aquellos colectivos en situación de vulnerabilidad y por tanto objeto de atención prioritaria.

Son políticas a desarrollar en todo el territorio nacional y que se encuentran dentro de la Estrategia Española de Activación para el Empleo. Una Estrategia producto de la Estrategia Europea de Empleo, de la Constitución Española, de los Estatutos de las CC. AA y de las negociaciones entre Estado y CC.AA. bajo la coordinación de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Las políticas activas de empleo se basan en cinco *principios generales* que señalan: el *tratamiento individualizado de los desempleados* y de los ocupados, bien sea para conseguir la inserción laboral o la promoción y mejora de la calidad del empleo; la *mejora del capital humano* con el objetivo



de dar respuesta a las demandas de los empleadores; el *impulso al autoempleo y el emprendimiento*, con especial atención a la economía sostenible, con acciones de acompañamiento al emprendedor y análisis de los yacimientos de empleo; *la igualdad de géneros*; y la *dimensión territorial* de estas políticas que han de contemplar las peculiaridades locales y sectoriales (Art. 37, RDL, 3/2015, de 23 de octubre).

Objetivos prioritarios de estas PAE son: mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de empleo, reducir las brechas de género, y conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de empleo, facilitando la fluidez de la información, e incentivando la eficiencia y eficacia del conjunto de servicios de empleo. Sumando el hecho de que uno de sus aspectos claves deberá ser el de garantizar, a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios la prestación de los servicios especializados para facilitar su inserción laboral, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional.

El desarrollo de las diferentes acciones, planificadas en programas y proyectos, se llevará a cabo por la Administración autonómica y estatal. Se desarrollarán las acciones comunes programadas para todo el territorio nacional, a través de reglamentos que deberán incluir medidas de inclusión social de las personas con discapacidad para su aplicación en todo el territorio nacional (Art. 39, RDL, 3/2015, de 23 de octubre). (Art. 32. Ley 3/2023, de Empleo).

Entre las políticas activas más relevantes se encuentra la formación profesional para el empleo; basada en acciones formativas para empleados y desempleados, bajo la premisa de la importancia de la formación como instrumento fundamental para incrementar la empleabilidad de las personas y facilitar el acceso al mercado de trabajo y como medio de especialización en el puesto de trabajo y de promoción profesional.

Entre las políticas activas más relevantes se encuentra el sistema de formación en el trabajo (Art. 33), cuyos fines son favorecer la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras, consolidar el derecho a la formación y el derecho a la promoción profesional hacia empleos de calidad promoviendo las competencias profesionales adquiridas tanto en procesos formativos como en procesos de aprendizaje informales y apostando por las competencias digitales y de sostenibilidad, contribuir a la mejora de la productividad, garantizar la perspectiva de género, desarrollar la transición digital y ecológica para mejorar la cohesión social y territorial.

Una formación que se planifica en base a las necesidades del sistema productivo y teniendo presente la dimensión local donde van a ser aplicadas. La implicación de las CC. AA y de los agentes sociales con la Administración Central, y un sistema de evaluación permanente que procura su actualización y mejora continua, configuran un sistema que permite la certificación de la formación adquirida y de la propia experiencia laboral de las personas, a través de certificados de profesionalidad apoyados por un catálogo nacional de cualificaciones.

La *Empleabilidad*, es el “conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (art. 34).

Se entiende la *empleabilidad* tanto como un derecho y como un deber de las personas demandantes de los servicios de empleo. Y si bien en las leyes anteriores ya se hablaba de este concepto, ahora se ha visto la necesidad de, no solo definirlo, sino de medirlo estableciendo la *tasa de empleabilidad*, de *intermediación* y de *cobertura*, así como desarrollando un catálogo de

instrumentos eficaces de empleabilidad cuyo objetivo será realizar un perfilado de cada persona a través de datos cualitativos y cuantitativos, y orientar las acciones que los servicios de empleo ofrecerán a los demandantes.

La *intermediación laboral* es entendida como el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto la oferta y demanda de empleo con la finalidad de colocar a los demandantes de empleo.

“Conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades” (art. 40). Y comprende las siguientes actuaciones:

- a) la prospección y captación de ofertas de trabajo.
- b) La puesta en contacto de ofertas de trabajo con personas: colocación y recolocación.
- c) La selección de personal asegurando los principios de no discriminación.
- d) La especial atención y apoyos necesarios a los colectivos considerados como vulnerables

Aunque la intermediación tiene siempre un carácter público, los *Agentes de Intermediación* no son únicamente los SPE, sino que también se incorporan las agencias de colocación (tanto públicas como privadas y con o sin ánimos de lucro), así como las empresas de trabajo temporal y las propias plataformas digitales de empleo (Art. 31 y 32, RDL, 3/2015, de 23 de octubre). (Art. 43, Ley 3/2023, de Empleo)

El modelo centro europeo ha apostado, desde hace décadas, por la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y otras entidades privadas (como las agencias de colocación y otros centros homologados) para implantar programas de empleo y acciones concretas de inserción laboral. La necesidad de abarcar mayor número de actores que intervengan en el mercado de trabajo y especializados en la conexión entre los demandantes y los empleadores, debe mejorar los resultados de las políticas activas de empleo. Lo cierto es que los portales digitales se han convertido en el principal medio de búsqueda de empleo y su difusión tiene connotaciones globales. Claramente, las fronteras físicas y administrativas son rebasadas en consonancia con un mercado de trabajo cada vez más global.

La *coordinación entre las políticas activas y pasivas de empleo*, como otro de los instrumentos de la política de empleo (Art. 41, RDL, 3/2015, de 23 de octubre) (Capítulo V, Título III Ley de Empleo 3/2023), se hace imprescindible en un modelo institucional donde los desempleados que perciben prestaciones por desempleo han de estar inscritos como demandantes de empleo en el SPE correspondiente y suscribir un compromiso de actividad que dará lugar a un Itinerario Personalizado de Inserción (IPI). El compromiso de actividad supone la búsqueda activa de empleo que se traduce en acciones de búsqueda y otras basadas en mejora de la empleabilidad de los desempleados. garantizando su participación, así como el acceso a los servicios incluidas en la Cartera común del SNE, y suscribiendo un acuerdo de actividad para el desarrollo de aquellas acciones, programas o actividades señalados en su itinerario personalizado para la mejora de la empleabilidad.

La cooperación y colaboración entre las Administraciones, que gestionan las políticas activas de empleo y las de protección económica frente al desempleo, aparece claramente establecida en el RDL, 3/2015, de 23 de octubre, la Ley 3/2023, de 28 de febrero donde deberán garantizar

la coordinación de las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral, así como las de solicitud y reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo (Art. 42) (Art. 48).

#### 4.2.2. Los instrumentos de coordinación del SNE.

El SNE cuenta con tres instrumentos para su funcionamiento: la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE), los Planes Anuales de Políticas de Empleo (PAPE) y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

La *Estrategia Española de Activación para el Empleo* se elabora teniendo presente la Estrategia Europea para el Empleo, las negociaciones con las CC. AA y con los agentes sociales. También se tienen presentes los resultados de la evaluación realizada a Estrategias anteriores, la evaluación realizada por la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo y de los resultados del diagnóstico del mercado de trabajo español. Su duración es de tres años y su implantación en el territorio español se realiza a través de los Planes Anuales de Política de Empleo.

Es un plan de empleo para el conjunto del territorio español que incluye el diagnóstico de la situación y las tendencias del mercado de trabajo, los principios y los objetivos a alcanzar a través de políticas activas y de intermediación laboral (con programas y proyectos) y el presupuesto.

La EEAE se basa en seis ejes que integran los servicios y programas a desarrollar por los Servicios Públicos de Empleo en base a los objetivos establecidos (clave, estratégicos y estructurales) de activación para el empleo. Los ejes son: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional.

La EEAE es evaluada a través de un sistema de indicadores sociales, y sus resultados retroalimentan su diseño e implementación con el objetivo de conseguir eficacia y eficiencia de resultados. Los *Planes Anuales de Política de Empleo*<sup>1</sup> son el instrumento que traslada anualmente los objetivos de la EEAE al Estado y a las CC. AA para su desarrollo e implementación. Es decir, la EEAE se concreta en planes anuales donde figuran las acciones a desarrollar de manera específicas. En el año 2019 se incluyeron 637 servicios y programas comunes y propios, de políticas activas de empleo e intermediación laboral a implementar a nivel Estatal y de CC. AA, donde se abarcan los seis ejes establecidos en la EEAE.

Además, los PAPE incluyen un sistema de evaluación a través de indicadores que permite conocer en qué medida se alcanzan los objetivos propuestos.

El *Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo*, responde a la necesidad operativa de crear un sistema de información común en tiempo real y a nivel estatal de todos los SPE. Los objetivos del SISPE responden a la integración de información sobre intermediación laboral, gestión de las políticas activas de empleo y protección por desempleo.

La Ley de Empleo (RDL, 3/2015, de 23 de octubre), contempla en sus objetivos la unidad del mercado de trabajo a nivel estatal, la libre circulación de trabajadores (Arts. 2.e y 2.f). Asimismo,

<sup>1</sup> Resolución de 12 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 8 de marzo de 2019, donde se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2019, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. BOE núm. 64, de 15 de marzo de 2019, páginas 25385 a 25535. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/15/pdfs/BOE-A-2019-3699.pdf>.

la necesaria e imprescindible coordinación de los SPE estatal y de las CC. AA para el desarrollo de las funciones del SNE (Art. 14 y 42.2).

El SISPE impide que las barreras territoriales dificulten acciones de intermediación laboral y de prestación de servicios, y permite el seguimiento y la evaluación de los programas de empleo, así como la propia elaboración de estadísticas laborales.

#### 4.3. Análisis del modelo de gestión laboral en España: modernización, coordinación y mercados locales de trabajo.

Una de las primeras cuestiones que se pueden plantear es por qué tras más de treinta años gestionando el problema del desempleo no se ha logrado solucionar. El hecho de que se haya hecho estructural no debe de significar que no tiene arreglo.

Los estudios y análisis de los mercados de trabajo han ido mostrando diferentes factores determinantes del acceso al empleo que forman parte de los modelos teóricos que justifican las políticas de empleo. Desde los modelos neoclásicos, que ponen el acento en el equilibrio de la oferta y demanda de mano de obra en función del salario, pasando por los teóricos del capital humano, con su énfasis en la mejora de la formación como medio para alcanzar la inserción profesional y/o promoción profesional, o los marxistas, haciendo hincapié en el origen de clase social y las consecuencias que ello supone en la configuración de los itinerarios académicos y profesionales de los individuos. Los modelos teóricos que exponen los factores explicativos del empleo-desempleo han señalado a las credenciales, a la información privilegiada, a las redes sociales y a las propias características estructurales de los contextos laborales. La complejidad del proceso de inserción socio-profesional ha provocado la deriva hacia modelos integrales que abarcan multitud de factores capaces de explicar la probabilidad de acceder a un empleo.

Blanch (1990) propone uno de los modelos integrales más completos a la hora de explicar la probabilidad de acceso al empleo de los individuos. Se tienen presentes variables psicosociales, estructurales y curriculares. A partir de estas variables define la empleabilidad, la contratabilidad y la ocupabilidad de los sujetos.

El modelo keynesiano introduce criterios sociales en un mercado capitalista competitivo. Donde los Estados se definen como sociales y por ello la intervención debe de garantizar mayores niveles de igualdad social al corregir los criterios mercantilistas del mercado.

La intervención por parte de las Administraciones Públicas se hace imprescindible y legítima, desde el punto de vista de una sociedad que sufre las consecuencias del paro y de la precariedad laboral. Una intervención que se traduce en políticas públicas de empleo activas y pasivas, que han de estar coordinadas con otras políticas públicas del ámbito económico y social. Por ello, las políticas públicas de servicios sociales están coordinadas con las de empleo, y la propia política de empleo está incardinada en la económica.

El estudio llevado a cabo por Fernández (2011), sobre los servicios públicos de empleo en España, pone de manifiesto la importancia de su renovación, del impulso a la cooperación con otros actores del ámbito privado y público, así como de la conveniencia de impulsar estrategias desde lo local.

La *modernización de los servicios públicos de empleo* ha estado muy vinculada a las posibilidades que ofrece la gestión informatizada. Las plataformas en red, cada vez más implantadas, permiten a los usuarios la realización de múltiples trámites administrativos. También la articulación de

determinados programas de empleo que encuentran un espacio de encuentro, información y gestión.

No cabe duda acerca de las posibilidades y potencialidades que permiten cumplir objetivos centrales marcados por el SNE, como la coordinación territorial, la implantación del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, la coordinación de las políticas activas de empleo con las políticas de prestaciones por desempleo, procura los sistemas de evaluación de los SPE y de sus programas, así como la gestión de la intermediación en tiempo real en el contexto de la UE con el portal europeo de movilidad *red EURES*.

El desarrollo de aplicaciones informáticas que realizan mediación laboral, selección de personal y la posibilidad de medir la empleabilidad de las personas como medio de prevenir el desempleo y/o activar medidas de incremento de esta empleabilidad dirigidas a personas y colectivos vulnerables.

La apuesta del SNE por la adecuación de las medidas a las características personales, conlleva el desarrollo de diagnósticos individualizados y la aplicación y seguimiento de medidas acordes a las necesidades de cada persona. Al respecto se considera:

(...) que la modernización de los servicios públicos de empleo es una petición reiterada desde hace más de diez años. Es una constante, que se plasman en retos que supongan el incremento de la eficacia, desarrollando e implementando políticas preventivas y pensando en colectivos que tienen problemas de acceso al empleo. Los SPE tienen problemas de eficacia, ya que tan solo el 2,4% de los jóvenes encuentran empleo a través de una oficina de empleo pública. Los instrumentos de búsqueda suelen ser informales: amigos, familiares y conocidos. La pregunta que nos planteamos es ¿Los desempleados españoles van a la oficina de empleo a gestionar su colocación? Tan solo un 24% de los españoles lo hacen, frente al 46% de media de los desempleados de la UE, aquí hay un problema de eficacia. (EC-3)

En este contexto de modernización constante, con nuevas herramientas y retos a cumplir, la orientación laboral se ha convertido en una política activa de empleo vertebradora del resto. El primer contacto del desempleado con un SPE supone el inicio de una atención personalizada, un diagnóstico y el establecimiento de un Itinerario Personalizado de Inserción (IPI) que suele conllevar la participación en diferentes acciones y programas de empleo con el objetivo final de conseguir la inserción laboral mejora la empleabilidad de las personas demandantes de empleo aumentando las posibilidades de acceso a un empleo digno y adecuado. El orientador/a se convierte así en un profesional clave que deriva a los usuarios a los diferentes servicios en función de sus necesidades detectadas.

Nos preguntamos si las políticas de empleo activas son eficaces y acertadas. En este sentido, para el entrevistado (EC-9), las políticas activas de empleo «funcionan en la medida en que se den dos condiciones: una que el ciclo económico sea de expansión económica y la otra es cuando los servicios son personalizados».

En España la inversión en políticas de empleo no aumenta en ciclos de recesión económica, luego el gasto en políticas pasivas aumenta y las activas se ven más perjudicadas, y a la inversa en momentos de expansión económica.

También es necesaria la modernización de los instrumentos administrativos y de los servicios de las oficinas públicas de empleo. El presupuesto destinado parece insuficiente, sobre todo si hacemos una comparación con la media de países de la UE.

..., hay que incrementar el gasto presupuestario, ya que el gasto por desempleado y año en España es de 470 euros, con importantes diferencias por CC.AA. Las diferencias son altas con respecto a países como Alemania o Francia que cuadruplican esta cifra. Hay que incrementar el presupuesto a efectos de gestión. También la protección contra el desempleo supone el 74.8% del gasto de las políticas pasivas, y el resto corresponde a políticas activas de empleo. Luego hablamos de un 25% del presupuesto, asignado a políticas de empleo, son para las activas. En la UE se dedica casi el doble de presupuesto. Además, dentro de las políticas activas de empleo el presupuesto se distribuye de forma desigual; la mitad se va en bonificación de contratos, políticas de incentivos a la contratación, y el resto para formación, infraestructuras e instrumentos de gestión de los SPE. (EC-3).

Por último, la transformación digital de los SPE ha llegado con más retraso que en otros países de la UE. La digitalización va lenta, afectando a la transparencia y coordinación de los diferentes SPE. En este sentido, la personalización de las acciones y programas a desarrollar se ven también perjudicados.

En cuanto a la coordinación-cooperación institucional, entre las Administraciones central, autonómica y de la UE, con otros organismos privados (enclaves laborales, empresas de trabajo temporal y agencias privadas de colocación) y entre los servicios que se prestan, resulta vital para el funcionamiento del SNE. La coordinación de los SPE a la hora de diseñar la Estrategia Española de Activación del Empleo y los Planes Anuales de Empleo, así como de su implantación territorial.

Para Fernández (2011), es importante impulsar la cooperación con el ámbito privado. Es decir, con las agencias privadas de colocación, además de entidades públicas y privadas vinculadas con la promoción del empleo como patronales, sindicatos, instituciones de formación, ONG, etc.

La colaboración institucional de los sujetos del Sistema es fundamental a efectos de garantizar la coordinación de la gestión y la colaboración entre los SPE estatal y autonómicos y con los agentes sociales, todo ello integrado en los organismos del SNE: la Conferencias Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. En este sentido la coordinación debe de ir acompañada de una política de descentralización y territorialización de las políticas activas de empleo.

En el momento en que una persona utiliza los SPE en su proceso de búsqueda de trabajo, se le realiza un diagnóstico para trazar la estrategia a seguir, o el denominado Itinerario Personalizado de Inserción (IPI), donde se establecen las diferentes acciones y programas (lo suelen formar políticas activas y pasivas) que ha de seguir en la consecución del objetivo de inserción laboral. La persona desempleada asume un compromiso de actividad (incluye acciones de búsqueda, de formación y de orientación laboral) y en la disponibilidad a trabajar. La coordinación entre políticas activas y pasivas resulta fundamental, el legislador trata de establecer requisitos en el acceso a las prestaciones por desempleo, como es la conexión con otras políticas activas de empleo. En concreto se afirma:

(...) cuando se están vinculando las políticas pasivas de empleo a las activas, como una serie de requisitos, lo que estamos haciendo es imponer obligaciones a los trabajadores desempleados: la obligación de búsqueda activa de empleo, el compromiso de asumir

una oferta de colocación adecuada, la exigencia de implicarse en los programas de orientación o formación de los SPE, como obligaciones para que el trabajador pueda beneficiarse de esos programas de ayuda económica (EC-3)

Los objetivos de funcionamiento de un mercado único de trabajo a nivel nacional y de libre movilidad de los trabajadores en territorio español, requieren de sistemas de información y coordinación adecuados. El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) constituye el eje central de estos objetivos. Un sistema de información que traspasa las fronteras nacionales para adentrarse en la Unión Europea que también contempla, en el Art. 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la libre circulación de trabajadores.

Por último, la importancia de *impulsar mercados locales de empleo* responde a las debilidades en el ámbito laboral que muestra el modelo de desarrollo basado en la globalización económica. Un patrón por el que apuestan los teóricos de la modernización (Finkel, 1995), al considerar que el intercambio de tecnología, ideas, valores, mercancías y trabajadores, entre otros, es fundamental para el desarrollo económico. El mercado mundial impone elevados niveles de productividad y excluye a todo factor que entorpezca este objetivo. Un objetivo que suele ser incompatible con la protección social de los trabajadores. Para los detractores de la globalización, muchos de los males de la economía se explican por la excesiva dependencia de los gobiernos frente a los poderes económicos. La falta de soberanía sobre el control de sus economías explica muchas de las medidas que los Estados se ven obligados a implantar como “obligaciones” impuestas por el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.

Los mercados locales de trabajo han de ser impulsados como instrumentos a favor de la creación de empleo sostenible. Un ideal que está muy relacionado con la “economía social”, ámbito donde los criterios sociales encuentran una respuesta real, no sólo ideológica, frente a los criterios de mercado. El impulso del emprendimiento está muy vinculado a los yacimientos de empleo de cada territorio y a las potencialidades que presenta. El contexto sociocultural desempeña un papel central y determinante de los mercados de trabajo locales. No se puede implantar con éxito un programa de empleo que deje a un lado valores, costumbres, las interacciones sociales, los líderes informales, entre otros.

Las características sociales, culturales y estructurales y la movilidad por motivos profesionales, está definiendo políticas de empleo territoriales que bajo estos parámetros persiguen mayor efectividad. Las políticas activas de empleo han de estar vinculadas al territorio y con mayor autonomía financiera y de ejecución de programas a las Oficinas Públicas de Empleo, como objetivos de descentralización.

Desde una perspectiva más crítica, la descoordinación territorial es una realidad.

La visión local del empleo no está apoyada por el Estado. La planificación estratégica para ayuntamientos supone diseñar lo que verdaderamente se necesita. A los ayuntamientos también les falta esa cultura de cooperación y visión a largo plazo de aunar las voluntades en un solo proyecto. Por una parte, se desperdician recursos al duplicarse servicios y por otra parte faltan recursos. En su opinión y parafraseando a Daniel Bell, “el Estado es muy grande para los pequeños asuntos y demasiado pequeño para los grandes”. Los ayuntamientos deben de contar con más posibilidades, aplican literalmente la Ley de Racionalización de la Administración Local, no se atreven a hacer nada de lo que ha sido la gestión local tradicional (EC-9)

En lo que respecta a la duplicidad de servicios que se prestan, por parte de las CC. AA y de los ayuntamientos, más que rechazar esta hipótesis se corrobora. En esta línea el experto en políticas



de empleo señala la importancia de que las corporaciones locales tengan más competencias, por la cercanía a los ciudadanos, a sus problemas.

..., hay ayuntamientos que hacen lo mismo que hacen las CC. AA, hay una duplicidad de funciones. Sería ideal que los consistorios asuman más competencias por una cuestión de eficacia y eficiencia. Mejor que un ayuntamiento, o incluso una diputación, para conocer las necesidades y realidad donde se han de aplicar las medidas (...). (EC-6)

La apuesta por la sistematización de estrategias desde lo local, tanto el diagnóstico como las actuaciones, forma parte de una práctica de impulso del territorio bajo unos principios de desarrollo de la economía local, del empleo, de formación de capital humano y de la gobernanza local (Fernández, 2011).

Como puntos débiles, cabe destacar la falta de una cultura de cooperación a nivel local, la escasez de recursos financieros, estructurales y humanos a nivel local y la articulación y coordinación de las acciones locales con otras de ámbito territorial mayor (Jover, 2011).

#### 4.3.1. Desafíos del SNE

La impresión de que las políticas de empleo están siempre incidiendo en los mismos desafíos es una constante en la literatura sobre la temática. En concreto se señala la carencia de un enfoque integral de su planificación, la pluralidad de agentes que intervienen con baja coordinación, la dispersión territorial en su tratamiento, la emergencia de un sistema que garantice la transparencia y la información común, el carácter genérico de las acciones y la insuficiente inversión presupuestaria. A lo que habría que añadir la necesidad de evaluar de forma eficiente las políticas de empleo y vincular la financiación a resultados; este último aspecto aparece ya contemplado en la propia Estrategia Española para la Activación del Empleo que también establece multitud de innovaciones que plasma en objetivos que se deben de alcanzar en los tres años de duración que contempla. La Estrategia vigente pretende impulsar cambios producto de experiencias anteriores y de los recientes diagnósticos laborales. En concreto, especifica la necesidad de fortalecer la protección, las herramientas de apoyo, la información, la gestión y la evaluación. Estos retos los especifica con medidas concretas que se deben adoptar.

Siguiendo a Fernández (2011), desde la perspectiva de los profesionales vinculados con los SPE, cabe destacar la heterogeneidad de las situaciones territoriales que caracterizan nuestro mercado laboral, así como en los modelos de intervención desarrollados. En lo que respecta a los recursos y programas implementados, hay que mencionar la temporalidad de las acciones que están sujetas a convocatorias anuales, como son las acciones de *intermediación especial*: acompañamiento e intermediación, etc.; la práctica totalidad de la orientación laboral y una buena parte de la formación para el empleo. A esta circunstancia de provisionalidad, hay que sumar la precariedad laboral que afecta a buena parte de los profesionales que desarrollan los programas de empleo y la discontinuidad como un problema más añadido.

No caben dudas de la relevancia de que los técnicos de empleo tengan una formación acorde con las tareas que tienen encomendadas. Muchos de ellos han sido reciclados de otras administraciones para ser incorporados en los SPE. Al respecto se señala:

(...) de agente local de promoción de empleo en un ayuntamiento y mi formación es de económicas. La Junta nos recicló en los SPE y caímos ahí, no porque yo me presentara a un proceso de selección para ser orientadora, yo antes hacía otras cosas; redactaba proyectos para captar subvenciones, trabajaba en un ayuntamiento. Hago lo mejor

posible mi trabajo, pero la formación psicosocial que requiere el orientador no la tengo. (EC-1)

También Fernández (2011) subscribe las dificultades de acceso a determinada información de los SPE, a la excesiva burocracia que pueden asociar a los medios técnicos que son imprescindibles, pero que muchas veces dificultan las gestiones a determinados colectivos.

En este sentido, existen dificultades para los colectivos más vulnerables cuando se les exige un certificado digital para realizar determinados trámites administrativos. Se ha de contemplar sus escasos conocimientos informáticos, las complicaciones en el acceso a un ordenador y la complejidad que supone para ellos la tenencia y uso de un certificado digital. Al respecto se afirma:

... La utilización de la página web del Servicio Andaluz de Empleo se les explica a través de talleres. Tenemos una sala de ordenadores para los usuarios que no tienen ordenador. Aquí pueden hacer búsqueda de trabajo, su currículum y otros trámites. Hay técnicos que les ayudan, no están solos. Ahora está viniendo mucha gente para hacer lo de la bolsa única de empleo de la Junta y es complicado. Hay que hacerlo obligatoriamente con certificado digital. Hay personas que no tienen nivel educativo. Si es para un puesto de limpiadora, cómo les piden certificado digital. (EC-1)

La implantación de la administración electrónica puede provocar desigualdad en muchos casos. El acceso a los medios informáticos es una rémora para determinados grupos de población, ya sea por motivos económicos y/o de formación.

..., mucha gente no sabe que los SPE prestan una serie de servicios. Les ocurre también a los usuarios universitarios. Mucha gente no sabe en qué quiere trabajar, ni sus posibilidades. Sacamos su informe de demanda y a veces señalan ámbitos de trabajo geográficos muy limitados. También pueden poner seis cosas relacionadas con sus gustos, su formación (...) en muchas ocasiones el informe de demanda no está bien y ello dificulta sus posibilidades de poder trabajar. (EC-1)

..., en la primera sesión le explicamos todos los recursos existentes en nuestro centro. A partir de aquí, puede decidir los recursos que puede utilizar: prácticas, prácticas internacionales, agencia de colocación, orientación, subscripción al Boletín de Noticias y Distribución de Ofertas de Empleo Público, etc. (EC-2)

El problema al que deben de hacer frente las políticas de empleo no es solo a la empleabilidad de las personas, sino la creación de empleo neto. Es un reto que tiene que ver con innovación, emprendimiento, infraestructuras, ciclos económicos y en definitiva con la situación económica. La idea de desarrollo económico sostenible está directamente vinculada al desarrollo social y el cuidado medioambiental. La clave está en crear empleos, pero qué empleos.

Estamos a veces perdidos sobre qué tipo de personas formar y en qué. La idea de recuperar oficios en decadencia, actividades tradicionales. Muchas veces se buscan ideas, yacimientos de empleo. (EC-4)

(...) hacemos una orientación grupal, como primer contacto, que está indicada para los desconocedores del servicio. (...) cuando el usuario descubre los servicios que prestamos, muchas veces cae en la cuenta de cuáles son sus necesidades. Les sirve a ellos para plantearse cosas, hacerse preguntas. (EC-2)

Al analizar ciertos datos sobre el perfil de los desempleados en España, los indicadores extraídos del primer trimestre de la EPA (INE) del año 2020, muestran que cuatro de cada diez (41,4%) son parados de larga duración y lo más habitual es que sean de muy larga duración, ya que tres de cada cuatro (28,1%) lleva dos años o más en desempleo. En función de la edad, la mitad (50,7%) tiene 40 o más años, y por niveles educativos la inmensa mayoría (75%) tiene un nivel medio o inferior.

Respecto a estos datos surge la necesidad de determinar los niveles de empleabilidad de los desempleados, donde una elevada proporción pueden presentar niveles tan bajos que podríamos catalogarlos de no empleables en un mercado de trabajo ordinario. La importancia de desarrollar proyectos de inserción laboral donde la economía social, el denominado tercer sector, pase a formar parte de un modelo capaz de integrar a grupos sociales que no van a encontrar una salida por sí mismos.

En esta misma línea de análisis se puede aludir a las características específicas de algunos usuarios de los SPE, donde se encuentran personas que tienen problemas con drogas y de salud. Algunos “sin techo” y con problemas psicológicos. Muchos de edades avanzadas, que han caído en un auténtico desánimo por buscar empleo, y que se han acogido a los subsidios como forma de vida.

Algunos usuarios son permanentes, están siempre por aquí. Es como si tuvieran una especie de adicción. Como si necesitaran que alguien les prestara más atención. No realizan las actividades que se les encargan, como la de buscar trabajo, entregar un currículum. Otros vienen con problemas de salud, de drogadicción, psicológicos, ... Algunos sin techo, que no se pueden ni localizar. Otros vienen porque necesitan un IPI para cobrar el subsidio (...). (EC-1)

En estos casos la coordinación con otras políticas sociales resulta de vital importancia. Algunos usuarios de los SPE deben de recibir cuidados de salud u otras terapias antes de iniciar una búsqueda activa de empleo.

En general, la motivación es fundamental hacia el trabajo, hacia la búsqueda de empleo, la autoconfianza y motivación van de la mano. Autoconcepto, autoestima e influye también el conocimiento de los instrumentos de búsqueda de empleo. Estamos hablando de aspectos de corte psicológico y de otros más de tipo profesional, técnico. Dónde se está creando empleo, que formación se demanda (...). Para llegar a buen puerto hay que conocer los vientos favorables. (EC-2)

El conocido informe *Fedea*, realizado por Jansen (2016), plasma una serie de recomendaciones para la mejora de las políticas activas de empleo, en concreto señala: la importancia del tratamiento personalizado de los desempleados; la necesaria colaboración de los SPE con organismos e instituciones privadas, como las agencias de colocación y las ONG; el impulso de los mercados locales de trabajo que permitan un diagnóstico mucho más real del contexto y situaciones en las que hay que intervenir; el refuerzo de la política de subvenciones a la contratación; la reducción de la burocracia y las rigideces administrativas; la mejora de la metodología de intervención y la selección de los usuarios.

Se debe seguir fomentando las “buenas prácticas” de los SPE, como es evaluar los impactos de las políticas desarrolladas, los portales electrónicos con sus posibilidades a los usuarios, los Itinerarios Personalizados de Inserción como herramienta personalizada, los modelos de cooperación para la realización de políticas activas y las iniciativas desde lo local con las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información. Sin olvidar que estamos en el contexto

de la UE, donde el marco de referencia es la UE y donde el proceso de armonización económica y política sigue avanzando. La intervención no es solo local, autonómica y estatal, sino también europea.

## 5. Discusión y Conclusiones

Los cambios sociales, económicos y políticos iniciados en el Renacimiento y potenciados en los siglos XVII y XVIII a raíz de los avances científicos dieron origen a un nuevo paradigma basado en la industria como eje productivo. Este modelo colocó el trabajo remunerado en el centro de la vida social y económica, lo que derivó en el desarrollo del estudio científico del trabajo y el interés creciente por su impacto en la productividad y el desarrollo.

Durante el siglo XX, la perspectiva social del trabajo se consolidó, impulsada por los Estados Sociales y la creación de políticas públicas orientadas a garantizar la igualdad y la cohesión social. Este impulso respondió también a la necesidad de los gobiernos de legitimarse mediante la protección de derechos y el fomento del bienestar colectivo. Las sucesivas revoluciones industriales culminaron en la actual sociedad del conocimiento y la información, en la que las tecnologías digitales y la globalización han reconfigurado todos los aspectos del trabajo humano.

A partir de los años 70, se inició una profunda transformación del trabajo en el contexto de la globalización. La automatización, la deslocalización industrial y la aparición de nuevos sectores basados en el conocimiento alteraron las formas tradicionales de empleo. Se multiplicaron los análisis científicos sobre el futuro del trabajo, algunos optimistas y otros marcadamente pesimistas. En esta nueva realidad, el empleo se volvió más flexible e inestable, generando un clima de incertidumbre, inseguridad y precariedad, especialmente entre las generaciones jóvenes. Conceptos como el de “sociedad líquida” (Bauman, 2000) ayudan a describir esta realidad cambiante y fragmentada.

El trabajo remunerado sigue siendo el principal mecanismo de inclusión social, pero el desempleo estructural y la precariedad han impedido que muchas personas accedan a los beneficios que el empleo puede proporcionar. Como consecuencia, se observa un aumento de la exclusión social, la permanencia prolongada en el hogar familiar, y el auge del fenómeno del trabajador pobre. Estos factores convierten el empleo en un asunto prioritario para la acción pública.

En este marco, el Estado español desarrolló un modelo de gestión del empleo a través del Sistema Nacional de Empleo, que articula políticas activas y pasivas. Dicho sistema se construyó sobre la base de la Estrategia Europea de Empleo (1997), adaptada en España mediante la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) y sus correspondientes planes anuales. Este marco estratégico enfatiza la coordinación territorial —especialmente relevante dada la transferencia de competencias a las comunidades autónomas— y el uso de tecnologías de la información para asegurar la cohesión del mercado laboral nacional.

La EEAE define seis ejes de intervención, con un fuerte énfasis en la orientación laboral y la formación como herramientas para mejorar la empleabilidad. Estas medidas se complementan con políticas de emprendimiento, intermediación laboral y subvenciones a la contratación. La orientación se ha convertido en un eje estructural, centrado en el desarrollo de itinerarios personalizados que adapten la intervención a las características del demandante de empleo.

No obstante, se identifican tensiones dentro del sistema. Por un lado, se impulsa la creación de empleo desde una perspectiva local, favoreciendo el desarrollo económico territorial. Por otro, se avanza hacia la homogenización de un mercado de trabajo europeo más integrado. A ello se

suma la contradicción entre el alto desempleo juvenil y el retraso de la edad de jubilación, o la coexistencia de desempleo masivo con necesidades no cubiertas de mano de obra en ciertos sectores.

A pesar de la similitud estructural entre las políticas activas de empleo en los países de la UE, existen grandes diferencias presupuestarias. En 2015, España dedicaba un 76,3% del gasto a políticas pasivas, un 17,9% a políticas activas y un 5,7% a costes estructurales, situándose por debajo de la media europea en inversión en activación del empleo. Según el informe de FEDEA (De la Rica, 2015), España debería reforzar su presupuesto en políticas activas, reorientándolas hacia medidas que generen empleo neto, en lugar de centrarse en subsidios a la contratación.

Esta línea de pensamiento apunta a una intervención más ambiciosa del Estado, en la que el derecho al trabajo no solo se garantice mediante programas personalizados, sino también a través de medidas de intervención directa en el mercado laboral, como la creación de empleo público o la imposición de cuotas mínimas de contratación para las empresas, compensadas con beneficios fiscales.

También se reconoce que existen colectivos con baja o nula empleabilidad que requieren una inserción basada más en lo social que en lo económico. Para estos casos, las políticas pasivas y la economía social desempeñan un papel clave en la lucha contra la exclusión.

La pandemia de la COVID-19 supuso un punto de inflexión en el mercado de trabajo. La crisis sanitaria afectó gravemente a sectores clave como el turismo y provocó una drástica caída del empleo. En respuesta, el Gobierno español impulsó mecanismos como los ERTE (Expedientes de Regulación Temporal de Empleo), que protegieron a más de tres millones de trabajadores en abril de 2020. Aunque estas medidas lograron mitigar parte del impacto, el desempleo aumentó significativamente y la creación neta de empleo se desplomó a niveles históricos.

Esta situación ha puesto de relieve la vulnerabilidad del mercado laboral español y la necesidad de reforzar su capacidad de respuesta ante crisis sistémicas. En un contexto global cada vez más incierto, marcado por transformaciones tecnológicas y económicas vertiginosas, las políticas de empleo deben ser revisadas con una mirada estructural, orientada no solo a la adaptación del individuo al mercado, sino también a la transformación del propio mercado de trabajo hacia modelos más inclusivos, sostenibles y resilientes.

## Referencias

- Andrina, L. (2020). Decimosexta conferencia internacional de estadísticos del trabajo. Resolución I. Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado. *Institute Labour Organization ILO, 1998*. Disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/16thicls/repconf.pdf>.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Beltrán, M. (2003). *La realidad social*. Tecnos.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1996). *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. Garden City.
- Blanch, J.M. (1990). *Del viejo al nuevo paro*. PPU.
- Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. En *Social Problems*, 18(3), pp. 298-306.
- Casal, J.; Másjuan, J.M. y Planas, J. (1991). *La inserción social y profesional de los jóvenes*. CIDE.

- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Barómetro de opinión. Madrid: CIS. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/opencm/FR/11\\_barometros/index.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/FR/11_barometros/index.jsp).
- De la Rica, S. (2015). *Políticas activas de empleo: una panorámica*. País Vasco: FEDEA. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/01/FPP2015-01.pdf>.
- Espinoza, N. (1989). *Evaluación de proyectos sociales*. Humánitas.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. Routledge.
- Fantoba, F. (2005). *Manual para la gestión de la intervención social*. CCS.
- Fernández, J. (2011). Los retos de los Servicios Públicos de Empleo: una visión externa. *Trabajo* 24, 101-124.
- Finkel, L. (1995). *La organización social del trabajo*, Pirámide.
- Jasen, M. (2016). *El reto de la inserción de los desempleados de larga duración*, Madrid: Fedea. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/12/FPP2016-26.pdf>.
- Jover, D. (2011). Problemas y promesas de las políticas de empleo. *Trabajo* 24, 17-35. Disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/5757>.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lenoir, R. (1993). Objeto sociológico y problema social. En Champagne, P.; Lenoir, R.; Merllié, D. y Pinto, L. (Eds.). *Iniciación a la práctica sociológica* (pp. 57-102). Madrid: Siglo XXI.
- Martínez, R. (2002). *La inserción laboral de los universitarios*. Universidad de Granada.
- Martínez, R. y Prior, J.C. (2011). La inserción socio-profesional de los inmigrantes en Andalucía. *Papers Revista de Sociología*, 96(3), pp. 883-991.
- Martínez, R. (2016). Economía, trabajo y empleo. En Iglesias, J.; Trinidad, A. y Soriano, R., (Coords.). *La sociedad desde la sociología* (pp. 470-498). Madrid: Tecnos.
- Martínez, R. (2018). Sociología laboral. Los cambios en el mercado de trabajo y los nuevos retos laborales del Siglo X. En Gil, F., (Ed.). *Tratado de Medicina del Trabajo* (pp. 41-49). Elsevier.
- Metcalfe, L. (1996). La Comisión Europea como una organización-red. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, pp. 25-36.
- Rifkin, J. (1995). *El fin del trabajo*. Paidós.
- Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2015. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-1056-consolidado.pdf>
- Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. BOE núm. 305, de 16 de diciembre de 2017, páginas 124186 a 124217. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-14858>.
- Salanova, M.; Hongangas, P. y Peiró, J.M. (1996). Motivación laboral, en Peiró, J. M. y Prieto, F., (Eds.). *Tratado de psicología del trabajo* (pp. 215-249). Síntesis.
- Sierra, R. (1989). *Técnicas de investigación social*. Paraninfo.
- Trinidad, A. y Sánchez, M. (2016). *Marcos de análisis de los problemas sociales*. Catarata.
- Vallés, M.S. (2007). *Entrevistas cualitativas*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- van Dijk, T. A. (2014). *Discourse and Knowledge: A Sociocognitive Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wodak, R., & Meyer, M. (2015). *Methods of Critical Discourse Studies* (3rd ed.). Sage