



## EL DISCURSO DE LA ACTIVACIÓN DENTRO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO: ANÁLISIS DE LOS MARCOS INTERPRETATIVOS

**Pablo Sanz de Miguel**

Fundación CIREM

[p.sanz@cirem.org](mailto:p.sanz@cirem.org)

### Resumen:

El propósito de este artículo es analizar el discurso de la activación presente en la EEE. La EEE, iniciada con la inclusión de un título de empleo en el tratado de Ámsterdam, ha suscitado cuestiones en torno a su capacidad para coordinar las políticas de empleo, debido a la ausencia de mecanismos sancionadores que caracteriza su modelo de gobernanza, basado en el soft law. Sin embargo, la ausencia de obligaciones legales, puede generar obligaciones morales y políticas a partir del desarrollo de marcos interpretativos comunes para describir el mercado de trabajo y problematizar ciertos aspectos de la realidad, conformando un mecanismo de gobernanza por persuasión. Mediante el análisis de los marcos interpretativos, el artículo tratará de concretar las principales ideas que de ella emanan en relación a las políticas de activación y, en segundo lugar, de visibilizar los mecanismos discursivos de los cuales se sirve para convencer a los estados miembros sobre la bondad de sus propuestas.

**Palabras clave:** Estrategia Europea de Empleo; gobernanza por persuasión; marco interpretativo; activación

### Abstract:

The aim of this article is to analyze the activation discourse present within the EES. The EES, initiated with the inclusion of an employment title in the Amsterdam Treaty, has brought about many questions regarding its capacity to coordinate European employment policies, owing to its lack of rule implementation, being based on soft regulation. However, even if soft law may not evoke legal obligations, it may certainly evoke moral and political obligations, by means of the developing of common interpretative frames for describing the labour market, shaping a mechanism of "governance by persuasion". By means of the policy frame analysis, the paper will try to show how the introduction and legitimizing of a liberal activation strategy has required the development of share diagnosis about problems identified by the European institutions.

**Key words:** European Employment Strategy; governance per persuasion; interpretative frame; activation

## Introducción

Los cambios acontecidos en los mercados de trabajo en los últimos tiempos han propiciado la emergencia de mecanismos políticos de intervención que cuestionan la lógica de los sistemas de protección social y las políticas de empleo desplegadas en los estados europeos en el periodo de crecimiento fordista (Jessop, 2002).

La Estrategia Europea de Empleo (EEE en adelante), iniciada en 1997 tras la inclusión de un título de empleo en el tratado de Ámsterdam, ha facilitado la difusión de nuevas ideas en torno a los mecanismos de intervención en el mercado de trabajo, influyendo en los estados a partir de la elaboración de directrices de empleo que deben ser desarrolladas en el interior de cada país. Sin embargo, las directrices propuestas por la Comisión y aprobadas por el Consejo no son legalmente vinculantes, ya que las competencias en cuanto a las políticas de empleo recaen exclusivamente en los estados. Además, el proceso carece de mecanismos sancionadores que aseguren el compromiso de los estados miembros.

Estas características del funcionamiento de la EEE confieren especial importancia al “mecanismo regulador del discurso”, definido por Jacobsson, (2002) como un instrumento de regulación social que concierne al uso del lenguaje (especialmente a la formulación de conceptos) y la creación de conocimiento y significados, conformando un modelo de “gobernanza por persuasión”. Por este motivo, diversos autores se han afanado en analizar discursivamente las propuestas insertas en la EEE (Crespo y Serrano (2004, 2011), Ashiagbor (2006) o Jacobsson (2002, 2004), tratando, en primer, lugar de concretar las principales ideas que de ella emanan en relación a las políticas de empleo y, en segundo lugar, de visibilizar los mecanismos de los cuales se sirve para convencer a los estados miembros sobre la bondad de sus propuestas.

La literatura que ha estudiado los documentos surgidos al amparo de la EEE ha subrayado que la activación, como nuevo paradigma de reforma de las políticas de empleo y los sistemas de protección social, ostenta un espacio central (Lefresne 1999; Barbier 2005; Serrano y Moreno 2007). La activación redefine la relación entre la protección social y el empleo, en aras de incrementar la participación de los sujetos en el mercado laboral. Sin embargo, la existencia de propuestas teóricas y modelos dispares de activación, impide que podamos hablar de una única estrategia o enfoque.

Teniendo en cuenta lo expuesto, este artículo trata de responder a la pregunta de cómo se define la estrategia de activación en las instituciones europeas en el periodo comprendido entre los años 1997 y 2008, explicitando, al mismo tiempo los mecanismos discursivos que las instituciones europeas emplean para persuadir a los estados miembros sobre la pertinencia de desarrollar sus directrices.

Atendiendo a este fin, se presentan los resultados de una investigación de carácter cualitativo que ha estudiado los marcos interpretativos de la activación desarrollados en la EEE, dentro una tesis doctoral<sup>1</sup> que investiga su traslación a los países de España y Reino Unido. La estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar, se expondrá el paradigma de activación, explicando la existencia de dos enfoques dotados de asunciones normativas diferentes. En segundo lugar, se explicará la metodología seguida, basada en el análisis de los marcos interpretativos. En tercer lugar, se presentarán los resultados del análisis de los marcos interpretativos de la activación presentes en la EEE. Finalmente, se expondrán las conclusiones.

---

<sup>1</sup> La tesis doctoral se titula “La activación en la Estrategia Europea de Empleo: traslación a los discursos y las políticas de España y Reino Unido”. Será presentada en julio de 2013

## I- La activación

En términos generales, la activación se define como la introducción de una relación más estrecha entre las políticas de garantía de rentas o políticas pasivas, que aseguran ingresos a las personas las personas paradas que hayan cotizado durante un tiempo (prestaciones contributivas) o no hayan cotizado el mínimo exigido (prestaciones asistenciales), y las políticas activas. Estas últimas hacen referencia a un conjunto de medidas cuya característica básica sería potenciar la adaptación de los trabajadores a las exigencias cambiantes de las empresas, incrementando al mismo tiempo las capacidades de ajuste de estas últimas (Alujas 2003).

Entre las diversas tipologías desarrolladas sobre la activación (Loedemel y Trickey 2001; Berkel y Moller 2002; Clasen y Clegg 2006; Serrano 2007), es aquella propuesta por Barbier (2004, 2006) la que más de adapta a los objetivos de la investigación que se presenta en este artículo, porque parte de una definición amplia (Hviden 1999), muy en línea con la propuesta de la EEE, cuyas directrices hacen mención, de manera genérica, a la revisión de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales. Esta tipología se emplea como un instrumento heurístico para analizar los rasgos de la propuesta de activación preconizada en la EEE, comprobando si su contenido se adecua o aproxima a alguno de los modelos dominantes o, por el contrario, constituye una opción alternativa a aquellas detectadas por la literatura comparada.

Barbier (2006:234) define la activación como *“la introducción de una relación más estrecha y explícita entre, por una parte, la protección social y, por otra, la participación en el mercado de trabajo”*, asumiendo que pueden activarse los siguientes campos: programas de prestaciones por desempleo contributivos y asistenciales; programas de jubilación anticipada; políticas activas de empleo; y sistemas tributarios.

Partiendo de esta definición, el autor distingue dos grandes modelos. El modelo liberal, desarrollado fundamentalmente en el Reino Unido, nace en un contexto en el que el desempleo, salvo en periodos excepcionales, no es un problema especialmente acuciante, y las tasas de empleo son altas. La elevada flexibilización del mercado laboral permite la expansión de todo tipo de empleos, a costa de niveles de desigualdad elevados y una gran polarización ocupacional. Paralelamente, es destacable la desigualdad en el acceso al empleo malo en función de los atributos societales<sup>2</sup>. En este contexto, el objetivo de la activación liberal no es tanto promover el pleno empleo, como reducir la dependencia respecto a diversas prestaciones sociales, dentro de una concepción que asume que, aumentando la relación del individuo con el mercado laboral, se aumenta, de forma conjunta, la equidad y la eficiencia social (Barbier 2006).

Dentro de este modelo, la activación se lleva acabo, en primer lugar, reduciendo la cuantía, ya de por sí baja, de diversas prestaciones sociales (prestaciones por incapacidad, planes de jubilación anticipada, etc.) y limitando las condiciones de acceso. La consecuencia de este proceso es la “re-mercantilización” del sistema de protección social. (Pierson 2004). En segundo lugar, la activación se produce, desde una aproximación coactiva cercana al workfare (Mead 1997)<sup>3</sup>, introduciendo incentivos al trabajo en los sistemas de protección so-

---

<sup>2</sup> Los enfoques institucionales y societales, en los cuales se sitúa la propuesta de Barbier (2004, 2006), sostienen que las instituciones y las políticas sociales influyen en las expectativas y el uso de la oferta laboral. Desde esta perspectiva se entiende que ciertos rasgos institucionales del Reino Unido favorecen la segmentación laboral. Si se atiende al género, Wagner (2005) argumenta que la baja provisión pública de servicios del cuidado, sumado al desarrollo de un gran número de empleos a tiempo parcial en el sector servicios, convierte a estos empleos en la principal fuente de ocupación de las mujeres con hijos.

<sup>3</sup> La expresión workfare hace referencia, generalmente, a programas que exigen a las personas trabajar a cambio de beneficiarse de políticas de garantía de ingresos asistenciales (Loedemen y Trickey 2001). Esta propuesta, surgida en Estados Unidos bajo la presidencia de Nixon, y de la cual Mead (1992, 1997) es su principal teórico, supone un modelo

cial, a partir de una aplicación unilateral de controles sobre la búsqueda activa de empleo que deja poca autonomía y poder de elección al trabajador, ya que los requisitos asociados al trabajo aceptable o colocación adecuada suelen ser poco restrictivos. Paralelamente, el uso de deducciones fiscales y “in-work benefits” se utiliza para fomentar la participación laboral, favoreciendo la expansión e institucionalización de empleos de bajos salarios y escasa calidad (Grovert y Seward 1999).

En suma, puede decirse que la activación liberal, próxima al enfoque norteamericano de workfare (Deacon 1997), adopta una aproximación individualizada al problema del desempleo, centrada en modular las conductas y motivaciones hacia el empleo de los colectivos más desfavorecidos, en lugar de procurar las condiciones políticas para una redistribución de la riqueza y un acceso a igualitario al buen empleo<sup>4</sup>.

El modelo universalista, presente en los países nórdicos, especialmente en Suecia y Dinamarca, y deudor de la propuesta de Rhen (1990), pretende hacer frente a tres objetivos o problemas conjuntos y entrelazados: alcanzar pleno empleo, mejorar la competitividad económica y aumentar la equidad social. Se trata, en definitiva, de alcanzar un camino de éxito o “high road approach” hacia el pleno empleo de calidad que favorezca, al mismo tiempo, altos niveles de competitividad económica y cohesión social.

Atendiendo a este triple objetivo, el concepto de economía del conocimiento<sup>5</sup> ha tendido a actuar como guía para la reestructuración de las políticas de empleo, dentro de una estrategia orientada a conseguir que las empresas potencien las ventajas competitivas de una fuerza laboral altamente formada, sin tener que recurrir a devaluaciones salariales (Bengtsson y Berglund 2012). Asimismo, el concepto ejerce el cometido de diagnóstico para explicar el desempleo, favoreciendo propuestas que intentan otorgar a todos los grupos sociales la opción de mejorar su empleabilidad (Garsten y Jacobsson 2004), para acceder a los puestos cualificados y de calidad que demanda la economía (Bosch y Wagner 2005a, 2005b).

En este contexto, los programas de políticas activas están dotados de amplios recursos, presentando un mayor nivel de complejidad que aquellos presentes en el modelo liberal. Los ejes principales de las políticas activas son los servicios de empleo, que ofrecen información y asesoramiento a los desempleados, y las políticas de formación. Estas últimas políticas se centran en la formación a lo largo de la vida, que se entiende como un instrumento imprescindible para mantener el pleno empleo en el futuro y garantizar la competitividad de la economía; la formación profesional reglada, que constituye un eje central para favorecer el acceso de los jóvenes al empleo; y la formación ocupacional que, a diferencia del modelo liberal, concibe estrategias de

---

de activación destinado a integrar laboralmente, de manera coercitiva, a los colectivos más desfavorecidos - generalmente beneficiarios de políticas de asistencia social- a partir de sanciones, medidas de control y subsidios que permiten compaginar una prestación con un empleo (in-work benefits).

<sup>4</sup> En esta investigación se entiende que la valoración de un empleo como bueno o malo, responde a los criterios normativos y principios sociales de la norma social de empleo presente en un momento dado (Prieto 2002, 2007; Prieto et al. 2009). Al mismo tiempo, se acepta que los empleos atípicos (Eurofound 2009) o las nuevas formas de empleo asociadas a la desregulación o desestandarización de la norma fordista, definen un escenario laboral en el cual existe una mayor probabilidad de que se den situaciones cercanas a la precariedad laboral (Lope et al. 2002)

<sup>5</sup> El concepto de economía informacional o del conocimiento hace referencia a un modelo en el cual “*la productividad y competitividad de las unidades y agentes de la economía depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficiencia la información basada en el conocimiento*” (Castell 1997:93). Esta investigación entiende la economía informacional o del conocimiento, de acuerdo con Jessop (2004), como una “economía imaginaria” mas o menos coherente con las actividades que describe, teniendo por tanto algún significado que se corresponde con las condiciones materiales. Sin embargo, este discurso es siempre parcial y excluye elementos que son de vital importancia para su total comprensión, tales como la proliferación, en la misma época –especialmente en ciertos países del sur de Europa-, de empleos que poco o nada tienen que ver con el paradigma informacional (Bosch y Lehndorff 2005a, 2005b)

mejora de las competencias a medio y largo plazo. Las políticas de garantía de ingresos, por su parte, garantizan altos niveles de protección social.

A partir de estos instrumentos, la activación nórdica se ha centrado, prioritariamente, en incentivar que los desempleados participen en programas de formación para mejorar sus posibilidades de inserción laboral. Por este motivo, algunos autores denominan a esta propuesta como “learnfare” (Geldof 1999). Paralelamente, los servicios públicos de empleo han adquirido nuevas competencias relacionadas con el control de la disponibilidad de los parados. Finalmente, Barbier, (2004, 2006) enfatiza como un rasgo distintivo y fundamental de este modelo de activación el papel del estado como “*patrono de último recurso*”, asociado a su compromiso con el pleno empleo, que lo considera como una de sus obligaciones.

Teniendo en cuenta la existencia de dos modelos de activación que asumen objetivos y orientaciones normativas claramente diferentes, a continuación se explica la metodología que se ha aplicado para analizar el discurso de la activación en la EEE.

## **II- Metodología: una aproximación al análisis del discurso a partir del marco interpretativo**

Para estudiar el discurso de la activación presente en la EEE se han analizado los marcos interpretativos desarrollados por las instituciones europeas.

El concepto de marco interpretativo fue aplicado por primera vez en la sociología por Goffman (1974) en su obra *Frame Analysis*. El uso del concepto de Goffman, circunscrito exclusivamente a procesos micro en los cuales los individuos interpretan y construyen la realidad social, tendrá una importante ascendencia en la corriente de estudio constructivista de los movimientos sociales, que utilizarán el análisis de los marcos para analizar la producción de significados en los movimientos sociales (Snow et al 1986; Gamson 1992; entre otros).

En cuanto a la aplicación del concepto de marco interpretativo al discurso de la política, su introducción se debe a Rein y Schön (1993:146), que lo definen como “*una perspectiva desde la cual una situación amorfa, mal definida y problemática puede quedar consignada con un sentido y emprender una acción*”. Partiendo de esta definición, Verloo (2005:20) define el marco interpretativo político (policy frame) como “*un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente una solución*”.

Esta definición de Verloo (2005) es sin duda la que más ha influido en las investigaciones más recientes dirigidas a analizar los discursos políticos a través del estudio de los marcos interpretativos. En este sentido, es destacable como el campo de estudio más prolijo ha sido el de las políticas de género, identificándose investigaciones europeas como el proyecto “Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe” (MAGEEQ, dirigido por la propia Verloo) en el que se realiza un análisis comparativo de los marcos interpretativos políticos de la desigualdad de género entre la Unión Europea y seis países miembros, o el proyecto “Quality in Gender + Equality Policies” (QUING), que analiza los marcos de las políticas de igualdad de la UE, los países miembros y los países candidatos.

Asimismo, el marco interpretativo se ha utilizado por Serrano et al (2009) como un instrumento metodológico para investigar el discurso de la flexiseguridad y la activación en documentos legislativos.

## **II.A- Operativización del análisis de los marcos interpretativos**

Para identificar los marcos interpretativos de las políticas activas y de activación en los discursos, se parte de la definición de los cometidos de los marcos realizada por Snow y Benford (1988), entendiendo que la producción de marcos interpretativos requiere, en primer lugar, la selección de un problema u objetivo político, como la reducción de la dependencia respecto al estado en el modelo liberal, o el pleno empleo con competitividad y cohesión social en el modelo universalista. Frente a este problema u objetivo se introduce un determinado diagnóstico: desincentivos asociados a los sistemas de protección social, déficit formativo de la mano de obra, etc.; conectado a una propuesta o llamada a la acción: activación y reducción de las prestaciones sociales, políticas activas de formación a los desempleados, etc. Por este motivo, la primera tarea consiste en identificar aquellos problemas u objetivos detectados por las instituciones europeas dentro de la EEE (desempleo, cohesión social calidad del empleo, etc.) frente a los cuales se construyen determinados diagnósticos (definición del problema, explicaciones de las causas de dicho problema y atribuciones de culpa) y pronósticos vinculados a las políticas activas y de activación

Para identificar los marcos interpretativos se plantea a cada problema u objetivo identificado unas “preguntas guía” similares a las empleadas en el proyecto MAGUEEQ, si bien adaptadas a los objetivos de esta investigación, destinadas a orientar el análisis de los textos oficiales de la EEE. Su introducción pretende hacer frente a la indefinición metodológica que caracteriza a ciertos análisis del discurso político desarrollados a partir de los marcos interpretativos<sup>6</sup>

Las preguntas guía se dividen en cuatro dimensiones: voz, diagnóstico, atribución de culpa, pronóstico y equilibrio entre el diagnóstico y el pronóstico.

### *1- La voz*

La voz se relaciona con la pregunta relativa a la autoría del texto que, en el caso de las instituciones europeas, puede venir de la Comisión, el Consejo o un grupo de expertos al que se reclama exponer un diagnóstico y unas recomendaciones sobre un determinado problema.

### *2- Diagnóstico*

¿Por qué se ve como un problema? Explicación y justificación en torno a la identificación del problema.

¿Cuál es la causa del problema? El mercado laboral es un escenario conflictivo. Por este motivo, no existe un único diagnóstico en torno a los principales problemas que en él se originan (desempleo, segmentación, etc.). Captar, a través de esta pregunta, cuáles son las explicaciones principales aportadas por las instituciones europeas en relación a las causas de cada problema es uno de los objetivos centrales del análisis de los marcos interpretativos.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, Serrano et al (2011) realizan un análisis de los marcos interpretativo de la flexiseguridad sin aportar una definición clara del concepto ni explicar la metodología a partir de la cual identifican los marcos. Simplemente exponen que su análisis presta atención a los aspectos que se problematizan (diagnóstico) y a las soluciones propuestas

### 3- Atribución de culpa

¿Quién tiene el problema? Esta pregunta se dirige a identificar los colectivos o grupos sociales a los que se les atribuye el problema. En las políticas de activación, es común señalar a determinados colectivos como demandantes de una atención prioritaria (mujeres, trabajadores de edad avanzada, etc.).

Dentro de esta pregunta guía se asume también que, en función de cada colectivo, pueden encontrarse diferentes diagnósticos y propuestas de actuación.

### 4- Pronóstico

¿Qué hacer? Una vez concretado el problema, justificado la necesidad de abordarlo, e identificando la causa y los colectivos que tienen el problema, deben identificarse las medidas propuestas

¿Qué medidas específicas se proponen para cada diagnóstico identificado? Esta pregunta busca identificar las propuestas específicas derivadas de la concreción de cada diagnóstico en las directrices de empleo. Debe tenerse en cuenta que ciertas recomendaciones expuestas por la Comisión pueden no verse trasladadas a las directrices, en base al rechazo del Consejo. Esta pregunta pretende detectar las medidas específicas propuestas por la Comisión y aprobadas por el Consejo.

Planteando estas “preguntas guía” a cada problema u objetivo identificado, se extraen los diferentes marcos interpretativos producidos por las instituciones europeas, a pesar de que no todos los marcos interpretativos generan respuestas para todas las preguntas. Dado que a cada modelo de activación identificado se le han atribuido distintos objetivos y diagnósticos que se corresponden a diferentes políticas, el análisis de los marcos interpretativos nos permite comparar el modelo de activación concretado en la EEE con los dos tipos ideales propuestos en el marco teórico.

Paralelamente, el análisis de los marcos interpretativos de la activación permite comprobar la coherencia del discurso europeo de la activación, a partir del estudio de la consistencia entre los objetivos y diagnósticos desarrollados y las medidas específicas propuestas para abordarlos.

## **II.B- Material de análisis**

Los textos redactados por la Comisión en el periodo que va desde 1997, fecha en que comienza la EEE, hasta el año 2008, constituyen el corpus principal del análisis, debido a que ésta es la institución con más relevancia en la producción de conocimiento.

Junto con estos documentos, se analizan las directrices de empleo aprobadas por el Consejo, y algunos informes elaborados por grupos de expertos a petición de las instituciones europeas (Ferrera, Hemerijck y Rhodes 2000; Kok 2004).

## **III- Análisis de los marcos interpretativos de la activación presente en la estrategia europea de empleo**

En este apartado se presentan los resultados del análisis de los marcos interpretativos de la activación. La EEE se ha dividido en tres etapas atendiendo a su gobernanza y al contenido de sus directrices. Estas etapas

son las que guían el análisis del discurso de la activación. La primera comprende los años 1997-2000, y se caracteriza por la estabilidad y consolidación de unas directrices basadas en 4 pilares de empleo.

La segunda fase comprende los años 2001-2005, apreciándose, en primer lugar, la introducción de nuevos objetivos horizontales derivados de la “agenda de Lisboa” que complementan los 4 pilares, dificultando en cierta medida la comprensión y aplicación de las directrices. En 2003 se produce la plena integración de la “agenda de Lisboa” en la EEE, sustituyéndose los 4 pilares por tres objetivos generales.

Tras 2005, las directrices de empleo se integran en las directrices económicas, dando lugar a las “directrices integradas para el crecimiento y el empleo”. Además, los Planes Nacionales de Acción, redactados anualmente, son sustituidos por los Planes Nacionales de Reforma, los cuales deberán presentarse cada tres años, dando cuentas de las políticas económicas y de empleo desarrolladas en cada país para alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa.

### III A- 1ª Fase EEE 1997-2000

En la primera etapa, los principales problemas identificados son el desempleo y la necesidad disminuir la tasa de dependencia. Estos problemas se abordan a partir de dos marcos interpretativos considerados dominantes: el marco interpretativo de la economía del conocimiento y el marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social.

El marco interpretativo de la economía del conocimiento de desarrolla a partir del discurso de la “inevitabilidad del avance de la economía del conocimiento”, el cual introduce una aseveración que se toma como evidente e indisputable: vivimos en una economía basada en el conocimiento (Crespo y Serrano 2004). Este discurso se emplea como **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) fundamental en la construcción de un marco interpretativo que explica el desempleo y la inactividad de determinados sujetos como resultado de un nivel de competencias o cualificaciones insuficiente e inadecuado a las nuevas demandas.

Teniendo presente este **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) vinculado plenamente al avance de una “economía imaginaria basada en el conocimiento” (Jessop 2004), que asume que el problema del paro reside en el desajuste o déficit formativo de la oferta laboral, la Comisión expone que los sistemas de protección social destinados a proveer ingresos en los periodos de desempleo han dejado de cumplir su función principal: proporcionar seguridad a los individuos frente al riesgo del paro. En el contexto actual, en el cual las cualificaciones o competencias que las empresas demandan avanzan y evolucionan constantemente, la seguridad no puede proveerla un seguro de desempleo. Las nuevas circunstancias exigen un “seguro de empleabilidad” (**pronóstico** ¿qué hacer?) que proporcione oportunidades e incentivos a los parados para que aumenten y adapten sus cualificaciones a los cambiantes requerimientos laborales.

La introducción de esta propuesta (**pronóstico** ¿qué hacer?), orientada a reformar los programas de mantenimiento de ingresos de modo que provean incentivos a los parados para que mejoren su empleabilidad, condicionando el disfrute de la prestación a la participación en políticas activas de empleo, implica una redefinición de la noción de seguridad vinculada al modelo de empleo tradicional (Miguelez y Prieto, 2009). Así, la seguridad pasa a ser entendida como auto-aseguramiento que envuelve un amplio porcentaje de empleabilidad personal, relacionándose con los incentivos y oportunidades ofrecidas a los sujetos en materia de formación y con la responsabilidad de estos para sacarles el máximo partido, en lugar de relacionarse con los dispositivos legales que protegen a los trabajadores contra el despido.

La importancia del marco de la economía del conocimiento para abordar el problema del paro es fácilmente detectable en las directrices insertas dentro del pilar de la empleabilidad (**pronóstico** ¿qué medidas especifi-



cas?). Así, 7 de las 9 directrices presentes dentro del pilar de la empleabilidad (2000) se centran, fundamentalmente, en la potenciación de políticas activas de oferta que se caracterizan por centrar sus esfuerzos en adecuar las cualificaciones de los trabajadores a los requerimientos de las empresas y del mercado de trabajo, a través de la formación profesional, ocupacional y continua.

Respecto a la **atribución de culpa** (¿quién tiene el problema?), es destacable la identificación de los jóvenes como un colectivo frente al cual deben redoblar los esfuerzos en materia formativa, exigiéndoles la participación en acciones de formación antes de que lleven 6 meses en el paro. Junto con este colectivo, aparecen los desempleados que lleven más de un año en el paro y los ocupados de edad avanzada. Este último colectivo exige que se incrementen las oportunidades de formación a lo largo de la vida, particularmente en el ámbito de las tecnologías de la información. Por último, encontramos una mención a un grupo heterogéneo formado por personas con discapacidad, minorías étnicas e individuos desfavorecidos, de los cuales se enfatiza su dificultad para acceder a las competencias necesarias. Atendiendo a esta idea, la Comisión y el Consejo demanda que se preste atención a sus necesidades formativas desarrollando políticas activas que faciliten su integración laboral.

El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social elabora una explicación orientada a justificar la necesidad de reformar o modernizar los sistemas de protección social para reducir la tasa de dependencia. Según la Comisión (1997 a; 1999a), los sistemas de protección social deben reformarse, reduciendo la tasa de dependencia, para asegurar su sostenibilidad en un contexto en el que los países europeos se enfrentan a desafíos demográficos, relacionados con el envejecimiento de la población, haciendo hincapié, al mismo tiempo, en las transformaciones provocadas por la Unión Económica y Monetaria y sus exigencias relativas al mantenimiento de una hacienda pública saneada (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?).

En aras de abordar ambos desafíos, la Comisión manifiesta la necesidad de (**pronóstico** ¿qué hacer?) reformar diferentes campos de la protección social para incentivar la participación laboral de tres grupos de trabajadores cuyas tasas de actividad y de empleo se estiman insuficientes (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?): trabajadores de edad avanzada, personas en situaciones cercanas a la exclusión social o en riesgo de caer en ella y mujeres.

En cuanto a los trabajadores de edad avanzada, la Comisión argumenta que la baja participación laboral de este colectivo se debe, en buena parte (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?), a los desincentivos generados por las políticas de jubilación anticipada profusamente empleadas en ciertos países. Estas políticas influyen en el comportamiento de trabajadores y empresarios, restando atractivo a aquellos instrumentos que, como la formación continua, pueden alargar la vida activa de las personas.

A partir de estas explicaciones o diagnósticos, la Comisión propone una estrategia de activación (**pronóstico** ¿qué hacer?) orientada a limitar las salidas (Barbier y Ludwig-Mayerhofer 2004), eliminando los incentivos al abandono temprano como medio para generar empleo (cuestión que la Comisión aborda pero que no se traslada a las directrices) y alargando la edad de jubilación a partir de estímulos positivos que la flexibilicen, permitiendo, por ejemplo, que el trabajador reduzca su jornada o limite sus tareas sin abandonar el mercado de trabajo.

Respecto a las personas en situaciones cercanas a la exclusión social o en riesgo de caer en ella, el **diagnóstico** principal (¿por qué se ve como problema?) que la Comisión adopta como punto de partida tiene que ver con el supuesto fallo de las políticas de protección social para integrar laboralmente a este perfil de población. En el discurso de la Comisión, dos explicaciones fundamentales (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) dan cuenta del fallo de las políticas de protección social para alcanzar el objetivo citado. En primer lugar, la Comisión asume que los trabajadores en riesgo de exclusión social, generalmente poco cualificados, tenderán a rechazar empleos si los ingresos que proporcionan no superan a aquellos que pueden

obtener a partir de las prestaciones sociales. En segundo lugar, la Comisión argumenta, aproximándose nuevamente a las explicaciones que justifican la propuesta liberal y de workfare, que este perfil de población no sólo desechará ciertos empleos si puede acceder con facilidad a generosas prestaciones sociales sino que, además, carece de las competencias y actitudes necesarias para poder integrarse con éxito.

Ambas explicaciones asumen, por tanto, una aproximación psicologicista al problema del desempleo<sup>7</sup> o la inactividad de este difuso colectivo. La psicologización es una práctica discursiva y una forma de legitimar ciertas intervenciones políticas, no exenta de contradicciones, que se fundamenta en la elaboración de determinados diagnósticos y representaciones de los problemas sociales, asociados a intervenciones concretas en la esfera política. En el terreno de las políticas de empleo, la psicologización implica un sistema de explicaciones en torno al desempleo que atribuye la responsabilidad al individuo, resaltando además los aspectos vinculados al comportamiento, las actitudes y las motivaciones de los parados por encima de otras necesidades relacionadas, por ejemplo, con las cualificaciones técnicas. Este sistema de explicaciones se corresponde con una orientación “moral-terapéutica” de las políticas de empleo (Serrano 2007; Crespo y Serrano 2011)

La Comisión explicita una aproximación psicologicista en torno al desempleo o la inactividad al atribuir la responsabilidad al individuo, subrayando su falta de motivación para aceptar los empleos a los que pueden acceder y su incapacidad para adaptarse a las exigencias del mundo laboral. En este sentido, es posible detectar una contradicción entre una explicación que acusa a los parados de rechazar la participación laboral en favor de la dependencia, y otra que alude a su inhabilidad para insertarse laboralmente.

La explicación psicologicista del desempleo que afecta a este grupo de trabajadores se corresponde con un propuesta de activación (**pronóstico** ¿qué hacer?) que representa las políticas de garantía de ingresos como una donación que exige ciertas contrapartidas, justificando por tanto la introducción de un principio de la contractualización o norma de la reciprocidad, que hace del merecimiento la base de la condición de legitimidad de la ciudadanía. Las diferentes contrapartidas que deben exigirse para conducir a este tipo de personas a la integración laboral se concretan (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?), de forma bastante vaga, en las directrices 3 y 4, integradas conjuntamente bajo el epígrafe “*sustituir medidas activas por pasivas*”.

En cuanto a la cuestión de la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, prioritaria en la EEE desde 1999, nuestro análisis aprecia que se aborda, fundamentalmente, a partir de los dos marcos interpretativos dominantes. En efecto, el análisis de los documentos de la EEE revela que las instituciones europeas tienden a explicar el problema de la desigualdad (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) poniendo el foco de atención en factores relativos a la oferta laboral, entre los cuales destacan la falta de cualificaciones de las mujeres, o la infrarepresentación femenina en ciertas disciplinas (ingeniería, tecnologías de la información, etc.). De forma conjunta, se destacan los desincentivos vinculados a los sistemas de prestaciones y fiscalidad, haciendo mención al efecto negativo de los derechos económicos derivados del matrimonio o de la familia que desalientan su participación. Además, la contribución de la reducción de las desigualdades de género a la disminución de la tasa de dependencia es la idea central que guía el discurso europeo sobre las políticas de igualdad (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?). Paralelamente, se introduce la idea de que la provisión de servicios del cuidado puede favorecer la participación laboral femenina incluyéndose una directriz de reclama a los estados avanzar en este terreno.

---

7

### III.B- 2ª Fase EEE

En la segunda etapa es posible identificar dos problemas u objetivos derivados de la agenda de Lisboa que la EEE trata de abordar potenciando las políticas activas y activando los sistemas de protección social: la consecución del pleno empleo y el fomento de la cohesión social. Es reseñable que la concepción de pleno empleo aceptada constituye un intento por prescribir, al mismo tiempo, lo que constituye un empleo aceptable o bueno. Por este motivo, el compromiso con el pleno empleo tiene un componente cuantitativo (más empleos y más población empleada) que se complementa con un nuevo planteamiento cualitativo asociado a la calidad (“más y mejores empleos”, reza la frase más citada del Consejo de Lisboa).

La conjunción de ambos objetivos supone que la EEE aspira a alcanzar los mismos fines que se asocian al modelo de activación universalista, es decir, alcanzar un camino de éxito o “high road approach” hacia el pleno empleo de calidad que permita emparejar altos niveles de competitividad económica (la calidad se asocia a la productividad) y de cohesión social.

Teniendo en cuenta estos objetivos, el análisis del discurso desarrollado identifica tres marcos interpretativos dominantes a través de los cuales se aborda la activación: el marco interpretativo de la economía del conocimiento, el marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio y el marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social.

El marco interpretativo de la economía del conocimiento se desarrolla, nuevamente, a partir de un **diagnóstico** sobre el desempleo (¿cuál es la causa del problema?) que enfatiza los cambios vinculados al avance de la economía del conocimiento.

No obstante, la economía basada en el conocimiento, a diferencia de la etapa anterior, en la que constituía un diagnóstico centrado en la descripción de un proceso inevitable que requería esfuerzos adaptativos, constituye ahora una guía para la reestructuración de las políticas de empleo. Al igual que en el modelo de activación universalista, las instituciones europeas pretenden promover y facilitar el tránsito hacia *“la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”* (CON 2000). La idea que justifica la necesidad de avanzar hacia la economía del conocimiento (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?), se debe a que ésta favorece, según las instituciones europeas, un camino de éxito hacia el pleno empleo de calidad, dentro del cual las empresas potenciarían las ventajas de una fuerza de trabajo cualificada y, a su vez, los ciudadanos tendrían más opciones para encontrar empleos de calidad.

Para alcanzar esta meta el énfasis se pone en (**pronóstico** ¿qué hacer?) la mejora de los sistemas educativos –sin concretar la fórmula pero sin prestar atención a los problemas asociados a la reproducción social de las desigualdades<sup>8</sup>-, encargados de dotar a los futuros trabajadores de unos conocimientos y competencias que les permitirán formarse a lo largo de su vida. Se pone, también, en las políticas activas vinculadas al aprendizaje permanente que facilitarán el acceso a las cualificaciones a los trabajadores en diferentes momentos de su trayectoria laboral, prestando especial atención, en este caso, a los trabajadores de edad avanzada. Por el contrario, la formación ocupacional a parados con baja cualificación se representa, en esta etapa, como una aproximación necesaria a corto plazo, pero que deberá superarse una vez que los jóvenes alcan-

---

<sup>8</sup> Según Fernández-Enguita et al. (2010), si se atiende a los resultados del informe PISA, el 50% de diferencias en el rendimiento escolar puede atribuirse a causas directamente relacionadas con el origen social, mientras que otro 20% puede explicarse por la composición social del centro y un 7% por cuestiones estrictamente pedagógicas. Estos aspectos, sin embargo, no son tenidos en cuenta en el marco interpretativo de la economía del conocimiento.

cen mayoritariamente estudios postobligatorios, preferentemente en disciplinas demandadas en la sociedad informacional, y el aprendizaje permanente se generalice para todos los trabajadores

La contrapartida a una solución que pasa, fundamentalmente, por potenciar el acceso a la formación y el aprendizaje permanente, es que se agudizan las exigencias que recaen sobre los trabajadores. Estos, deben poseer cualificaciones relacionadas con el paradigma tecnológico dominante, pero también nuevas competencias sociales y cognitivas, así como una actitud positiva hacia la formación continua y haber evitado previamente el fracaso escolar.

Este marco interpretativo se concreta (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?), fundamentalmente, en la directriz 4 (2003), que recomienda promover el desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente, centrándose en la mejora de los sistemas de educación y formación, especialmente formación continua.

En cuanto al marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio, su desarrollo corresponde exclusivamente a la Comisión (**voz**). Este marco pone el acento en los riesgos (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) que emergen debido a la aparición de diferentes transiciones laborales derivadas, entre otras causas, del aumento de la volatilidad en el empleo. El aumento de la volatilidad se asume como inevitable, al entenderse que la potenciación de la competitividad pasa, inexorablemente, por favorecer un alto grado de flexibilidad externa.

En estas circunstancias, las transferencias sociales (**pronóstico** ¿qué hacer?), en conjunción con las políticas activas, aparecen como un elemento fundamental para proteger a los individuos inmersos en transiciones, compensando así el incremento de la inestabilidad en el empleo, y también para favorecer actitudes positivas frente al cambio. Su existencia permite, además, generar resultados de suma positiva, conectando elementos potencialmente contradictorios como flexibilidad y seguridad, competitividad y cohesión social, solidaridad y crecimiento o equidad y eficiencia (Jacobsson 2004).

Es en este marco, por tanto, en el que se identifica la definición, un tanto imprecisa y ambigua (Prieto et al. 2009), del papel que juega la calidad en las políticas sociales y de empleo. Un papel complementario, subordinado al objetivo de favorecer la competitividad de las empresas y el paso a la economía del conocimiento, fomentando actitudes positivas frente al cambio a partir de altos niveles de protección social que apoyen la movilidad laboral y geográfica y protejan a los individuos que pierden su empleo. Este marco no se concreta en las directrices (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?).

Respecto al marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social, se aplica a los mismos colectivos y no presenta grandes novedades con respecto a la primera fase, especialmente en lo tocante a los **diagnósticos**. En cuanto al **pronóstico** concretado en las directrices (¿qué medidas específicas?), se observa, sin embargo, una aproximación mayor al modelo liberal y de workfare a la hora de abordar la activación de las prestaciones por desempleo, tanto asistenciales como contributivas (no hay ninguna especificación en este sentido). Así, el Consejo recomienda en la directriz 8 de 2003 endurecer las condiciones de acceso, reducirlas (cuestión nueva que aparece en las directrices de 2003) y activarlas; imponiendo condiciones adicionales vinculadas a políticas activas, pero también asociadas, en esta ocasión explícitamente, a la participación en una actividad laboral (in-work benefits).

Esta directriz es, como indica Watt (2004:127), *“the guidelines that will be cited by those governments seeking to reduce unemployment by imposing pressure on the unemployed themselves”*. Según nuestro análisis, su inclusión contradice las recomendaciones expuestas por la Comisión dentro del marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio. Asimismo, sostenemos que es incompatible con el objetivo de la calidad del empleo, aceptando, con Grover y Steward (1999), que las políticas de workfare y re-mercantilización de los sistemas de protección social pueden favorecer la expansión e institucionalización de “empleos workfare”, de

mala calidad, al forzar a ciertas personas a aceptar cualquier empleo ofrecido por el mercado y no solo los “buenos empleos”.

### III.C- 3ª Fase EEE

En la 3ª fase la EEE sigue estando orientada, formalmente, hacia la consecución de pleno empleo de calidad en el marco de una sociedad más cohesionada. Sin embargo, el nuevo contexto económico, incierto y posteriormente más negativo, y la integración de las directrices económicas y de empleo, convierte al crecimiento, la creación de empleo y el incremento de la fuerza laboral en las verdaderas prioridades de la política europea (Raveaud, 2007). En base a ellas, la EEE identifica tres nuevos objetivos a partir de los cuales se estructuran las nuevas directrices de empleo, extraídos en parte de los resultados del informe Kok (2004):

1. Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo, incrementar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social
2. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas,
3. Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones.

El primer y el tercer objetivo están plenamente asociados a una estrategia de activación que presenta algunos cambios sutiles en relación a la inferida en la etapa anterior. Sin embargo, dado que, en líneas generales, las explicaciones y justificaciones de los problemas y los objetivos son idénticas a las de dicha fase anterior, los marcos interpretativos construidos por las instituciones europeas para persuadir a los estados sobre la bondad de esta propuesta son los mismos. Así, el objetivo de aumentar la inversión en capital humano se justifica, como cabría esperar, a partir del marco interpretativo de la economía del conocimiento, que actúa como diagnóstico y guía para la reestructuración, legitimando una propuesta que confía en que la potenciación de las políticas formativas y la mejora de los sistemas educativos, favorecerá la reducción del paro y mejorará la calidad y la productividad de los empleos existentes. Este marco, además, contribuye a legitimar la concepción de la noción seguridad inserta en la propuesta comunitaria de la flexiseguridad, asociada al empleo y no al puesto de trabajo.

Respecto al marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social, cabe destacar que, si bien su construcción no es un objetivo explícito, como lo fue en la primera fase merced al desarrollo de textos que abordaban de manera directa la cuestión de los desincentivos vinculados a las prestaciones, vuelve a aparecer ahora para justificar la necesidad de introducir incentivos al trabajo. Como aspecto novedoso, es reseñable que, en esta etapa, la cuestión liberal de la revisión de las tasas de sustitución desaparece de las recomendaciones (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?), al entenderse que la implantación de sistemas de control e incentivación al trabajo puede suplir el efecto desincentivador vinculado a prestaciones generosas. En base a esta idea, inspirada claramente en la experiencia danesa, el marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio encuentra mayor acomodo en las directrices, constituyendo además un elemento central de la estrategia discursiva llamada a legitimar la aproximación comunitaria a la flexiseguridad<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En el año 2007, la Comisión publica el comunicado “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad, más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”. Esta comunicación fue el fruto de un debate potenciado por la Comisión desde el año 2005, al ver en ella un puente que podría unir las perspectivas de países enfrentados en relación al posicionamiento respecto a la regulación del mercado de trabajo y las políticas de empleo. La definición propuesta se basa en cuatro puntos: disposiciones contractuales flexibles y fiables; estrategias globales de aprendizaje permanente; políticas del mercado de trabajo eficaces; y sistemas de seguridad social modernos que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral

El análisis de la tercera fase nos lleva a concluir que con la integración de las directrices de empleo en las orientaciones generales de la política económica, y el desarrollo del debate de la flexiseguridad, la EEE languidece en tanto que plataforma difusora de ideas y propuestas novedosas en torno a las políticas de empleo. Su pérdida de brío se manifiesta en la progresiva reducción de las directrices de empleo y en la disminución del número de documentos diseñados, expresamente, para legitimar las recomendaciones presentes en la EEE.

El descuido de la gobernanza por persuasión por parte de las instituciones europeas responde, probablemente, al papel secundario que ésta ha acabado jugando dentro de la política europea, explicitado tras el reemplazo de la EEE por la Estrategia para el crecimiento y el empleo en el año 2005. La nueva estrategia integrada consolida la estricta subordinación de las políticas de empleo a las orientaciones económicas que el propio Tratado de Ámsterdam ya sancionara, con mayores ambages, en su artículo 126 (Barbier 2005).

Paralelamente, puede pensarse que el afianzamiento entre los estados miembros de ciertas ideas y diagnósticos vinculados plenamente a la activación, ha conducido a las instituciones europeas a aminorar los esfuerzos discursivos en este terreno. Es significativo que en la evaluación tras los cinco primeros años de la EEE realizada por la Comisión (2002), ésta se congratulara de que los estados fueran más conscientes de las trampas de la pobreza y del desempleo, recalcando que la mayoría habían introducido incentivos en los sistemas de prestaciones para promover la aceptación de empleos. Curiosamente, ese mismo año el gobierno de España estaba desarrollando una reforma de la prestación por desempleo que redefinía la colocación adecuada y exigía a los parados firmar un compromiso de actividad cuyo incumplimiento implicaba nuevas sanciones.

#### IV- Conclusiones

La investigación ha mostrado que la estrategia de activación se ha difundido a lo largo del periodo analizado a partir de dos marcos interpretativos fundamentales o dominantes; el marco de la economía del conocimiento y el marco de los desincentivos en los sistemas de protección social.

El marco interpretativo de la economía del conocimiento explica el desempleo, en la primera fase de la EEE (1997-2000), en base al desajuste formativo que existiría entre las competencias de los trabajadores y los requerimientos de las empresas, a raíz de cambios en los procesos de producción y acumulación que aumentan las exigencias en términos de cualificación que recaen sobre la fuerza de trabajo. Este diagnóstico del desempleo se vincula a una propuesta que antepone las políticas de oferta a cualquier otra alternativa. De forma adicional, la individualización del problema del desempleo contribuye a deslegitimar las políticas de garantía de ingresos ofrecidas sin contrapartidas. En la segunda y en la tercera fase (2001-2008), el diagnóstico varía de manera sustancial, dado que la economía del conocimiento se representa, al igual que en el modelo universalista, como un objetivo o meta a alcanzar en lugar de cómo un proceso inevitable que requiere esfuerzos meramente adaptativos. Atendiendo a esta idea, los argumentos provistos tienden a ensalzar las ventajas asociadas a la nueva economía, incidiendo en sus potencialidades para aumentar la calidad del empleo y emparejar competitividad y cohesión social, incluyendo así los objetivos de la Agenda de Lisboa en el discurso de la activación. Sin embargo, el pronóstico no presenta apenas variaciones, centrándose en la potenciación de políticas formativas, especialmente relacionadas con la formación continua.

El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social se desarrolla para justificar una propuesta de activación muy próxima al modelo liberal, llamada a reducir los niveles de protección social

y endurecer las condiciones de acceso. El objetivo último, explicitado solamente en la primera fase aunque implícito en todo el proceso, es reducir los niveles de dependencia de las personas respecto a distintas políticas de garantía de rentas. Las principales justificaciones detectadas para persuadir a los estados sobre la necesidad de incorporar dicho objetivo a sus agendas políticas (diagnóstico, ¿por qué se ve como un problema?) aluden a factores exógenos que, como la demografía, exceden o sobrepasan la capacidad de actuación de los gobiernos. En cuanto a las explicaciones en torno a las causas del problema, éstas varían en función del colectivo al que se atribuye la culpa, siendo un nexo común a todas las líneas argumentativas la idea de que los sistemas de protección social excesivamente desarrollados inhiben la participación en el mercado, representada invariablemente como una situación más ventajosa y tolerable desde el punto de vista ético que la dependencia. Como han expuesto Crespo y Serrano (2004) o Serrano y Moreno (2007), el discurso europeo de la activación tiende a anteponer discursivamente los aspectos económicos de la ciudadanía a los sociales.

La yuxtaposición de ambos marcos interpretativos nos permite afirmar que el enfoque de la activación difundido en la EEE está más próximo al modelo liberal que al universalista, dado que el énfasis otorgado a la cualificación de la fuerza de trabajo, muy presente a nivel discurso en el contexto nórdico (Garsten y Jacobsson 2004), no se ve acompañado de otras recomendaciones (políticas pasivas generosas, etc.) que, atendiendo a la tipología de Barbier (2004, 2006), dan forma a una aproximación que intenta favorecer el acceso igualitario de todos los miembros de la población al empleo de calidad. El enfoque europeo, por el contrario, favorece la institucionalización de empleos de baja calidad anteponiendo con las argumentaciones y justificaciones citadas, cualquier participación laboral, independientemente de su calidad, a la dependencia con el estado.

Finalmente, cabe destacar la pérdida de importancia de la EEE que se manifiesta en la última etapa. Con la inclusión de las directrices de empleo dentro de las directrices económicas se exagera la subordinación de las políticas de empleo a las orientaciones económicas. Esta tendencia se agudizará, además, a partir del 2008, a raíz de los efectos de la crisis financiera.

## Bibliografía:

- Ashiagbor, D. (2006). *The European Employment Strategy. Labour market regulation and new governance.* Oxford Monographs on Labour Law.
- Barbier, J.C. (2001). *Welfare to work policies in Europe. The current challenges of activation policies.* Document de travail. Nº 11.
- Barbier, J.C. (2004). *Systems of Social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third.* En Lind, J.; Knudsen, H.; Jorgensen, H. (eds.). *Labour and employment regulation in Europe.* Brussels. Peter Lang, pp 233-254.
- Barbier, J.C. (2005). *The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?* En Zeitlin, J.; Pochet, P.; Magnusson, L. (eds.). *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies.* Brussels. Peter Lang.
- Barbier, J.C. (2006). *Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo.* En Toharia, L. (eds.). *Los Mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos.* Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Bengtsson, M.; Berglund, T. (2012). *Labour market policies in transition: from social engineering to stand-by-ability.* En Bengt Larsson, Martin Letell, and Håkan Thörn (2012). *Transformations of the Swedish Wel-*

- fare State: From Social Engineering to Governance? (2012). Houndmills, Basingstoke. Palgrave Macmillan.
- Bosch, G., Lehndorff, S. (2005). Introduction: service economies-high road or low road. En Bosch, G., Lehndorff, S. (2005). Working in the service sector. A tale from different worlds. Nueva York. Routledge
- Bosch, G., Lehndorff, S. (2005). Measuring economic tertiarisation: a map of various European service societies. En Bosch, G., Lehndorff, S. (2005). Working in the service sector. A tale from different worlds. Nueva York. Routledge
- Bustelo, M.; Lombardo, E. (2006). Los marcos interpretativos de las políticas de iguladad en Europa. Revista Española de Ciencia Política. Vol. 14, pp. 117-140
- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado. Buenos Aires. Paidós.
- Clase, J.; Clegg, D. (2006). Beyond activation: reforming Europea unemployment protetion systems in post-industrial labour markets. 25
- Crespo, E.; Serrano, A. (2004). The EU's concept of activation for young people: towards a new social contract?. En Serrano A. (2004) Are activation models convergin in Europe?: The European Employment Strategy for young people. Bruselas. European Trade Union Institute (ETUI)
- Crespo, E.; Revilla, J.C.; Serrano, A. (2009). Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. Psicoperspectivas, VIII (2), pp. 83-101.
- Crespo, E.; Serrano, A. (2011). The psychologisation of Work the Deregulation of Wrk and the Government of will. Annual Review of Critical Psychology, 8, pp. 43-61
- Deacon, A. (1999). The influence of European and American ideas upon new labour thinking on welfare reform. Paper presented to conference on global trajectories: ideas, transitional transfer and models of welfare reform. Florence 25-26 March
- Geldof, D. (1999). New activation policies: promises and risks. En Eurofound (eds.) Linking Welfare and Work. Dublin. Eurofound
- Garsten, C.; Jacobsson, K. (2004). Learning to be employable: an introduction. En Garsten, C. y Jacobsson, K. (ed.) Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world. Palgrave Macmillan
- Goffman, E. (1974). Frame Analysis. An easy on the Organization of the Experience. Boston. Northeastern University Press.
- Grover, Chris and Stewart, John (1999) Market workfare : social security, social regulation and competitiveness in the 1990s. Journal of Social Policy, 28 (1). pp. 73-96.
- Heikkilä (1999). A brief introduction to the topic. En Eurofound (eds.) Linking Welfare and Work. Dublin. Eurofound
- Jacobsson, K. (2002). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU Employment Policy. Score resarch report 2002:4
- Jacobsson, K. (2004). Betwen deliberation and discipline: soft governance in EU Employment Policiy. En Ulrika Mörth (ed.) Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary análisis 26
- Jacobsson, K. (2004). A European politics for employability: the political discourse on employability of the EU and the OECD. En Garsten, C. y Jacobsson, K. (ed.) Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world. Palgrave Macmillan
- Jessop, B. (2004). Critical semiotic analysis and cultural political economy. Critical discourse studies, 1 (1), pp. 1-16.
- Lefresne, F. (1999). Employability at the heard of the European Employment Strategy. Transfer 4/99, pp. 460-480



- Lodemel y Trickey (2001). An offer you can not refuse. Workfare in international perspective. Bristol. The policy press
- Lope, A., Gibert, F., and Ortiz, D. (2002). Atajar la precariedad: la concertación local: ¿un marco para afrontar las nuevas formas de empleo?. Icaria. Barcelona
- Madsen, P.K. (2004). The Danish model "flexicurity": experiences and lessons. Transfer. Vol.10 nº2, pp 187-208
- Mead, L.; Deacon, A. (1997). From Welfare to Work: lessons from America. London. IEA Health and Welfare Unit.
- Mead, L. (1992). The New Politics of the New Poverty. En Pierson, C.; Castles, C (2002). The Welfare State Reader. Great Britain. Polity
- Miguel F., C. Prieto (2009). El cambio del empleo en Europa: una mirada desde España. Política y Sociedad. Nº. Univ. Complutense. Madrid.
- Moreno, L.; Serrano, A. (2007) Europeización del Bienestar y activación. Política y Sociedad. Nº 44, pp. 31-44.
- Pierson, P. (2006). Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del estado de bienestar en las democracias avanzadas. Zona Abierta, 114/115, pp. 121-164
- Prieto, C. (2002). La degradación del empleo o la norma social del empleo flexibilizado. Sistema 168-169: 89-106
- Prieto, C. (2007). Del estudio del empleo como norma social al de la sociedad como orden social", Papeles del CEIC, (2007/1), 28, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco.
- Prieto, C. Caprile, M. Potrony, J. Arnal, M. (2009). La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica.
- Raveaud, G. (2007). The European Employment Strategy: Towards more and better jobs?. JCMS. 45/2, pp. 411-434
- Rhen, G. (1990). Ensayos sobre política de empleo activa. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rein, M.; Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse., en Fischer, F.; Forester, J- (eds). The Argumentative turn in policy analysis and planning. Durham. Duke University Press.
- Rivas, F.; Adell, R. (2003). Movimientos sociales: cambio social y participación. Madrid. UNED
- Serrano, A. (2007). Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise. En Serrano, A; Magnusson, L. (eds.). Reshaping Welfare States and Activation regimes in Europe. Bruselas. Peter Lang.
- Serrano, A. (investigadora principal); Artiaga, A.; Fernández C.; Martín, P.; Tovar, J. F. (2009). Protección y flexiseguridad. La modernización de los servicios públicos de empleo. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Proyecto FIPROS.
- Snow, D.A.; Benford, E.B. (1988). Ideology, Frame Resonance, and Participation Mobilization. En Klandersman, B.; Kriesi, H.; Tarrow, S. (eds.), From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures. Greenwich. JAI Press
- Verloo, Mieke. (2005). Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach. The Greek Review of Social Research (Special issue: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe), 117, pp. 11-34
- Watt, A. (2004). Reform of the European Employment Strategy after five years: a change of course of merely of presentation. European Journal of Industrial Relations. Nº10, pp. 117-137
- Documentos de la Estrategia Europea de Empleo
- COM (1997). Modernizing and improving social protection in the European Union.
- COM (1997). Proposals of employment guidelines for member states Employment Policies 1998.

- COM (1998) Employment in Europe in 1998; Jobs for people- people for Jobs: Turning Policy Guidelines into Action 28
- COM (2000). Strategies for jobs in the information society.
- COM (2001). Políticas sociales y empleo: un marco para invertir en la calidad
- COM (2002). Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo
- COM (2003) El futuro de la EEE “Una estrategia para el empleo y mejores puestos para todos”
- CON (2000). Conclusiones de la presidencia del consejo de Lisboa
- CON (2000). Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los estados miembros
- CON (2001). Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los estados miembros
- CON (2003) Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los estados miembros