



## **Protección y flexibilidad: la modernización de los servicios públicos de empleo**

**RESPONSABLE: Amparo Serrano Pascual**

**Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/940/2007, de 28 de marzo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)**

**La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.**

**Protección y flexiguridad.  
La modernización de los servicios  
públicos de empleo**

**Alba Artiaga, Carlos Fernández, Paz Martín,  
Amparo Serrano y José Francisco Tovar**

**Investigadora principal: Amparo Serrano**

**Proyecto FIPROS 2008/35**

Esta investigación ha sido financiada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración al amparo de lo previsto en la orden TIN/1305/2008 de 6 de mayo (Subvenciones para el fomento de la investigación social, FIPROS)

# INDICE DE MATERIAS

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>I PARTE: MARCO TEORICO Y CONTEXTUALIZACIÓN.....</b>	<b>17</b>
<b>1. MARCO TEÓRICO : EL PODER DE NOMBRAR.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1. CONCEPTOS POLÍTICOS Y RECURSOS ESTRATEGICOS.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2. EVOLUCIÓN SEMÁNTICA Y GENEALOGÍA DEL DESEMPLEO.....</b>	<b>18</b>
1.2.1. Desempleo y el paradigma asegurador.....	19
1.2.2. Nuevas condiciones productivas y el regreso del azar.....	25
<b>1.3. POLISEMIA DE LA NOCIÓN DE PROTECCIÓN : LOS MÚLTIPLES SIGNIFICADOS DE LA SEGURIDAD.....</b>	<b>27</b>
<b>2. LA NOCIÓN DE FLEXIGURIDAD.....</b>	<b>31</b>
<b>3. MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 OCUPABILIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL.....</b>	<b>39</b>
3.2.1. Datos de población activa, empleo y tasa de paro.....	39
3.2.2. Duración del paro y situación económica de los hogares.....	44
3.3.3. El paro de España en el contexto de la UE.....	46
<b>3.3. ESTRUCTURA OCUPACIONAL, TIPO DE CONTRATACIÓN Y CUALIFICACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO.....</b>	<b>49</b>
3.3.1. Evolución del empleo por sectores económicos en España.....	49
3.3.2. Tipo de contratación en España.....	53
3.3.3. Cualificación de la población ocupada en España.....	55
<b>3.4 LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.....</b>	<b>55</b>
3.4.1 Protección social vinculada al trabajo.....	59
3.4.2. Gasto en políticas de empleo.....	59
<b>3.5. CONCLUSIONES FINALES.....</b>	<b>63</b>
<b>4. SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA.....</b>	<b>66</b>
<b>4.1. INTRODUCCIÓN : SURGIMIENTO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE EMPLEO.....</b>	<b>66</b>
<b>4.2. CAMBIOS EN LA TEORIAS DE LA GESTIÓN Y LA CRISIS Y REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR. LA DESMITIFICACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR A DOS BANDAS.....</b>	<b>69</b>
4.2.1. Contractualismo, gerencialismo, privatización, descentralización : los ingredientes de la modernización y de la buena gobernanza.....	71
4.2.2. La apuesta modernizadora de la flexiguridad europea. Predicar con el ejemplo.....	78

4.2.3. El camino hacia la intervención fragmentada en el ámbito del empleo en España : transformación de la composición de actores y modos de intervención.....	81
4.3. REFLEXIONES FINALES : PARADOJAS DE LA NUEVA GOBERNANZA Y NUEVAS BASES DEL ESTADO SOCIAL.....	92
5. ACTORES SOCIALES, RELACIONES LABORALES Y MOVIMIENTO ASOCIATIVO.....	95
5.1. EJES Y ACTORES DURANTE EL PERIODO DE EMERGENCIA DEL MODELO DE LAS RELACIONES LABORALES (1975-1982).....	95
5.2. CONSIDERACIONES FINALES.....	99
6. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL DESEMPLEO.....	101
6.1. INTRODUCCIÓN.....	101
6.2. ANTECEDENTES POLÍTICOS : PERIODO 1977-1982 : DE DONDE VENIMOS ..	101
6.2.1. Introducción.....	101
6.2.2. De dónde venimos : la pesada herencia del fordismo inacabado español ..	102
6.2.3. La primera fase de las relaciones laborales españolas en democracia (1978-1982).....	106
6.3. PERIODO 1984-1992/4 : PERIODO DE CONSOLIDACIÓN DEL MODELO LIBERAL DEMOCRÁTICO INDUSTRIAL.....	121
6.3.1. Introducción.....	121
6.3.2. Mercado de trabajo, evoluciones sociales y sociedad civil .....	123
6.3.3. Evoluciones de las medidas dirigidas a frenar la crisis del mercado de trabajo.....	123
6.3.4. Relaciones y complementariedades entre estas reformas .....	132
6.4. LA ANDADURA HACIA LA ACTIVACIÓN EN ESPAÑA . PERIODO 1997-2002 .....	134
6.4.1. Introducción .....	134
6.4.2. Situación del mercado de trabajo.....	136
6.4.3. Discursos de activación y transicionalidad en la legislación laboral....	138
6.4.4. Conclusiones sobre este periodo.....	145
6.5. EXPANSIÓN DEL MODELO FLEXISEGURO : DE LA LEY 45/2002 AL REAL DECRETO LEY 2/2009.....	146
6.5.1. Introducción.....	146
6.5.2. Situación del mercado de trabajo.....	147
6.5.3. Protección frente al desempleo : hacia la flexiguridad y las políticas de activación.....	149
6.5.4. Protección del empleo : un modelo de flexibilización de la regulación laboral.....	154
6.5.5. Conclusiones.....	156
6.6. Conclusiones finales : el progresivo avance hacia el paradigma flexiguridad.....	157

<b>II PARTE : ANALISIS EMPÍRICO .....</b>	<b>160</b>
<b>A) MODERNIZACIÓN Y NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA : ANALISIS DE LOS DISCURSOS DE ACTORES CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO .....</b>	<b>163</b>
<b>I.    LO INCUESTIONABLE EN LA DEFINICIÓN DE LAS           POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO           .....</b>	<b>165</b>
<b>II.</b>	
<b>1.1.    El discurso de la antiburocracia.....</b>	<b>169</b>
<b>1.2.    El vacío de gobierno y la importancia de la coordinación</b>	
<b>1.3.    El discurso de la activación y transformación de la                 noción de seguridad.....</b>	<b>173</b>
<b>1.4.    Naturalización del cambio de paradigma: la                 modernización como una transformación irrefrenable                 .....</b>	<b>176</b>
<b>II. PAISAJE INSTITUCIONAL.....</b>	<b>179</b>
<b>2.1. Introducción.....</b>	<b>179</b>
<b>2.2. Descentralización administrativa.....</b>	<b>181</b>
<b>2.3. Instituciones europeas.....</b>	<b>186</b>
<b>2.4. Interlocutores sociales.....</b>	<b>189</b>
<b>2.5. Tejido asociativo.....</b>	<b>192</b>
<b>2.6. Empresas de trabajo temporal.....</b>	<b>195</b>
<b>III QUE SIGNIFICA MODERNIZACIÓN.....</b>	<b>200</b>
<b>3.1. Introducción : El significado de modernización.....</b>	<b>201</b>
<b>3.2. Invención del gobierno: nuevos modelos de gobernanza .....</b>	<b>202</b>
<b>3.3. Cambios en los modos de intervención hacia la activación....</b>	<b>204</b>
<b>3.4. Uso de las nuevas TICs.....</b>	<b>207</b>
<b>IV QUÉ SIGNIFICA LO PÚBLICO .....</b>	<b>209</b>
<b>4.1. Introducción: El significado de lo público en el nuevo paradigma         de activación .....</b>	<b>209</b>
<b>4.2. Adopción de dinámicas favorables al status quo versus         reconocimiento del estado como árbitro: la reconstrucción de la         identidad sindical y de las ONGs en el proceso de modernización         .....</b>	<b>211</b>
<b>4.3. Complementariedades “servicio/beneficio” Las ETTs en         persecución de un mayor espacio de legitimidad pública.....</b>	<b>215</b>
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>217</b>

<b>B) ANALISIS DE LOS ESTUDIOS DE CASO.....</b>	<b>219</b>
<b>1. MODERNIZACIÓN</b>	
Nuevos modelos de gobernanza y organización administrativa en un entorno flexiseguro.....	223
La adaptación al caso personal.....	224
Cercanía con los ciudadanos.....	226
Innovación.....	227
Falta de coordinación y multiplicación desordenada de actores.....	227
Inadecuados criterios de seguimiento : subordinación y ausencia de voz.....	231
Las nuevas TICs y la rigidez que incorporan .....	234
Insuficiente financiación y precarización de las condiciones de ejercicio de la tarea .....	235
La hegemonía del corto plazo .....	236
Dependencia financiera y dilemas identitarios .....	237
<b>2. PRODUCCIÓN DE UN ORDEN NORMATIVO EN EL LUGAR DE TRABAJO.....</b>	<b>239</b>
2.1. Ambivalencias entre objetivos prescritos y prácticas de trabajo	
2.2. Reinención de las prácticas en el lugar de trabajo .....	247
<b>3.PRODUCCIÓN POLÍTICA DEL DESEMPLEADO</b>	
3.1. El trabajo sobre uno mismo.....	253
Psicologización .....	253
Autoanálisis .....	260
Ajuste de expectativas .....	268
Motivación.....	271
Moralidad de la normalidad.....	275
3.2. Paradojas/ambivalencias : hay que motivarse pero no hay solución .....	279
<b>4. PERCEPCIÓN PAPEL DE LAS ENTIDADES.....</b>	<b>283</b>
4.1. Mejorar competencias (Estado terapéutico)//generar oportunidades (Estado emancipador) .....	283
4.2. Autonomía/autorización : Nuevas dinámicas relacionales entre agente social y usuario .....	285
4.3. Inevitabilidad exógena/responsabilización individual : naturaleza del desempleo .....	288
4.4.Conclusiones.....	294
<b>CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>295</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>302</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>310</b>
<b>ANEXO 2.....</b>	<b>312</b>
<b>ANEXO 3.....</b>	<b>321</b>

## INTRODUCCIÓN

### **La emergencia de la flexiguridad en las políticas de empleo.**

El estudio de la emergencia y transformación de las políticas de empleo, en general, y de flexiguridad, en particular, nos remite a procesos de carácter más profundo, vinculados con el funcionamiento del orden social (Bilbao, 1997), con los modos de regulación de las sociedades industriales (Muller, 1990) y con los modos de institucionalizar la cuestión social (Castel, 1997). Las políticas de empleo son, así, expresión de creencias sociales acerca de la naturaleza de las relaciones sociales y de ideas acerca de lo que es justo o ilegítimo en un determinado contexto social. Las respuestas sociales ante cuestiones del orden social que se problematizan se organizan en base a un marco categorial contingente, que no sólo media en la interpretación de la realidad del desempleo o la pobreza, sino que toma también parte activa en su configuración y le impone su lógica.

Una primera cuestión que sería por tanto necesario precisar es lo que entendemos por políticas sociales o de empleo, a fin de hacer explícito en qué marco analítico ubicamos esta investigación. Las políticas sociales son concebidas como manifestaciones empíricas de procesos de institucionalización de la cuestión social, y en este sentido, un modo de conceptualizar esa aporía que planteaba Castel entre la búsqueda de orden social y de justicia<sup>1</sup>. Pueden así ser entendidas como modos de organizar colectivamente respuestas para aquellas cuestiones que son consideradas como problemas públicos importantes y centrales para mantener la cohesión social en una determinada colectividad. Desde esta perspectiva, las políticas públicas constituyen “el espacio en donde una sociedad dada construye su relación con el mundo, es decir, las políticas públicas deben ser analizadas como procesos a través de los cuales se elaboran las representaciones que una sociedad se da para entenderse y actuar sobre lo real tal y como este se percibe” (Muller, 1990: 59).

En las sociedades industriales, la institucionalización de la cuestión social se ha realizado fundamentalmente en torno a la actividad laboral. En estos procesos de institucionalización de la solidaridad frente a la ausencia de trabajo y en los acuerdos de gobernanza establecidos entre los actores para su intervención frente al desempleo, hay que destacar dos dimensiones analíticas. En primer lugar, cómo se articula el debate y qué tipo de cuestiones se convierten en problemas políticos, esto es, problemas colectivos y, por tanto, susceptibles de ser revisados. En segundo lugar, a través de qué mecanismos estos problemas se inscriben en la agenda política, y quienes son los actores y mecanismos que se consideran adecuados para hacer frente al problema. Un problema político no es sino el resultado de una construcción social, en cuya conformación ha jugado un papel central una multiplicidad de factores (evolución histórica, situación del mercado de trabajo, etc.) y de lógicas heterogéneas (papel y

---

<sup>1</sup> Este ambivalente sentido de la cuestión social (Alaluf, 2009) queda muy bien reflejada en la cita de Eduardo Dato (1909) que recoge Palomeque López (2002) en su libro *Derecho del trabajo e ideología*: “Cada nueva ley a favor del obrero es una satisfacción a la justicia y un palmo de terreno arrebatado a la anarquía, un nuevo cauce por donde corre canalizada una aspiración que, en otro supuesto, tal vez se desbordaría, destruyendo lo que a su paso se opusiera (Eduardo Dato, *Significado y representación de las leyes protectoras del trabajo*, 1909).

relaciones de fuerza entre diversos actores sociales, medios de comunicación de masas, etc.)

En la emergencia (o invención, ver Salais *et al*: 1988) del desempleo como problema han jugado un papel fundamental los actores sindicales y los movimientos sociales organizados en torno a las fábricas. Esta problematización de la falta de trabajo que siguió al advenimiento de las sociedades industriales fue facilitada por la inclusión de una representación del papel de la industria como factor de progreso de las sociedades y de la posición y estatus del trabajo como experiencia central en la conformación de las sociedades modernas (Prieto, 2007). En este sentido, estos procesos de formalización del desempleo conllevan una política de producción de sujetos trabajadores, insertados en este nuevo orden económico. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, este proceso presupone un orden de legitimidad, que conlleva estilos de atribución y de responsabilización frente al problema. Esta distribución de responsabilidades delimita en gran medida, y es consecuencia a su vez, del carácter político que adquiere un determinado problema. Como resultado de estos procesos, se articulan marcos de sentido que configuran las diagnósticos y recetas adecuadas para resolver el problema, así como los instrumentos oportunos para poner en marcha estas recetas. De este modo, los acuerdos socialmente instituidos acerca del modo más adecuado de resolver la falta de trabajo o la exclusión social no pueden desligarse de modos hegemónicos de entendernos como trabajadores, de ideologías del trabajo y de modos de representar la solidaridad. La acción pública implica, por tanto, un proceso continuo de construcción y deconstrucción de un *sentido común* acerca del trabajo.

En este contexto analítico pueden estudiarse las políticas de flexiguridad. Estas políticas, además de defender un modo de luchar contra la crisis en el mercado de trabajo, plantean un modo de nombrarlo. En este sentido, las políticas de empleo no sólo se dirigen a luchar contra el desempleo sino que contribuyen también a combatir (o a plantear) una forma de nombrarlo. En el caso de la noción de flexiguridad, se ha realizado, de hecho, un interesante ejercicio lingüístico. Las nociones de flexibilidad y seguridad han ocupado, tradicionalmente, espacios semánticos contrapuestos y enfrentados. La polarización aplicada históricamente a estas nociones ha permitido articular, en gran medida, los antagonismos políticos entre las demandas empresariales y las voces de los trabajadores<sup>2</sup>. Estos antagonismos han tenido como fundamento la asimetría y desigualdad intrínsecas en la condición económica de trabajadores y empresarios. Con esta noción mixta se re-significa este antagonismo, facilitándose la coexistencia de lo diferente (y desigual), dejando así de aparecer como excluyente.

Esta lógica, por la cual se hace compatible lo que puede ser semántica y políticamente antagónico, se manifiesta en diversos ámbitos, de los cuales tal vez su expresión en la legislación laboral constituya su exponente más claro. Si las normas jurídicas han perseguido la identificación de un equilibrio entre los intereses y voces de ambas partes, trabajadores y empresarios, el análisis de los cambios en la ordenación laboral no hace sino revelar los modos particulares como estos compromisos se ven reformulados.

A este cambio de los ordenamientos laborales se lo ha denominado flexibilidad, siendo un proceso con una larga tradición en la sociedad española. Lo propio y característico

---

<sup>2</sup> El conflicto industrial, entre el capital y el trabajo asalariado, es, en el seno de las sociedades capitalistas, el motor estructural de sus contradicciones y conflictos paradigmáticos (Palomeque López, 2002: 21)

del momento actual es su apropiación por la noción de flexiguridad. Esta noción de flexiguridad es el último eslabón de una serie de procesos que, bajo la acepción de modernización, han transformado de forma profunda la condición laboral y la lucha contra la exclusión social en España. El particular desarrollo del sistema español de protección social y de desempleo desde la transición, caracterizado por su evolución entre tendencias opuestas, como es su nacimiento tardío, los continuos vaivenes del mercado de trabajo y su reinención en un marco europeo, explica sus grandes discontinuidades, idas y venidas en diversas direcciones, mostrando así las dificultades ante las que se enfrenta a la hora de intentar encontrar un equilibrio ante un cambio perpetuo en las relaciones de fuerza entre las voces de diversos grupos sociales. Esto se ha plasmado tanto en el ámbito de la regulación jurídica del trabajo, que ha sido concebida en España como la principal política de empleo, como en el ámbito de la regulación del desempleo, que progresivamente pasa a ser también del desempleado. Esta ambigüedad bajo la que ha evolucionado la regulación social en España puede tal vez explicar la desconfianza hacia lo público<sup>3</sup> (Benedicto, 2007) que convive con un fuerte estatismo popular<sup>4</sup> (Radcliff, 2007), reflejando así las ambivalencias que caracterizan las actitudes políticas en la sociedad española (con significados contradictorios: ver Benedicto, 2007, y Noya, 2004).

En este sentido, asistimos a un curioso proceso, que adopta dos formas aparentemente contradictorias. Por un lado, parece haber un retroceso en los procesos de normalización y regulación de las relaciones de empleo, a favor de modos de gobierno más informales y procedimentales, como pueden ser el énfasis actual en el gobierno y regulación de las voluntades (Serrano, Martín y Crespo, 2009). Por otro, se está produciendo un proceso de multiplicación normativa y de modos de intervención pública en ámbitos muy diferenciados. Por ello, no necesariamente coincidimos con una de las interpretaciones que se están realizando acerca de la evolución de estos procesos de intervención social. Según esta interpretación, pareceríamos asistir a un proceso de progresiva desregulación y transformación de los modelos de intervención que habían legitimado el Estado, lo que se ha traducido en la retirada paulatina de este de las relaciones de empleo. Más bien, lo que parece estar sucediendo es un proceso ambivalente que se dirige en ambas direcciones. Los espacios de intervención de los poderes públicos se han ampliado, por un lado, y las técnicas usadas para su regulación se han diversificado y se han hecho más sutiles (Muller, 1999). Un proceso de progresiva despolitización del trabajo está siendo acompañado de una dinámica de repolitización de la subjetividad del trabajador

---

<sup>3</sup> Benedicto identifica una serie de tendencias internacionales (efectos de la desestructuración productiva y tecnológica en el mercado de trabajo, cuestionamiento de la viabilidad de un gobierno keynesiano, auge del neoliberalismo, etc.) que han generado una gran desconfianza en la capacidad de las instituciones de hacer frente a la crisis laboral. Tras la transición política y ante la necesidad de adaptarse a los prerrequisitos del funcionamiento del sistema político del capitalismo occidental y de atrapar económicamente al resto de Europa en la expansión del sector público (ampliación de las prestaciones sociales y puesta en marcha de políticas universalista en educación y sanidad), se genera una mezcla desequilibrada de las prioridades entre la búsqueda de crecimiento económico y el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos, que estaba también en proceso. Esta desequilibrada identificación de prioridades políticas tiene también su correlato en el ámbito de las actitudes hacia el estado. Señala Benedicto, parafraseando a Bericat (2003), que la cultura española se caracteriza por ser híbrida, valorando, a un mismo tiempo, y en alto grado, tanto al estado como al mercado.

<sup>4</sup> Radcliff detecta la presencia, tras la transición, de una gran confianza de la población española en el Estado como responsable del bienestar. Así, señala esta autora que, “enraizada en las tendencias centralizadoras del Estado liberal y reforzada por el autoritarismo del régimen franquista, la asociación de la política con una administración unilateral y la implementación burocrática fomentó la confianza en un enfoque de solución de problemas “desde arriba” (Radcliff, 2007: 371).

(Serrano Pascual, 2009b). De cualquier modo, se observa una progresiva transformación de las condiciones políticas bajo las que se ha regulado el trabajo en las sociedades industriales, y a una creciente complejización de sus procedimientos de regulación, que presenta diversas facetas cuyo estudio va a ser el objetivo de este trabajo de investigación.

Esta dinámica flexisegura tiene, en el contexto español, una especial lectura, ya que el régimen de empleo español se caracteriza por la particular vulnerabilidad del trabajador, debido, en primer lugar, al elevado porcentaje de desempleo que acompaña de forma constante nuestro mercado de trabajo tras la transición, y que facilita que, evocando la lucha contra el desempleo, se contribuya a precarizar el empleo. En segundo lugar, debido a la ausencia de instituciones o actores intermedios fuertes que permita servir de contrapeso entre las demandas de la industria y las de los trabajadores. Esta situación se debe, en gran medida, a nuestro peculiar desarrollo histórico. En tercer lugar, a la presencia en España de un tejido empresarial volátil y vulnerable, formado en su mayor parte por pequeñas empresas cuyas estrategias competitivas se han basado en el abaratamiento de la mano de obra (Prieto, 2007; Cebrián, 2008; Toharia, 2008).

Este conjunto de condiciones laborales, institucionales y productivas explica la desequilibrada relación que se ha establecido entre flexibilidad y seguridad desde el comienzo de la transición. Este proceso no se ha replanteado con la extensión de la noción de flexi-guridad, sino que más bien se ha reforzado. Ya no consiste tan solo en saber cuánta seguridad hay que garantizar frente a mayor flexibilidad, sino que se introduce una nueva dimensión en el debate: no es cuestión de cuánta seguridad, sino de qué tipo de seguridad estamos hablando. De nuevo, la noción de flexibilidad es la que aparece como incuestionable en estos discursos. Y a la problematización de los niveles de seguridad (para permitir hacer funcionar a la economía) se añade la problematización de los tipos de seguridad, que, a partir de ahora, van a entenderse como *autoaseguramiento*.

A partir de la década de los noventa, España experimenta un proceso de progresiva puesta en cuestión de sus procedimientos de organización de la intervención frente al desempleo. Se plantea entonces la necesidad de renovar los modos de intervención de los actores públicos, observados como inadecuados frente al creciente problema de desempleo. El INEM y los modos de regulación del trabajo canalizan estas críticas, aglutinadas en torno al referencial de la modernización. Esta situación ha estimulado un proceso de revisión de las principales instituciones reguladoras del trabajo, implicando importantes cambios tanto en el derecho del trabajo como en el modelo de gestión centralizada y uniforme por parte de los servicios públicos de empleo. En este sentido, se está produciendo un replanteamiento a diversos niveles de los modos de distribuir las responsabilidades sociales frente al desempleo, incidiéndose, cada vez más, en el papel que el mismo trabajador debería de adoptar. Esta noción se aleja de la representación que inspiró la ordenación jurídica del trabajo. Si la legislación laboral permitió conciliar dos premisas aparentemente irreconciliables del sistema liberal -por un lado, la condición de heteronomía y subordinación que caracteriza toda situación asalariada, y por otro, el reconocimiento del principio de libertad formal-, la modificación de estas lógicas de regulación del trabajo re-actualiza esta paradoja. Sin embargo, la extensión de marcos individualizadores de representación de los nuevos conflictos sociales disuelve esta contraposición inmanente en el sistema de producción, reintroduciendo de nuevo los dogmas liberales de la autonomía de la voluntad.

Esta investigación trata de indagar en el nuevo orden normativo que introduce la noción de flexibilidad. Aunque esta noción es reciente, gran parte de las lógicas y representaciones que integran este concepto han estado, parcialmente, presentes desde los años ochenta del siglo pasado. Esta noción representa la culminación de un proceso que, abanderado por el principio de la modernización, se está aplicando desde el comienzo de la transición, pero con matices muy diferentes en función del momento histórico. Esta noción aporta una serie de creencias comunes que proporcionan una justificación racional a la nueva condición social por parte del trabajador. En este contexto, esta investigación analizará cómo se construye sentido al desempleo frente a los poderes públicos por parte de los actores implicados en el diseño e implementación de estas políticas, así como los usuarios receptores de estas intervenciones a nivel local.

### **Perspectivas de estudio de las políticas sociales**

El debilitamiento de las solidaridades locales con el advenimiento de las sociedades industriales va a permitir desarrollar nuevas formas de solidaridad que acabarán por dar origen al estado social. Las sociedades industriales acarrear tensiones y contradicciones que amenazan al orden social, facilitando el desarrollo de las políticas públicas. Muller (1990) identifica tres líneas de pensamiento y análisis de las políticas públicas. Una primera línea de reflexión se dirige al estudio de la burocratización de lo social. Desde esta perspectiva, el proceso de burocratización tendría un significado ambivalente: la burocracia permitiría trascender los intereses particulares y defender un interés general (Hegel), pero por otro lado, se convertiría en el instrumento de legitimación de las clases dominantes (Marx). Weber estudia la burocracia como la extensión de los principios organizacionales tayloristas implementados en la fábrica al gobierno de lo social, y por tanto, basados en un modo de organización racional de los medios fundamentado en un formalismo reglamentario e impersonal que busca incrementar la eficiencia a partir de un cálculo racional de los resultados, y que elimina la incertidumbre ligada al comportamiento humano. Un segundo enfoque, señala Muller (1990), se basa en la teoría de las organizaciones que surge como crítica al modelo taylorista aplicado anteriormente, por su ineficacia y su deshumanización. Refuerza la cuestión de la agencia individual y por tanto, el papel jugado por las estrategias individuales o colectivas formales o informales de la organización que explican el complejo entramado de reglas, individuales y colectivas que caracterizan a la organización. Finalmente, un tercer tipo de corriente analítica se centra en la cuestión de la gestión pública y la colonización de métodos de regulación propios del ámbito privado. Pero a diferencia de las organizaciones privadas, las administraciones públicas tienen que gestionar dos lógicas que corresponden con dos modos de entender la noción de eficiencia, bien como la realización de los objetivos definidos por sus administrados (servicio público) o como la búsqueda de eficacia rentable (dualismo público/privado).

### **Estructura de este trabajo**

El objetivo de este trabajo de investigación ha sido analizar los procesos de modernización de las políticas de empleo en un sentido amplio, que abarca desde el estudio de los cambios en los paradigmas de intervención que se plantean hasta la modificación de los modelos de gobernanza que se articulan entre los diversos actores

que participan en el diseño, implementación y evaluación de estas políticas de empleo. Un ejemplo ilustrativo de este proceso de modernización es la difusión, y creciente incorporación en el debate público sobre la crisis del empleo, del principio de la flexiguridad.

A fin de identificar cuáles son los procesos de transformación y reforma de las políticas públicas, su naturaleza, sus lógicas y alcance, hemos procedido a articular la reflexión en diversas fases. En primer lugar, hemos desarrollado el marco teórico que ha inspirado y nutrido esta reflexión. En un primer capítulo, lo que se va a plantear es una breve reflexión sobre la contribución de los programas de empleo a una política de producción de sujetos. Esto es, un análisis genealógico de las nociones que polarizan los debates acerca de la crisis del mercado de trabajo, que ponen de manifiesto un progresivo desplazamiento de los objetivos de la intervención pública. La lucha contra el desempleo se sustituye por la intervención con el desempleado, produciéndose una tendencia creciente a la individualización del trabajo. Esta individualización, lejos de ser un proceso uniforme, plantea diversas dimensiones que son objeto de estudio en este primer apartado. El estudio de la polisemia de la noción de seguridad y su vínculo con modos alternativos de entender el trabajo nos ha permitido abordar las diversas facetas de este proceso de creciente psicologización del trabajo. Los a priori y asunciones que facilitaron la institucionalización del trabajo y la socialización del riesgo frente a su pérdida van a verse cuestionados desde diversos frentes. Un nuevo conjunto de creencias *no cuestionadas* acerca del trabajo se instalan, y la noción de flexiguridad encarna, en gran medida, este nuevo *sentido común* acerca del trabajo.

La noción de flexiguridad está ocupando un lugar central en los debates políticos y científicos sobre los nuevos modos de regular el trabajo y las políticas de empleo: a su estudio hemos dedicado un segundo capítulo. La introducción de esta noción en el debate está contribuyendo a la producción de marcos interpretativos alternativos con los que pensar el trabajo. En este sentido, consideramos que este concepto integra un nuevo paradigma epistémico, esto es, un modo alternativo de nombrar el problema y asignar, a un mismo tiempo, responsabilidades para combatirlo. Nos hemos centrado en identificar los fundamentos normativos de este paradigma, intentando mostrar cuál es ese “terreno común” con el que los interventores se enfrentan al problema, el conjunto de creencias y asunciones generales sobre los que se constituyen los presupuestos propios de este paradigma. Estas asunciones normativas se basan, en gran medida, en nociones ontológicas y concepciones antropológicas no cuestionadas. Por ello, detrás de estas nociones que fundamentan el paradigma, hay una metafísica, una serie de asunciones acerca del trabajo y del trabajador. Estas asunciones no son ajenas a un determinado contexto sociopolítico; por tanto, las políticas sociales son productoras y a un mismo tiempo resultado de prácticas discursivas cuyos elementos adquieren un significado en un contexto específico. De ahí que, tal y como describe Kuhn (2005), los cambios en un paradigma epistemológico suponen no sólo una revisión o transformación de una teoría aislada, sino un cambio profundo en las nociones en las que se basa, el tipo de preguntas que se consideran válidas, y la visión del mundo que expresan; esto es, suponen una revolución cognitiva. El modo de interrogación condiciona los datos extraídos. En este sentido, la adhesión a un paradigma implica no sólo un modo de acercarnos al mundo, sino también de posicionarnos frente a él. La incorporación del paradigma de la flexiguridad plantea no sólo un modo de hacer frente a la lucha contra el desempleo, sino también una cierta concepción de este y del papel de las instituciones públicas para combatirlo.

El tercer apartado elabora el estudio del contexto socioeconómico en el que se desarrollan las políticas públicas. Una perspectiva histórica de su evolución nos permitirá ubicar el debate de la transformación de lo público que encarna la noción de flexiguridad. El objetivo de este apartado es ofrecer una aproximación general a las principales características del mercado de trabajo y de la protección social en España, para comprender las evoluciones y transformaciones acontecidas en las últimas décadas. Este análisis aborda diversos indicadores de funcionamiento del mercado de trabajo, como son la evolución de la población activa, el empleo y las tasas de paro en función del sexo, la edad y el nivel de educación; la proporción de parados en función de la duración del paro y la posición de España con respecto a estos indicadores en el conjunto de la Unión Europea; y la evolución de la estructura sectorial del empleo. Asimismo, se contempla la evolución del tipo de contratación en España a partir de la lectura de la tasa de temporalidad y de la contratación a tiempo parcial; y se analiza la cualificación de la fuerza de trabajo. Por último, se lleva a cabo un análisis de la situación de la protección social, a partir de la observación de las partidas de gastos sociales desde una perspectiva comparada con la Unión Europea.

Este apartado muestra como la estructura económica y del empleo en España ha experimentado importantes modificaciones en los últimos treinta años, debido a las evoluciones inestables (con fuertes crisis y fuertes periodos de expansión) y a los procesos de convergencia con la Unión Europea. Las crisis que sufre la sociedad española afectan fuertemente al nivel de empleo y a las cifras de desempleo. Las personas jóvenes y las mujeres experimentan las mayores tasas de desempleo. Asimismo, existen fuertes diferencias regionales y también disparidades con respecto a la procedencia social. Otra característica reseñable es que se han reducido, fuertemente, las cifras de desempleo de larga duración. A este proceso se une una tendencia hacia la terciarización de la economía. Además, la estructura productiva se caracteriza por la importante presencia de sectores de baja productividad y bajo valor añadido, así como de un volumen elevado de empleo de baja calidad, en términos tanto de estabilidad como de nivel de cualificación y nivel retributivo. Estos datos muestran cómo España representa un modelo económico de empleo basado en la creación de empleos poco cualificados, con salarios poco elevados y caracterizados por un elevado nivel de temporalidad.

El análisis de la protección social muestra, además, el carácter minimalista de su desarrollo, debido en gran parte a la institucionalización tardía tras el largo periodo de dictadura franquista, y a la priorización de la convergencia económica con Europa frente a la convergencia social. Su desarrollo es ambivalente, ya que por un lado se produce una expansión de la universalización de servicios públicos (sanidad, educación, etc.) y en el aumento del gasto social. Pero por otro lado, la protección social se enfrenta a un proceso de deslegitimación del estado social, restricciones presupuestarias impuestas desde la UE, un fuerte peso de la familia (principalmente mujeres) en la provisión de la protección, y la extensión de nuevos actores en la provisión de servicios en un contexto de privatización de la gestión de la protección social. Estos diversos indicadores de la evolución del mercado de trabajo y de la protección social permiten entender el contexto en el que se genera un particular desarrollo tanto de la ordenación laboral, como de las políticas de protección del empleo y de lucha contra el desempleo.

Un cuarto capítulo se ha consagrado a analizar la evolución histórica experimentada en España en los últimos cuarenta años en la intervención pública en materia de empleo. Para entender los efectos de la política debemos indagar en el proceso de producción y constitución de esta política. La reforma de la intervención frente al desempleo forma parte de la reforma del Estado de Bienestar, y abarca tanto el contenido (diseño, discurso) de estas políticas como al entramado institucional que subyace a la misma. Desde el enfoque de la gubernamentalidad, este apartado analiza la emergencia y desarrollo de nuevas tecnologías de gobierno (contractualismo, gerencialismo, privatización, descentralización) que manifiesta, a su vez, una transformación en sus fundamentos y lógicas de gobierno. Estos procesos, que son compartidos por diversas sociedades europeas, adquieren en el caso español un matiz particular. Desde los años ochenta, se suceden hitos de reforma de la legislación laboral en España que procuran el fin de los cuatro principios de la colocación hasta entonces implantados por la legislación franquista: estatalidad, gratuidad, exclusividad y obligatoriedad. Todos ellos apuntaban a un servicio estatal, central, único y público en la gestión de las políticas sociales. Estos principios van a reformularse, comenzando por desvanecerse la rigidez monopolista estatal, y posteriormente con la descentralización territorial y la ampliación de contratos con empresas privadas y públicas orientados a la colocación de trabajadores en desempleo. Esta situación desencadena un proceso de reordenación global de los agentes que intervienen en el mercado de la colocación, así como una reestructuración institucional en virtud del reparto de actuaciones y el establecimiento de nuevas funciones de coordinación, colaboración, seguimiento y control. Sin embargo, este proceso de modernización de los servicios públicos de empleo ha resultado caótico e imprevisible, en parte debido a importantes vacíos normativos, dualismos y ralentización en el desarrollo de este proceso, haciendo perder especialización y dinamismo a los servicios públicos.

La nueva gestión pública se caracteriza por la aplicación de nuevas tecnologías de gobierno, procedimientos de regulación más centrados en la consecución de objetivos y resultados que en el proceso de implementación y de resolución de las necesidades que ha de propiciar la intervención. Esta nueva gestión pública manifiesta, así, una excesiva obsesión en varias ocasiones por los efectos, los resultados a corto plazo y la eficiencia económica, pasándose así del engranaje gerencialista propio de la gestión burocrática a una red de racionalidad flexible descentralizada. De este modo, se produce una difusión del poder que encarna el Estado. Además de esta situación de multiplicación de actores, bajo la nueva gestión pública se institucionalizan nuevos procedimientos de intervención. Una de estas técnicas de gobierno se basa en el contrato individual entre administración y administrado, lo que representa un desplazamiento de la responsabilidad que se atribuía al mercado hacia el trabajador, hacia su persona. Esta reforma normativa y cultural del Estado social se traduce en una superación de los valores de universalismo, seguridad y equidad, sustituidos por los de eficiencia e individualismo.

Uno de los actores que mayor importancia tiene en este nuevo entramado institucional han sido las asociaciones sindicales. El quinto apartado, complementario del anterior, desarrolla la evolución del modelo de relaciones laborales en España y sus implicaciones en la rearticulación de un modo de entender el problema de desempleo. La configuración del modelo de relaciones laborales ha sido el resultado de las estrategias de los distintos actores en busca de hegemonía discursiva dentro de un campo (el del mercado de trabajo) en conflicto permanente. La emergencia del modelo

de relaciones laborales español es realizada en un contexto difícil para los sindicatos y en el que, aunque se consigue la institucionalización del sistema (con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores como hito principal) y la firma de algunos acuerdos básicos, no se produce un anclaje lo suficientemente firme del modelo corporativo. A este proceso contribuyó la desmovilización social y política durante la Transición, la construcción de un modelo fragmentado y frágil, a la defensiva, la falta de reconocimiento de sus intereses y, sobre todo, de su representatividad. Esta situación ha generado que las voces hegemónicas durante el período democrático hayan sido fundamentalmente las de los empleadores, teniendo un importante papel en la imposición de una agenda al gobierno. Este pasa a convertirse en un importante impulsor de unas políticas de empleo, en donde la flexibilidad laboral y la competitividad de las empresas constituían objetivos nucleares. Este desequilibrio de fuerzas se pone particularmente de manifiesto en la evolución de la ordenación laboral y en la legislación reguladora del desempleo.

El sexto capítulo desarrolla justamente una reconstrucción de la evolución legislativa en torno al empleo y al desempleo. El derecho del trabajo ha sido el resultado de un proceso de juridificación del conflicto entre el trabajador asalariado y el capital, y de las contradicciones entre el trabajo asalariado y la titularidad de la organización productiva (Palomeque López, 2002). Esta institucionalización del conflicto supuso la puesta en cuestión de tres de los más importantes dogmas del liberalismo inicial: la idea de igualdad de los contratantes, del abstencionismo necesario del estado y del entendimiento directo entre contratantes individuales (Martín Valverde, 1986). Palomeque López muestra que la legislación laboral deconstruyó estos principios reconstruyéndose posteriormente en base a tres ideas: la asimetría inmanente entre patrono y obrero, la necesaria protección del estado a través de una normativa protectora, y la dimensión colectiva de las relaciones laborales. Si el derecho del trabajo surge como un intento de mediar en el conflicto social, y por tanto de perseguir un equilibrio entre los intereses de ambas partes, las importantes transformaciones experimentadas en la legislación del trabajo no serían sino manifestaciones del desequilibrio de fuerzas entre los diversos actores sociales. Los cambios en la legislación manifiestan las transformaciones en la representación de este conflicto, pero también modificaciones en los dogmas y postulados que se establecen. Un nuevo referencial se impone en la refundación de la legislación del trabajo, la crisis de adaptación (flexibilización) del ordenamiento laboral a las evoluciones económicas que justifica la tendencia incesante a una reforma normativa y una adaptabilidad en la que la multiplicación de modos de regulación (modalidades de contratación plurales, ampliación de los supuestos de extinción de la relación laboral) ha ido parejo con la desregulación de las relaciones de trabajo (repliegue de la regulación imperativa, Palomeque López, 2002).

La evolución de la regulación jurídica del contrato de trabajo es uno de los principales exponentes de estos procesos de transformación. Separado de las lógicas reguladoras en las que se basaba el arrendamiento de servicios, el ordenamiento jurídico del contrato de trabajo es un espacio en donde estas diversas representaciones se manifiestan. La progresiva intervención del estado en la dinamización del mercado de trabajo ha servido como puerta principal de acceso al cuerpo normativo que regula el contrato de trabajo. Se ha impuesto una representación en España según la cual, la regulación del trabajo explica su vulnerabilidad. Pareceríamos así asistir a un diagnóstico opuesto al que sirvió para fundar la regulación del trabajo, al hacerse hegemónicas representaciones según las

cuales la legislación, más que proteger al trabajador, lo vulnerabiliza. Este diagnóstico ha estado particularmente presente en el paradigma de la flexiguridad. Por tanto, el análisis del marco normativo muestra cómo se han ido transformando las premisas normativas en el contexto español, y la progresiva incorporación de la organización del mercado de trabajo como ámbito de intervención pública.

Tras esta primera parte, el informe va a continuar con una segunda sección construida en torno a una parte más empírica. Esta segunda parte se inicia con un séptimo apartado que recoge el análisis realizado con diversos actores clave que intervienen en la implementación o/y diseño de estas políticas. Para ello, han sido realizadas dieciocho entrevistas en profundidad con actores representantes de las administraciones centrales y autonómicas, de las asociaciones sindicales y actores privados. Este estudio se ha centrado en dos comunidades autónomas, la Comunidad Andaluza y la Valenciana, por tratarse de dos CCAA con gobiernos regionales diferenciados y situaciones muy diversificadas en cuanto a mercado de trabajo regional. El objetivo de este análisis empírico es analizar cómo se posicionan los diversos actores sociales frente a estos procesos, a fin de identificar los valores y prácticas administrativas que se generan, cómo funcionan estas políticas públicas, cómo se negocia la legitimidad, cuáles son los principales marcos interpretativos que estas encarnan, etc. Las entrevistas con actores que han participado directa o indirectamente en la puesta en marcha de una política pública han permitido identificar las dimensiones discursivas y significados colectivos movilizados en la acción política. El estudio de las ideas y referentes que definen el rol de cada actor y la representación que cada uno se hace del rol de los otros, así como las representaciones sociales de la acción pública, requiere recoger los relatos expresados por la multiplicidad de actores que participan de forma directa o indirecta en la implementación y diseño de estas políticas. Esta multiplicidad se acrecienta con los procesos de descentralización, al inducirse un proceso de competición y de división del trabajo, según el cual, cada actor busca marcar su diferencia apelando a diversos referenciales y a un tipo de legitimidad (apelación a valores de representación; solidaridad, proximidad, eficacia, etc.) (Faure, 1995). La transformación del paisaje institucional ha favorecido una multiplicación de marcos interpretativos nuevos que conviven con una puesta en cuestión de los referenciales tradicionales. Tal y como diversos estudios (véase Muller, 1990) muestran, a la hora de entender cómo se transforman las políticas es fundamental identificar las lógicas administrativas que se movilizan en la elaboración de las políticas públicas y las coaliciones de actores que se producen, que son a su vez indisociables de la imagen que los actores quieren dar de sí mismos. Muller distingue entre las dimensiones normativas y prescriptivas de las políticas públicas que encarnan los participantes en las políticas públicas y sus diversos modos de participación en estas (en la definición de problemas y soluciones, en las decisiones, en la defensa de sus propios intereses). Analizar la retórica pública elaborada por diversos actores regionales y centrales, privados y públicos, permite comprender en qué medida este proceso de modernización ha implicado la transformación de un consenso impuesto por los poderes centrales. Cuatro han sido los ejes que han sido identificados a la hora de analizar esta nueva retórica: cuáles son los nuevos planteamientos incuestionables en la definición de las políticas de lucha contra el desempleo, cómo se construye el nuevo paisaje institucional, el significado de la modernización que plantean estos actores y cómo se reformula lo público. Plantea Faure (1995: 79) que este cambio ha inducido una retórica, a menudo contradictoria, de recodificación de lo político sobre tres fronteras simbólicas: la gestión del servicio público (delimitación entre lo público y lo privado), promoción del desarrollo local

(reconciliación de la lógica del territorio y las dinámicas sectoriales) y la defensa del interés general (reformulación de la naturaleza del estado y de sus vínculos con actores regionales).

El octavo capítulo se centra en el análisis de tres estudios de caso, llevados a cabo por Caritas, la Fundación FORJA XXI y AVAPE, socia de la red ARAÑA en Valencia. El análisis del apartado anterior nos ha mostrado que la noción de modernización se ha traducido fundamentalmente en dos ejes: la apelación a la participación de diversos actores, públicos y privados, en la implementación de estas políticas de forma complementaria; y la búsqueda de una intervención más individualizada y adaptada al caso personal. En este sentido, nos ha parecido relevante centrarnos en tres experiencias que han hecho de estos principios ejes en torno a los cuales se articula el diseño e implementación de sus programas. Estas tres experiencias son llevadas a cabo por entidades privadas sin ánimo de lucro, que están colaborando con el gobierno regional para llevar a cabo programas de inserción con colectivos poco empleables. A fin de ilustrar la diversidad de experiencias, hemos elegido como objeto de estudio una entidad que trabaja con los servicios de empleo de la Comunidad Andaluza (Cáritas); otra, que trabaja con la Comunidad Valenciana (AVAPE); y un tercer caso, la Fundación FORJA XXI. El objetivo de estos estudios de caso era analizar las lógicas que se generan en la implementación de las políticas, y estudiar cómo se construye sentido en la situación concreta por parte de diversos actores así como por los desempleados objeto de estas intervenciones. Cuatro ejes han articulado el análisis de estos tres estudios de caso: cuáles son las dinámicas que se establecen en la práctica con diversas entidades y problemas y sinergias, cómo se traduce los procesos de modernización de lo público en las prácticas concretas elaboradas a nivel local, qué concepciones del problema se negocian y qué atribución y reparto de responsabilidades se plantea entre los diversos actores implicados en la puesta en marcha de estos programas. Se trataba de analizar la construcción y negociación de lógicas de intervención por parte de los diversos actores implicados en su implementación. Esto ha permitido tanto identificar los problemas y potencialidades de estos procesos como estudiar sus ambivalencias. Para ello, además de entrevistar a diversas partes implicadas en este estudio de caso, hemos realizado un conjunto de entrevistas semiestructuradas con los usuarios de estas políticas, a fin de poder así incluir esta perspectiva.

Finalmente, el último apartado de este informe desarrolla las conclusiones de esta investigación y particularmente las implicaciones de este proceso de modernización de los servicios públicos de empleo, abanderado por el paradigma de la flexiguridad, en la protección de los desempleados. En este sentido, este estudio pretende contribuir de forma empírica al estudio de los procesos de transformación del estado social, analizando la naturaleza de estos cambios en su implementación concreta.

## 1. MARCO TEÓRICO: EL PODER DE NOMBRAR

### 1.1. Conceptos políticos y recursos estratégicos: el poder de nombrar.

La noción de flexiguridad está ocupando un lugar central en los debates políticos y científicos sobre los nuevos modos de regular el trabajo y las políticas de empleo. La introducción de esta noción en el debate está contribuyendo a la producción de marcos interpretativos alternativos con los que pensar el trabajo. Las políticas de empleo juegan un papel importante, no sólo en la lucha contra el desempleo, sino también en el combate por nombrarlo: estas políticas integran teorías morales acerca del objeto de su intervención, contribuyendo tanto a combatirlo (tal fenómeno social) como a producirlo (tal objeto simbólico).

Los conceptos que nombran la “ausencia de trabajo” integran marcos interpretativos que orientan la mirada que se dirige hacia el trabajo, contribuyendo a producirlo y a transformarlo, a un mismo tiempo. El análisis de la evolución de los términos que designan a la privación de trabajo muestra un desplazamiento continuo de sentido, convirtiéndose así la falta de trabajo no sólo en un objeto de conocimiento, sino también de transformación política (Lecerf, 2002). Los conceptos con los que se describe el cambio social articulan teorías acerca del objeto y la naturaleza de esta mutación; las categorías con arreglo a las cuales un grupo se piensa contribuyen a su producción política. Tal como destaca Lecerf (2002), la aparición a finales del siglo XIX del concepto de desempleo transformó radicalmente la capacidad política de intervención social de los sujetos que eran objetos de esta situación. La noción de desempleo no sólo nombra una situación de exclusión social sino que, a un mismo tiempo, incorpora un juicio moral. Sin este juicio, plantea Lecerf, no habría habido paro, sino miseria. La exclusión del trabajo no sería sino un modo más de pobreza, un fenómeno natural frente al cual nos encontraríamos desarmados, al igual que lo estamos ante el granizo u otros fenómenos naturales. Al establecer una distinción<sup>5</sup> positiva (carácter involuntario) en el seno de los “sin trabajo” (privación de trabajo), se desplaza la cuestión hacia un nuevo orden semántico y se activa un marco de sentido que nos remite al orden de las injusticias. El desempleo sería así caracterizado como un fenómeno social, resultado de decisiones políticas frente a las cuales es necesario actuar (Lecerf, 2002). Esto es, la capacidad de nombrar la ausencia de trabajo con la ayuda de representaciones políticas ha permitido hacer visible el vínculo que estas situaciones tienen con relaciones asimétricas de poder y desigualdad política. La apropiación, por parte de los movimientos sociales de la época, de esta categoría y su incorporación al léxico sindical facilitó la socialización del riesgo, frente a nociones hegemónicas anteriores vinculadas a la culpa (Castel, 1997; Bilbao, 1997).

Tras los recientes cambios en el modelo productivo, se ha producido nuevamente un importante desplazamiento semántico de la categoría de ausencia de trabajo. A esta situación ha contribuido, en gran medida, la difusión de conceptos, como son los de empleabilidad, activación, y el más reciente de flexiguridad. Una característica común de estas nociones, difundidas para nombrar la -así llamada- crisis del mercado de trabajo, es el énfasis puesto en el gobierno de las voluntades, que coincide con una

---

<sup>5</sup> Esta distinción, como veremos más adelante, se estableció en función del carácter voluntario o no de su situación de privación de trabajo, que transformó, por tanto, la dirección de las atribuciones en la responsabilización frente a esta situación de desempleo.

tendencia ideológica, presente en diversos ámbitos sociales<sup>6</sup>, a hacer de la dependencia una patología moral. Desde esta valoración, se condena la dependencia (o, más bien, interdependencia) que se deriva de la pertenencia a colectividades como el Estado o la sociedad misma, mientras que se obvia, y, por tanto, invisibiliza la dependencia vulnerabilizadora del mercado (entendida, entonces, como “independencia”). Esta tendencia ideológica es particularmente visible en los discursos acerca del desempleo.

## 1.2 Evolución semántica y genealogía del desempleo

González García (2006) desarrolla un curioso y lúcido análisis de los cambios históricos en las representaciones sociales de la diosa *fortuna* como representativo de la metamorfosis de una metáfora política. Con este análisis histórico y multidisciplinar, este autor incide en el papel que la representación del azar y la suerte, así como de otros elementos con los que se representan las fuerzas que influyen en la vida humana, en la (imaginada) capacidad política de la que se sienten dotados los individuos de una determinada época para poder domesticar estos elementos. Un análisis similar se plantea en este trabajo. Consideramos que las nociones que han servido para nombrar el problema de la crisis del (o de la ausencia de) trabajo definen, de modo contingente, los términos bajo los que se articula el marco político para combatirlo. Los cambios semánticos producidos históricamente implican también metamorfosis políticas; de ahí que un análisis histórico pueda resultar una necesaria herramienta metodológica.

Tal y como muestra Foucault (1975/1990), el análisis histórico permite suspender la naturalización del presente que nos impone el sentido común, lo “dado por supuesto”. El análisis histórico permite analizar como una norma social, como puede ser el trabajo asalariado, pasa a configurarse como ley natural, para convertirse, posteriormente, en un motivo personal. La “normalidad” que se instaura para pensar el orden contemporáneo es el resultado de una compleja evolución, en donde correlacionan un orden económico y un orden social. Se establece, así, una estrecha relación entre una forma de organizar la producción y un orden social y político adecuado a su funcionamiento. Con la noción de falta de trabajo no sólo definimos lo que es el desempleo, sino también lo que tiene que o debería de ser. Los conceptos que utilizamos para describir el trabajo o la cuestión social integran teorías morales acerca de cómo tienen que ser las cosas (Prieto, 2007).

Un análisis genealógico de los modelos de intervención por parte del Estado frente a la ausencia de trabajo muestra el cambio de significado que ha caracterizado a la noción de seguridad. Así el paradigma de intervención propio de las sociedades preindustriales, consistente en la provisión de asistencia y cuyo objeto de intervención era el pobre, pasa a transformarse en un complejo dispositivo formado por diversas tecnologías de protección social. Estos cambios son indisociables a la consolidación del trabajo como experiencia nuclear de las sociedades industriales. A esta centralidad ha contribuido la instauración de una cuestión social articulada en torno a la politización de la vulnerabilidad, implícita en toda relación laboral. El contrato supone un intercambio social entre individuos heterónomos, haciéndose de la regulación política de las relaciones contractuales una de las primeras cuestiones bajo la que se ha nombrado la

---

<sup>6</sup> El acento puesto en un modo de gobernanza dirigido a la autorregulación (recurso a la voluntad, a la autonomía, a la responsabilidad) está presente en ámbitos sociales tan dispares como son el consumo (llamada al “consumo responsable”, “turismo responsable”, etc.), la producción (apelación a la “responsabilidad social de las empresas”), etc.

cuestión de la seguridad. El contrato entre sujetos privados regulado por el derecho civil pasa a convertirse en un contrato político, socialmente regulado, de intercambio de derechos y deberes y regido por el derecho laboral. Esta regulación por parte del Estado de las condiciones de intercambio contractual otorga al sujeto autonomía y seguridad, estabilizando el desequilibrio político existente entre el trabajador y el empresario. Es más, el Estado va a ocuparse de desarrollar espacios desmercantilizados, ajenos a la lógica imperante en el mercado, que posibiliten una autonomía económica independiente de la posición del sujeto frente al mercado.

Junto a estos dos modos de entender la seguridad (preindustrial e industrial), y que facilitaron la legitimación de la sociedad industrial, aparece un tercer modo, más reciente históricamente. En este caso, la protección del Estado se basa en la regulación del funcionamiento del mercado de trabajo, que garantice al trabajador el acceso al trabajo, única fuente de valor y autonomía. Esta protección se ha traducido, en un primer momento, en la garantía de colocación de los trabajadores que pierden su trabajo, pero progresivamente han ido desarrollándose modos de intervención adicionales que han sido conceptualizados bajo el nombre de “políticas del mercado de trabajo o de empleo”. En las siguientes secciones veremos con detenimiento estos tres modos de entender la seguridad, pero para ello, se hace preciso introducir, con antelación, algunas nociones acerca de la evolución semántica de la noción de desempleo.

### ***1.2.1. Desempleo y el paradigma asegurador.***

En la instauración de la normalidad del trabajo asalariado confluyeron un conjunto de factores que transformaron radicalmente el orden sociopolítico que caracterizaba las sociedades preindustriales. Tal y como destacan Boltanski y Chiapello (1999), la instauración de este nuevo orden no era automático, y demandaba nuevas ideologías o marcos de sentido que estimularan no sólo la aceptación coactiva de las nuevas condiciones, sino que también aseguraran el compromiso con la tarea. La producción de este compromiso con el nuevo orden no ha sido tarea fácil, porque suponía reducir la actividad humana a una simple mercancía, a un modo de servidumbre voluntaria (Castel, 1997; Lecerf, 2002), perdiendo la posibilidad de llevar una vida activa más allá de la subordinación (Boltanski y Chiapello, 1999). Para estimular este compromiso con el nuevo orden que se introduce con la industrialización, era necesario acometer una transformación profunda de las bases ideológicas y axiológicas del viejo orden.

En la aceptación de este nuevo orden ha jugado un papel fundamental la extensión de una nueva visión antropológica del sujeto, a la que han contribuido en gran medida los pensadores de la Ilustración. Este nuevo concepto ontológico se basa en la igualdad, libertad y autonomía (Bilbao, 1997) del sujeto (frente a la condición de súbdito del orden anterior), movido *naturalmente* por “pasiones” (interés individual, miedo al hambre, cálculo racional, fe en el progreso, deseo de poseer bienes, móvil sin fin de la ganancia y de las actividades lucrativas, credo materialista, etc.) (Polanyi, 1989). El mercado se apoya y a su vez apoya esta noción ontológica, ya que si los individuos son libres e iguales, la única institución “natural” de coordinación sería el mercado (Prieto, 2007; Polanyi, 1989), ya que es la única que parecía garantizar los intercambios justos entre sujetos libres e iguales, regidos por el principio de la voluntad. La mercantilización va, así, a apoyar este principio vector. La expansión de la

mercantilización a todos los ámbitos sociales explica que la sociedad se convierta en auxiliar del mercado, alterando el orden tradicional en el que la economía estaba al servicio del orden social (Polanyi, 1989; Giddens, 1994). Las leyes del mercado determinarán, por tanto, la suerte del sujeto y el trabajo, y la producción del sustento en el hombre pasa a ser considerado como una mercancía más, ajena a una regulación externa a la que integra el propio mercado. La aparición de la pobreza masiva y su permanencia en el tiempo no era sino reflejo de un orden natural, y por tanto, no sólo era irreformable e inevitable, sino que además era un orden en donde no había responsables más allá de sus mismas víctimas.

Sin embargo, este mito ontológico fue difícil de mantener ante un orden económico que sometía a los sujetos ante una supuesta autonomía política pero que ponía, cada vez más de manifiesto, la dependencia económica. Un conjunto de circunstancias va a contribuir a cuestionar estas premisas axiológicas bajo las que había construido el sistema económico, muchas de ellas vinculadas a la misma dinámica del orden económico, pero también como resultado de la apropiación, por parte del movimiento sindical y otros actores y movimientos sociales de la época, de una representación política del trabajo y de su carencia. Respecto al primer aspecto, no fueron únicamente los detractores de la tiranía del mercado los que abogaron por su regulación, sino que, tal y como describe Polanyi, en el mismo seno del movimiento liberal se plantea también la necesidad de establecer una regulación en el mercado, contribuyendo a cuestionar este mito del *laissez faire*. La sociedad regulada de forma totalitaria y exclusiva por el mecanismo del mercado acaba por destruirla, facilitándose así la emergencia de mecanismos externos al mercado, que facilitaron el reconocimiento de la asimetría de este como principio articulador (Bilbao, 1997; Alonso, 1999)

El principio de racionalización se va a ir extendiendo, sometiendo los procesos sociales, tal y como plantea Weber (2002), a un orden y regulación que permiten hacer predecible y organizable la vida del hombre. El sistema industrial cuenta con el prestigio científico (racionalidad, eficiencia). La fe en el progreso científico y técnico permite afirmar la creencia de que la expansión de la producción puede satisfacer todas las necesidades humanas, y que el orden social puede ser ordenado racional y científicamente. El desarrollo de las fuerzas productivas permitiría dominar la naturaleza y la autodeterminación. El trabajo aparece, así, como afirmación del poder soberano. Forma así parte de una visión antropológica del ser humano según la cual, a través de la movilización de la energía humana (el trabajo), la sociedad industrial construye la infraestructura de un bienestar futuro general. Bajo esas premisas se construyó un modelo de identidad basado en la seguridad y en la estabilidad personal, articulado en torno a la experiencia subjetiva de potencia, dominio y control interno. Para garantizar esta estabilidad personal fue necesario, sin embargo, regular el orden social y asegurar una paz social.

Este principio de racionalización se incorpora a la regulación y coordinación del tiempo, reestructurando el ritmo de las actividades basadas en las pautas que marcaba la naturaleza. Las relaciones sociales sufren un proceso de *desanclaje* espaciotemporal, despegándose de su contexto local de interacción y se reestructuran en intervalos espacio temporales indefinidos (Giddens, 1994). Tal y como plantea Giddens, mecanismos como el dinero facilitan este proceso de desanclaje y de incorporación de los sujetos en intervalos espacio-temporales indefinidos. Al convertirse en símbolo de valor, esta señal simbólica despega las relaciones sociales de la inmediatez de sus

contextos locales, y permite realizar intercambios, no inmediatos, sino abstractos de valor. El sujeto trabajador se va a convertir en una persona abstracta definida jurídica y políticamente por su universalidad. El trabajo se socializa, se transforma en mercancía abstracta, mensurable, y cuantificable, susceptible de contribuir a la colectividad. Los contratos ya no son individuales, sino sociales, pasando a ser la expresión jurídica de la cooperación e interdependencia (Durkheim, 2001), de la abstracción de los sujetos y de las mercancías. La fe en la ciencia y en los sistemas de conocimiento experto va a posibilitar una experiencia de seguridad, construida a partir de una confianza religiosa en la razón. La fatalidad pasa a ser observada como susceptible de control, permitiendo hacer frente a la indeterminación y la diosa Fortuna, la cual, tan influyente como metáfora y alegoría en una época anterior, se va a relegar a un segundo plano (González García, 2006).

Para conseguir estabilidad social y económica era necesario suprimir la incertidumbre, a través de la regulación estricta del trabajo. Por lo tanto, la estabilidad económica y social eran requerimientos clave para este modelo de producción. Y es que ese modelo, imperante entonces, se basaba en la especialización, la coordinación e interdependencia de las tareas y la producción en masa, lo que demandaba una estabilidad social y la necesidad de prever el riesgo. Un orden social desanclado de su contexto local de interacción, que reclamaba el control del riesgo para su funcionamiento, demanda un estado nacional fuerte que sea garantía de estabilidad. La estabilidad social (la “paz social”) fue favorecida por la institucionalización del Estado social. La institucionalización de la solidaridad con las funciones redistributivas del Estado social, el establecimiento de sistemas de defensa colectiva en las fábricas, etc., van a permitir la gestión social de la inseguridad que caracterizó el desarrollo del capitalismo industrial. Esta institucionalización contaba con una regulación nacional, así como con un paradigma político basado en la codificación, el control de la indeterminación y la normalización de funciones y procedimientos. La paz social era, así, un requisito para el desarrollo industrial.

A su vez, esta socialización del riesgo había sido favorecida por la emergencia de un cambio en la representación de la cuestión social del trabajo y de su carencia (Castel, 1997), representación esta de la que se apropió en gran medida el movimiento sindical. En las sociedades preindustriales, la percepción de la exclusión del mercado de trabajo no desencadenaba la conciencia moral sino la caridad, pues se observaba como responsabilidad del trabajador. Antes del siglo XIX no se disponía de una categoría específica para diferenciar a los sujetos inactivos (vagabundos, pobres, mendigos) de los desempleados (afectados por una interrupción involuntaria del trabajo). Bajo el dogma individualista liberal de la auto-responsabilización, dominante a mediados del siglo XIX, los individuos eran vistos como libres e iguales, y, por tanto, responsables, regidos por el principio de autonomía de la voluntad. La inactividad implicaba, por tanto, un diagnóstico moral.

La confluencia de una serie de factores<sup>7</sup> que diversos estudios han analizado (Salais *et al.*, 1986; Topalov, 1994; Meda, 1995; Bilbao, 1997; Castel, 1997; Handler 2004) ha

---

<sup>7</sup> La extensión de la vulnerabilidad social y de la pobreza tras las dos revoluciones industriales, así como la organización de los trabajadores en las fábricas, van a desencadenar grandes conflictos organizados. Dada la escasa eficacia de las medidas represivas, se procedió a una articulación de medidas que fomentaron la clasificación de los sujetos descontentos – excluidos, desfavorecidos, etc.- según el origen de su malestar. Este “tratamiento” social del problema a fin de controlarlo facilitó la diferenciación de los

estimulado un cambio en el marco de interpretación del problema. La cuestión del “riesgo” pasa entonces a ocupar un lugar central, dirigiendo los aspectos vinculados a las actitudes personales a un segundo plano. Esta situación va a inducir la instauración de derechos de indemnización frente a riesgos como el desempleo, los accidentes de trabajo, etc. La noción subjetiva de falta, que ponía el acento en el peso de la responsabilidad individual, pasa a ser sustituida por la objetiva de riesgo. Este modo de nombrar el problema va a desembocar en una reformulación estadística, jurídica y política del problema de desempleo. El Estado social se desarrolla fomentando una serie de legislaciones protectoras a fin de garantizar la seguridad y estabilidad, esto es, la capacidad de realizar un proyecto personal frente a situaciones de riesgo. Esta institucionalización de la solidaridad va a permitir la gestión de la inseguridad que caracteriza la condición asalariada.

La cuestión de las responsabilidades individuales, central en las reflexiones anteriores sobre la exclusión del mercado de trabajo, pasa a ocupar como hemos señalado un segundo plano. El espacio semántico ocupado por la noción de *falta individual* pasa a ser desplazado por la de *riesgo social*, y por tanto, es responsabilidad del colectivo social el responder frente a este problema de exclusión social, ajeno a la voluntad o esfuerzo individual. Estas condiciones han facilitado una reformulación normativa en torno al trabajo, que va a traducirse en un nuevo sentido de lo que es justo e injusto, haciéndose así del empleo (y su regulación) un aspecto nuclear de la así llamada “cuestión social”. La cuestión social estructuraba las cuestiones que adquieren el estatus de “problemas” (injustas e ilegítimas) y que, por tanto, generaban la conciencia moral de la población.

Los sujetos excluidos del mercado de trabajo van a dejar, así, de ser culpables de su pobreza, y los así llamados “accidentes de trabajo” van a ser entendidos en términos de “riesgo” más que de falta. Esto va a implicar una transformación en el diagnóstico del problema, que dirige la cuestión de las actitudes personales (negligencias personales, falta de previsión de los avatares de la vida, etc.) a un segundo plano y se va a centrar en instaurar las condiciones políticas de intercambio social (por ejemplo, derechos de indemnización ante el desempleo). Se va a ir pasando de la noción individualista y subjetiva de “falta” a la objetiva de “riesgo” (Rosanvallon, 1995), construyéndose así una categoría propia y distinta de la precedente, denominada *desempleo*. El nacimiento de esta categoría va a desencadenar una reformulación estadística, jurídica y política del problema de desempleo. La solidaridad con el desempleado y la necesidad de otorgarle recursos para hacer efectivos espacios de desmercantilización no va a ser un asunto de caridad o generosidad, sino de justicia. El surgimiento así de un concepto va a implicar la reformulación del problema, así como de las estrategias legítimas para combatirlo.

El dejar de trabajar, y sin embargo, beneficiarse de la solidaridad aparece igualmente como situación legítima (inactividad por vejez, accidente laboral, enfermedad, etc.), y se convierte en un derecho. El Estado social aparece como garantía de esta socialización de la solidaridad, asegurándose así la subsistencia mínima del trabajador frente a

---

sujetos afectados según las causas sociales (contexto socioeconómico) o individuales (defectos de carácter o personalidad) que respondían a su situación. Esta distinción va a implicar una transformación en el ángulo de análisis del problema, al pasar de ser tratado desde la perspectiva del “sujeto” –el excluido social- a la del “objeto” –la exclusión social-, favoreciéndose una perspectiva analítica y política que estudia las leyes del fenómeno del desempleo (leyes del mercado de trabajo) para prevenirlo y combatirlo.

situaciones de riesgo temporal y garantizando los derechos mínimos de los ciudadanos (sanidad, educación, control sobre la contratación laboral, etc.), construyéndose una cobertura frente a posibles riesgos. Se desarrollan, a su vez, legislaciones protectoras que van a permitir la regulación laboral de los trabajadores (legislación acerca de accidentes de trabajo, huelgas, etc.). Esto es, la exigencia de justicia que venía planteada por parte de muchos trabajadores respecto a un salario que les corresponde por “derecho”, y no por la generosidad y arbitrariedad del empleador.

Esta situación favoreció la formalización de derechos y deberes a través del contrato, y con ella, la regulación política de las responsabilidades sociales por parte del empleador. Esta situación favorece a su vez una nueva visión del mercado, y el reconocimiento político de que este podía presentar “fallos” susceptibles de ser regulados (Alonso, 1999). Se reconoce la desigualdad intrínseca que caracteriza toda relación laboral, por lo que el Estado social debía proporcionar espacios políticos de “desmercantilización social”, es decir, espacios sociales en los cuales no rigieran las leyes totalizadoras del mercado (Esping Andersen, 1999). El intercambio de salario por trabajo será así regulado no tanto por las fuerzas anónimas del mercado, sino por acuerdos contractuales basados en obligaciones mutuas definidas por ley. Esta codificación contractual de derechos y deberes va a implicar, así, una protección del trabajador frente a un funcionamiento del mercado de trabajo que puede presentar fallos.

La noción de seguro integra un nuevo modo de entender la justicia, basado en una noción ontológica constituida por su carácter abstracto, un sujeto colectivo definido por su universalidad. En la administración de los sujetos se homogeneiza lo heterogéneo (Prieto, 2007), convirtiéndose los sujetos en categorías administrativas, cuyo rasgo distintivo pasa a ser sus características socioestructurales. La solidaridad, antes vinculada fundamentalmente al principio de responsabilidad, que permite vincular derechos y comportamientos, se rearticula con la introducción de la noción de “seguro”. Tal y como plantea Rosanvallon, “Al pasar de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual a la noción objetiva de riesgo, el seguro invitaba a mirar lo social de manera diferente (...) El enfoque en términos de riesgo, en efecto, remite en primer lugar a una dimensión probabilística y estadística de lo social (el riesgo es calculable) que permite relegar a un segundo plano el juicio sobre los individuos. Cuando las situaciones se aprehenden en términos de riesgo, la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales pasan a ser secundarias” (Rosanvallon, 1995: 23). La noción de seguro posibilitaba la comprensión de los riesgos (desocupación, enfermedad, vejez, maternidad, etc.) bajo categorías unificadoras y homogeneizadoras. El seguro encarna así el mecanismo central de afirmación de una solidaridad nacional, pasando a ser obligatorio, regulado de forma centralizada por parte del Estado social, y convirtiéndose en la forma hegemónica y “natural” de reducción de la incertidumbre.

Llegados a este punto, podemos decir que la concepción de seguridad social propia de este paradigma asegurador se configura en función de una determinada forma de entender y afrontar la realidad que le da sentido tanto en su trasfondo teórico como en su puesta en práctica. Además, se trata de una noción de seguridad social acorde con el significado ordinario de “seguridad”, que se manifiesta acorde al mismo, y que participa de sus componentes. Seguridad, en su significado ordinario (el que aparece en el diccionario<sup>8</sup>), se define como certeza o “cualidad de seguro”. A su vez esta cualidad de

---

<sup>8</sup> La definición es de la RAE.

seguro se remite a términos y expresiones como “cierto”, “firme”, “constante”. La seguridad, según esta definición, se compondría de tres factores a menudo interrelacionados: (1) una circunstancia de constancia o estabilidad, (2) donde la duda el peligro o el riesgo no tienen cabida, y (3) que puede ser o es garantizada desde instancias externas al sujeto<sup>9</sup>. Por tanto, la seguridad se plantea como un estado de protección y de no incertidumbre, de tranquilidad, de una inmutabilidad de las condiciones de vida frente a fenómenos fortuitos sobrevenidos y que no dependen del área de control del sujeto. La seguridad implica, además, confianza.

Esta noción de seguridad ordinaria impregna el ámbito de la intervención pública, acompañada del calificativo “social”, al tiempo que inician su aparición y desarrollo una serie de nociones y categorías organizativas complementarias: la nociones de empleo, “desempleo” y la noción de solidaridad colectiva. La noción de desempleo, en primer lugar, se fraguó a través de la asociación de una cualidad de involuntariedad a la circunstancia de “ausencia de trabajo”, que eximía al trabajador de la responsabilidad de esta situación y le confería un carácter de problema social a la misma. Con respecto a la noción de solidaridad colectiva, ésta se caracteriza por su plurilateralidad, es una noción que alberga una vertiente filosófica, moral, organizativa e instrumental. Las teorías de la solidaridad colectiva tratan de desplazar de su posición hegemónica al racionalismo económico y colocar, en su lugar, un racionalismo *solidarista*. Se trata de hacer de la interdependencia de los miembros de la sociedad un mecanismo de la reducción de incertidumbre y producción de seguridad, que además incluye una sustitución de la noción de “culpa/responsabilidad individual” por la de “riesgo social”: de este modo, se traslada el foco del problema desde el sujeto, como enfermo, rebelde o inadaptado a fallos del sistema o injusticias circunstanciales. Este es uno de los postulados fundamentales del solidarismo que, por otro lado, se ha definido como “movimiento político que propone un programa reformista capaz de estabilizar a la República, poner fin a la dinámica revolucionaria y formular una respuesta a lo que se conoció como la “cuestión social”, es decir, los problemas socio-económicos (generalmente ligados a la pobreza) que contradicen el ideal de estado-nación y que, generalmente pueden ser resueltos por el Estado” (Béland y Zamorano, 2000: 5). Así, la solidaridad que habita en el marco de la doctrina solidarista, al tiempo que traza los dictados de una moral social, facilita el mantenimiento del *statu quo*. Finalmente, la categoría de empleo participa de este sistema, por cuanto convierte la actividad productiva del trabajador en algo que va mucho más allá de eso, en una actividad reguladora de la vida de los individuos en sociedad, a través del reconocimiento institucional de la asimetría en la relación de trabajo y que articula un determinado estilo de vida de los individuos.

### ***1.2.2. Nuevas condiciones productivas y el regreso del azar.***

Tal y como desarrolla González García (2006), la metáfora del azar resurge con fuerza a partir de la década de los ochenta del siglo XX, para dar sentido a los procesos de transformación productiva, y con esta, se acentúa la percepción de que la vida social y económica depende de fuerzas que no podemos controlar. Expresiones que recogen este regreso de metáforas despolitizadoras son “la condena a moverse” (Sennett, 2000); la

---

<sup>9</sup> También se habla de seguridad como: “Mecanismo que impide el funcionamiento indeseado de un aparato, utensilio, máquina o arma, o que aumenta la firmeza de un cierre” (RAE), definición que puede servir como metáfora de la seguridad social, en tanto que mecanismo que impide el funcionamiento indeseado del “aparato” del mercado.

imposibilidad de prever el riesgo (Beck, 1998); la nueva cultura del riesgo (Giddens, 1994); la licuefacción del orden socioeconómico (Bauman, 2003a); etc. Estas expresiones, además de reflejar el nuevo orden que emerge de los cambios en el modelo económico contribuyen a reproducirlo. Y es que reflejan el nuevo marco ideológico y normativo en el que se han instalado las sociedades contemporáneas, en el que participamos los investigadores sociales. Forma parte de este “nuevo sentido común” el entender que una característica importante de los modos como se regula el trabajo en las sociedades contemporáneas es su carácter indeterminado, sometido a un cambio incesante. La incapacidad de controlar las condiciones de ejercicio de la producción explica que las empresas y los trabajadores están sometidos a una inseguridad inmanente.

Esta generalización del riesgo vulnerabiliza al trabajador pues se le impone moverse y construir su biografía de forma aislada y sin referentes axiológicos claros y determinados (Sennett, 2000). Los sujetos devienen responsables de reinventarse a sí mismos y responder a unas demandas sociales que son, sin embargo, contradictorias. Por un lado se reclama una identidad coherente y estable, pero por otro, se organiza un modo de producción basado en la superficialidad, en la fugacidad, en la fragmentación; se reclama el auto-disciplinamiento del sujeto, el control personal de su tiempo, pero por otro, se ofrece una falta de proyectos futuros, una implacable instalación en el presente; se naturalizan los factores que afectan el comportamiento de las empresas, pero por otro lado, se reclama la auto-responsabilización del trabajador. En este marco, el fracaso ante el cumplimiento de normas contradictorias y contingentes implicaría engrosar las filas de los sujetos excedentes (Sennett, 2000), “sobrantes (*surnumeraires*)” (Castel, 1997), desperdiciados (Bauman, 2005).

En este nuevo orden político se instalan nociones como la de empleabilidad, activación y la más reciente de flexiguridad, que reclaman un nuevo modo de entender la seguridad. En este sentido, los marcos bajo los que esta noción se construye van a tener un carácter individualizador y dirigido al reforzamiento de la implicación y responsabilidad del sujeto en la gestión de la inseguridad.

Concomitantemente con estas transformaciones, se ha producido un cambio en la construcción social del sujeto político y de las narrativas que lo definen y justifican. La ciudadanía social, que otorgaba a los sujetos una protección frente a las leyes asimétricas del mercado, va a dar paso, progresivamente, a una ciudadanía económica basada en la participación en el mercado (Saint Martin, 2001). Esta ciudadanía económica no implica tan sólo la disponibilidad incondicional del trabajador en relación con las demandas del mercado, sino que también requiere que el trabajador muestre tal disponibilidad. De este modo, los modelos de intervención frente al desempleo se fundamentan en una noción moral de trabajo que considera a éste como un *deber civil*. El trabajo aparece así como prerequisite de acceso a la ciudadanía, implicando un cambio paradigmático en relación a las concepciones previas de exclusión y acceso a la ciudadanía. El significado de la cuestión social se va también a modificar: no se trata tanto de garantizar recursos y seguridad a lo largo de la existencia, sino más bien de garantizar la participación económica.

En este sentido, se opera un cambio en la construcción del problema de la falta de trabajo, de modo que más que de des-empleo, que podría conducirnos a un análisis social de las causas sociales y estructurales de la falta de puestos de trabajo, el problema

está siendo definido en términos de empleabilidad y tasas de actividad. Las políticas de protección social que se inspiraron en una concepción social del riesgo (protección por desempleo, por enfermedad, jubilación anticipada, etc.) van a pasar a ser (des)calificadas de “pasivas”. En su justificación ideológica, se va más allá de una apelación a argumentos económicos (crisis financiera del Estado social) y sociales. Se trata, más bien, de la apelación a recursos morales, según los cuales la pasividad engendraría dependencia y des-responsabilización social. Estos recursos morales se insertan en una demanda social más general y en la obligación ética individual de constituirse el individuo como *sujeto autogobernado* (Bauman, 2003b).

Por ello, las diversas políticas inspiradas por este nuevo modo de percibir los problemas sociales se dirigen a incrementar la tasa de actividad, y no sólo la de empleo (desincentivación para la jubilación anticipada, facilitación de la reconciliación de las actividades domésticas y productivas para facilitar el ingreso de la mujer en el mercado de trabajo, políticas de reformas en los sistemas fiscales y de seguridad social, etc.). No sólo se fomenta la integración en el empleo de los desempleados, sino que la legitimidad de las situaciones de inactividad económica es puesta progresivamente en cuestión (Bonvin, 2004). Este proceso tiene amplias consecuencias en el valor que el trabajo está adoptando como factor de legitimación y sentido en nuestras sociedades, tendiendo a hacer de la participación económica, más que un derecho, un deber cívico. Los derechos y responsabilidades van a ser considerados como parte de un cálculo recíproco, y los derechos sociales van a reducirse a meras oportunidades de integración en el mercado de trabajo. Subyace, señala Dean (2003), una concepción de individuo como sujeto independiente y competitivo, más que como ser social sometido a relaciones de interdependencia que explica su vulnerabilidad frente a la explotación.

Las demandas de este nuevo orden social no se restringen a la disponibilidad, capacidad y formación, sino que también van dirigidas a una potencial mercantilización de ámbitos más personales, como son las emociones, las actitudes (implicación personal, entrega, fidelidad, etc.) Se trata, en definitiva, de reforzar estrategias de cambio psicológico y refuerzo moral, induciendo normas de trabajo. Se promueve la difusión de una noción de sujeto como individuo autónomo, pero el concepto de sujeto que subyace en estas políticas es el de un sujeto débil al que hay que reforzar para evitar que caiga en las así llamadas “trampas” (de la pobreza, de la exclusión social) (Crespo y Serrano, 2004). De este modo, los problemas económicos y de funcionamiento del mercado se convierten en cuestiones individuales, morales y psicológicas.

Esta situación va a transformar los fundamentos en los que se ha articulado la intervención del Estado social. De un Estado social dirigido a una distribución equitativa del bienestar (resultados), nos estamos dirigiendo a un Estado social que busca una distribución justa de las oportunidades (garantizar un mismo punto de partida) en función de un principio meritocrático (Lind y Hornemann, 2004). Su objetivo no sería tanto la promoción del trabajo, como la provisión de la empleabilidad (promoción de competencias técnicas, metodológicas y éticas) y de la flexibilidad (movilidad, polivalencia). La legitimación discursiva y retórica de la nueva situación hace que resurjan con fuerza las metáforas del azar y la incertidumbre y con éstas, se acentúa nuestra percepción de que la vida social y económica depende de fuerzas que no podemos controlar (Alonso y Fernández, 2006). La (des)regulación del trabajo, en las sociedades contemporáneas, se basa en la *doxa*, o lugar común, de que éste es indeterminado y está sometido a un cambio incesante. La incapacidad de controlar las

condiciones de la producción explica que las empresas y los trabajadores estén sometidos a una inseguridad inmanente y permanente.

De este modo, en la progresiva institucionalización y transformación de las sociedades industriales, la cuestión de la “seguridad” aparece como nuclear para su legitimación política. En torno a esta cuestión, y su vínculo con el trabajo, se han dirigido los movimientos sociales organizados desde el principio de su constitución. Si bien esta noción de seguridad ha canalizando y sigue canalizando, tal y como refleja el reciente concepto de flexiguridad, los debates acerca del modelo de sociedad hacia el que dirigimos, sin embargo se observa un importante desplazamiento semántico en el significado atribuido a esta noción, sin implicar necesariamente la sustitución de uno por otro, sino más bien la convivencia, si bien asimétrica, de varias nociones de seguridad, en diversos momentos de evolución del estado social.

### **1.3. Polisemia de la noción de protección: los múltiples significados de la seguridad.**

Una serie de nociones hermanas de la seguridad se han extendido en el “vocabulario” que designa la cuestión social: seguridad social; protección social; seguro por desempleo; asistencia social; tutela; protección por desempleo; etc. Estos conceptos designan lo mismo pero también algo diferente. Por ejemplo, una de las nociones hegemónicas de seguridad en las sociedades industriales está vinculada a las manifestaciones del papel tutelar del Estado en la vida de sus ciudadanos a partir de su intervención en el ordenamiento laboral. Un ordenamiento que se basa en el arbitraje, mediación, diálogo, negociación y concertación entre los diferentes actores sociales (empresarios, sindicatos y Gobierno), es decir, en un intento por parte del Estado de controlar los conflictos entre empresarios y trabajadores insertándolos en un marco de racionalidad jurídica. Lo que se busca, en otras palabras, es transformar los antagonismos de clase en conflictos de tipo social dependientes de unas reglas establecidas de antemano (Monereo Pérez, 1996b). El ordenamiento laboral se mostraba como el elemento clave para equilibrar un sistema que, a priori, presentaba un desequilibrio en contra de los trabajadores.

Una segunda noción de seguridad tiene que ver con la provisión de espacios de autonomía por parte del Estado frente a la asimetría imperante en el mercado, a partir de la garantía de una serie de “seguros sociales”. La noción de “seguro” va a reclamar un tratamiento probabilístico del riesgo, que reproduce una serie de asunciones, como son la de que todos los individuos corren similares riesgos y estos son aleatorios, la interdependencia entre los trabajadores, el carácter homogéneo del riesgo, por el cual problemáticas diferentes se reifican e integran bajo una misma categoría homogénea, etc., facilitándose la socialización del riesgo (Rosanvallon, 1995). Esta situación ha facilitado la sustitución de la racionalidad liberal, imperante en el siglo XIX, por una racionalidad solidarista que reconoce la responsabilidad social frente al riesgo. La regulación social basada en la responsabilidad individual y en el gobierno de la voluntad se mostraba inadecuada desde este nuevo orden normativo.

Frente a la pobreza, el desempleo se tratará de una categoría claramente codificada y estadísticamente medida (Demazière, 1993). Emerge una “seguridad” social pública que dota a los ciudadanos de una serie de garantías sociales y de seguros obligatorios que cubría los principales riesgos de la existencia (enfermedad, paro, invalidez y jubilación)

a fin de reducir la incertidumbre. La aversión por el riesgo, y su superación a través de la interdependencia, se manifiestan en estos fragmentos<sup>10</sup> del Plan Beveridge (Beveridge, 1942), donde se define “seguridad social”:

“...la propuesta de este Informe supone otro paso adelante hacia el desarrollo de un aseguramiento de Estado como un **nuevo tipo de institución humana**, diferente de ambos, de los antiguos métodos de prevención o alivio del dolor y del seguro voluntario. El término “**seguro social**” para describir esta institución implica tanto que es obligatorio como que los hombres permanecen **juntos** con sus semejantes (...) No existe ya una posibilidad de reclamación admisible de un ciudadano individual de separarse del seguro nacional y menos aún de quedar fuera de él, en tanto **que se mantenga la ventaja de más bajo riesgo** en caso de desempleo, enfermedad o accidente”. (Milhaud, 1943: 26)

Una tercera noción de seguridad está vinculada con la intervención estatal en el funcionamiento del mercado laboral. Además del papel activo que el Estado ha jugado como motor de la economía a través de políticas keynesianas, los poderes públicos han realizado un conjunto de intervenciones dirigidas a regular y dinamizar el ajuste de la oferta y la demanda. Una de sus primeras intervenciones se ha basado en fomentar la colocación de aquellos sujetos desplazados de los procesos productivos. Esta función reguladora de los servicios de colocación tenían una doble misión, por un lado, se ocupaban de *ordenar* el mercado de trabajo (facilitar el encuentro entre oferta y demanda) y, por otro lado, controlar y categorizar los comportamientos individuales (controlar el estatus moral y “merecimiento” de los sujetos ante la amenaza de un posible fraude) (Muller, 1993). Este tipo de intervención se ha configurado semánticamente con el uso de metáforas organizativas (ordenar, regular, disponer a alguien en el lugar que le corresponde), de forma paralela a los modos de regulación ordenada de la organización taylorista del trabajo, dirigidos a la producción de sujetos dóciles y disciplinados, contribuyendo, a su vez, a afirmar estos principios de funcionamiento. Se trata de favorecer la transparencia, *intermediando* entre la oferta y demanda de trabajo, esto es, facilitar el *encuentro* de un trabajo que se *busca*. De modo paralelo a las metáforas organizativas que dan sentido a este modelo de intervención, se extienden técnicas de gobierno dirigidas al uso del modelo estadístico a fin de ordenar, medir y codificar de forma centralizada el flujo de demandantes de empleo, clasificar a los ciudadanos según su estatus moral (atribución de responsabilidades) y probabilizar los riesgos. Es una intervención dirigida a fomentar el *orden*, a clasificar sujetos y a jerarquizar capacidades. Los sujetos son así asociados a un lugar para ser así *localizables* (Salais *et al.*, 1986: 34). Este modelo estadístico se convierte en una herramienta de gobierno<sup>11</sup> que va a determinar la concepción imperante, pasándose a ser la principal función de los servicios públicos de empleo, la gestión de números. Los sujetos (desempleados) son reducidos a un grado suficiente de homogeneidad para ser categorizables (Muller, 1993).

Las operaciones de clasificación, categorización y diferenciación de los desempleados van a contribuir a la legitimación del estado protector, convirtiéndose los servicios públicos en importantes productores de categorías y representaciones sociales. Las oficinas de colocación contribuyen así no sólo a medir el desempleo, sino también a

---

<sup>10</sup> Señalamos con cursiva las expresiones más relevantes al respecto de lo que pretendemos ilustrar.

<sup>11</sup> Muller (1993) plantea un interesante análisis sobre el papel de la codificación estadística como base del poder estatal en las sociedades industriales y del desarrollo de una potente metodología para construir objetos categoriales.

producirlo (como categoría estadística: ver Muller 1993; Salais *et al.* 1986). Esta función reguladora del número de desempleados, por parte de las agencias de colocación, va a pasar a ser uno de los objetivos principales de los poderes públicos. Las políticas de empleo (jubilación anticipada, retraso en la edad de inserción al mercado de trabajo, años sabáticos, etc.) se ponen al servicio de esta gestión “estadística” de lo social. Las cifras de desempleo acaban colonizando el espacio de lo problematizado, dirigiéndose las políticas de empleo a la reducción de las tasas medidas de desempleo (más que a combatir el desempleo). Curiosamente, esta situación, cuyo origen ha sido la progresiva extensión de una concepción moral hacia el trabajo, ha facilitado el distanciamiento de algunos colectivos de esta representación social, al proveerlos de espacios sociales alternativos al trabajo (inactivos) de legitimidad pública.

Frente al modelo de intervención social centralizado dirigido a ciudadanos homogéneos, va surgiendo otro paradigma de intervención particularmente relevante a partir de los años ochenta, orientado hacia grupos en riesgo de *exclusión social* (la así llamada “nueva pobreza”) y que ha sido definido como *empleabilidad*. La identificación de la exclusión como un problema social comienza en Francia, tras las recesiones económicas de los años setenta, y movilizó medidas dirigidas a colectivos con mayores problemas de inserción (personas con minusvalías, jóvenes, inmigrantes, etc.) (Silver 1994). Con el concepto de exclusión social se destacan los problemas de inserción profesional, adquiriendo progresivamente en los años ochenta y noventa un sentido más global para connotar la carencia de vínculos sociales en general. Los sujetos excluidos serían, así, portadores de un *déficit de socialización*, en función de su distancia de las instituciones socializadoras (trabajo, escuela, o/y familia) (Dubar, 1996). Si el desempleo es un estado, la exclusión es un proceso.

De este modo, si bien como concepto la exclusión social emerge vinculada al discurso de la redistribución, y, por tanto, se destaca el carácter pluridimensional del problema, progresivamente su significado ha sido apropiado por el discurso de la integración. En este discurso, se destacan los factores económicos e individuales de la exclusión social y, por tanto, la intervención consiste en apoyar al sujeto para que se ayude a sí mismo (Levitas, 2002). En esta evolución han contribuido en gran medida las instituciones europeas, particularmente tras la cumbre de Luxemburgo en donde se instaura la estrategia europea por el empleo. El problema pasa a ser comprendido en términos de déficit de empleabilidad. Esta categoría de empleabilidad puede definirse como la probabilidad de encontrarse en desempleo (Demazière, 1993) y coincide con la extensión del concepto subjetivo de competencia, categoría altamente ambigua, subjetiva y no formalizada (Alaluf y Stroobants, 1994; Tovar, 2006). Este modelo integra un nuevo referencial simbólico, que hace de las competencias individuales, más que el mercado de trabajo, el nuevo centro de intervención. Este tipo de intervención dirigido a luchar contra el “riesgo de exclusión” pasa a construirse y representarse bajo metáforas topológicas, que hacen de la exclusión un problema de *distancia* (Demazière, 1993) a una línea o norma de inclusión (acceso al empleo). La intervención de los poderes públicos perseguiría *acortar* la *distancia* al empleo, esto es, que el sujeto gane puestos en la cola de espera. En este sentido, el concepto de exclusión opone a los que se *localizan dentro* y a los que *permanecen fuera*. Los sujetos serán categorizados en función de su *distancia* de este *epicentro* social. Tal y como plantea Castel (1997), el concepto de exclusión social plantea un desplazamiento en la cuestión social. Se pasa de un análisis más global de las tensiones y contradicciones que atraviesan nuestras sociedades (en términos de explotación, distribución de la riqueza, vulnerabilidad frente

al mercado) a una perspectiva más focalizada hacia el segmento más vulnerable de la población.

Progresivamente, se extiende un estado de opinión potencialmente deslegitimador de la concepción protectora del estado social. Se insiste, desde diversos frentes, en el riesgo de des-responsabilización que puede acarrear esta perspectiva protectora por parte de los poderes públicos, ya que debilita la autonomía e independencia del sujeto, promoviéndose así comportamientos inmorales. El endurecimiento, a su vez, de las condiciones de competitividad económica refuerzan los argumentos que insisten en la necesidad de facilitar el buen funcionamiento de la economía como condición imprescindible para la cohesión social. El progresivo proceso de individualización contribuye también a este cambio normativo. En este contexto se extiende el paradigma de la activación, que constituye un cuarto modo de intervención. En la extensión de este modelo de intervención han jugado un papel importante las instituciones europeas, particularmente tras la celebración de la Cumbre de Lisboa. El objeto de intervención es, en este caso, el *inactivo* (convertido semánticamente en “pasivo”), y el problema se define en términos de dependencia. La intervención se dirige a fomentar la motivación, a convencer, a hacer creer al sujeto en “su” proyecto, en fabricar individuos participativos y cómplices de esta integración laboral. Por tanto, estas intervenciones suelen ir acompañadas de actividades terapéuticas, destinadas a proveer al sujeto de las competencias psico-sociales necesarias para cumplir con el deber moral de “permanecer activo”<sup>12</sup>. El tipo de retórica que argumenta y justifica este modelo de intervención se caracteriza por el uso de metáforas híbridas, procedentes del mundo económico, por un lado, pero también, propias de un *ethos* moral casi religioso –la renovación del dogma liberal de la auto-responsabilización.

---

<sup>12</sup> Para un interesante análisis de los modos de funcionamiento de estos actores “mediadores” en el mercado de trabajo, véase el excelente trabajo de Darmon *et al.* (2005).

## 2. LA NOCIÓN DE FLEXIGURIDAD

La noción de flexiguridad, desde la que se asume la conciliación de lo tal vez irreconciliable (potencialmente paradójico) está, a pesar de su ambigüedad, ocupando un lugar central en los recientes debates políticos y científicos acerca de la necesidad de transformar el modo de gestión del trabajo, lo que remite, en último término, al deber moral del trabajador de participar en la autorregulación de su “propia” vida. En el ámbito de las instituciones europeas, que están popularizando el concepto en los últimos años, la *flexiguridad* se utiliza para designar una nueva estrategia política para la gestión del empleo y la seguridad social, según una afortunada combinación de seguridad y flexibilidad que favorezca la cohesión social y permita alcanzar los más altos niveles de competitividad y crecimiento económico.

En esta noción mixta, seguridad pasa a ser entendida como “auto-aseguramiento” (o agencia), producido bajo la narrativa que ofrece el paradigma de la activación y que involucra una cuota de empleabilidad personal. El paradigma de la activación incide en la puesta en marcha de políticas activas del mercado de trabajo frente a las políticas de corte keynesiano (Serrano Pascual, 2007): se trata, fundamentalmente, de políticas de oferta. En la base del paradigma de la activación se pueden identificar tres factores fundamentales que marcan la diferencia con respecto al modelo anterior: una aproximación individualizada al problema, de carácter psicologicista, centrada en la modelación del comportamiento, de las actitudes y la motivación de los trabajadores; un énfasis en el empleo, esto es, en los aspectos económicos de la ciudadanía, por encima de los políticos y sociales; y un reforzamiento de la moral del contrato, en el sentido de contrato privado/liberal, asentada sobre los criterios de reciprocidad y el merecimiento (Serrano Pascual, 2007). A la sombra de este paradigma, eminentemente centrado en la estimulación de una conciencia independiente y responsable de individuo, forjador de su propio destino (más conforme a la imposición de deberes, que a la posesión de derechos, para mantenimiento del orden social), la noción de “seguridad”, antes definida como “protección contra el riesgo”, inicia su proceso de transformación en una “seguridad activa/activadora”, prácticamente opuesta en su naturaleza a la anterior. Se comienza a hablar de “seguridad” como *habilidad para adaptarse al cambio*. Esta redefinición de la noción de seguridad es una de las principales labores de la estrategia de flexiguridad, hasta el punto de erigirse en elemento constitutivo de la misma. Desde este punto de vista, el paradigma de la activación implica una innovación importante en el ámbito de las políticas sociales, pues entraña más un mecanismo de intervención “en” y “sobre” el individuo (en su moral personal) que “para” el individuo.

Este desplazamiento semántico de la noción de seguridad es emblemático de la tendencia contemporánea a hacer de la lucha contra la dependencia, el énfasis en la autonomía y la promoción de la responsabilidad individual, pilares fundamentales de la nueva cultura del trabajo. A la sombra de una concepción de dependencia entendida como patología de la voluntad, y convertida en problema “público”, se adoptan técnicas aseguradoras dirigidas a la prevención de tal dependencia a través de la promoción del gobierno de uno mismo, enfatizándose así las funciones terapéuticas del Estado social (reforzar la autoestima, facilitar el auto-análisis, potenciar las capacidades). La nueva concepción de seguridad, que queda contenida en el concepto de flexiguridad europeo, se rodea de las transformaciones que han sufrido una serie de aspectos que son consecuencia y condición de su redefinición y en torno a los que se estructura nuestro

análisis del discurso de los textos, junto a la propia noción de seguridad: nos referimos a los discursos de la Comunicación de la Comisión para la Propuesta de Principios Comunes de Flexiguridad (COM(2007)803final) y Líneas Directrices Integradas para Crecimiento y Empleo 2008-10 (COM(2007)303final). En estos textos, tratamos de ver cómo se representan los siguientes aspectos interrelacionados:

- a) El contexto y metas/objetivos de la flexiguridad, desde los que esta se legitima y se hace incluso necesaria (para detectar un posible nuevo fundamento informacional del bienestar).
- b) La nueva concepción de seguridad en sí.
- c) La relación dialéctica entre trabajador y empresario.
- d) Los términos del contrato Estado-individuo y su correlación con los del pacto Estado-mercado.

En lo que se refiere al primer aspecto, los fragmentos analizados manifiestan un discurso de “versión única” (García-Borés, 1996), monológico y homogenizador de las circunstancias de cada Estado, tratando de transmitir una imagen del mundo incontestable, de un mundo marcado por los rápidos cambios y la globalización.

*“La UE y sus Estados Miembros necesitan progresar más hacia una **dinámica y exitosa economía del conocimiento**, esparciendo más incluso los beneficios de la prosperidad a través de la sociedad. Deben resultar **más ganadores** de los procesos de cambio y mayor movilidad ascendente. Más ‘no tener’ tienen que transformarse en ‘tener’”* (COM(2007)359 final, p. 3).

En este contexto, eminentemente competitivo, la “seguridad” no puede remitir a un estadio estático, de hecho, seguridad se hace intercambiable con flexibilidad, resultando en uno de los motores que impulsan ese “cambiar para adaptarse al cambio”.

*“La seguridad (...) es equipar a la gente con las habilidades que les permitan progresar en sus vidas laborales, y ayudarles a encontrar un nuevo empleo. Tiene que ver con prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones. Finalmente, abarca oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente, trabajadores de cualificación baja y trabajadores mayores”* (COM(2007)359final, p. 5).

Esta definición evoca la interpretación preventiva y activadora de la “empleabilidad”, si bien extendida a una dinámica de tránsito y no sólo a una circunstancia puntual de pérdida del puesto de trabajo. La seguridad es entonces instrumento de activación. Así, la seguridad deja de ser entendida como la certeza del trabajador para mantener un trabajo y, al igual que en el caso de los contratos indefinidos, la seguridad se nos presenta como algo superado e inferior a la nueva propuesta.

La “seguridad” en el proyecto de flexiguridad lleva aparejada una fuerte apelación a la “responsabilidad personal”, en comparación con la técnica aseguradora del Estado-providencia (y Estado de Bienestar keynesiano), asentada sobre el principio de la “solidaridad colectiva” (Beveridge, 1942). Las prestaciones por desempleo se ponen al servicio de las transiciones. Éstas ya no tiene como misión principal la garantía del sustento en caso de “pérdida de los medios de vida” sino la facilitación de las transiciones (“*progresar en sus vidas laborales*”).

*“Las prestaciones para los ciudadanos y la sociedad deberían acumularse desde **un aumento de movilidad de los trabajadores entre empresas**. Los trabajadores **estarán más inclinados a***

*correr riesgos asociados a las transiciones de empleo si los subsidios son adecuados durante los períodos de transición y si las posibilidades de nuevos trabajos son reales.”* (COM(2007)359 final, p. 14).

Se desprende de este fragmento una concepción ontológica del individuo fundamentalmente racional e interesado. Una actitud del individuo tendente al riesgo se puede comprar (y, al parecer, sus costumbres y representaciones aprendidas a lo largo de la vida: se trata de transformarlas a través de un negocio de intercambio): *“si los subsidios son adecuados”*. Un criterio del merecimiento de las prestaciones sociales aparece en consonancia con esta “moral de la transacción”, que gobierna la relación Estado-individuo, según las mismas quedan condicionadas a *“un aumento de movilidad de los trabajadores entre empresas”*. En definitiva, se trata de hacer que los trabajadores estén más dispuestos a correr riesgos (a cambio de algo). Por otra parte, las referencias a la formación ponen el énfasis en el *“capital humano”* y la *“formación continua”*.

*“...La UE necesita mayor y más efectiva inversión en capital humano y formación continua – en línea con el concepto de flexiguridad para beneficio de individuos, empresas, economía y sociedad”* (COM(2007)803 final p.31)

Sin embargo, la formación continua no es puro beneficio, puede implicar y de hecho, implica la realización de esfuerzos por acumular conocimientos que en poco tiempo quedarán inservibles. La cultura de lo incesante provoca un despilfarro de conocimientos, que aquí se explicita con palabras como: *“acumular”*, *“renovar”* y *“constantemente”*.

*“Los trabajadores (...) necesitan acumular y renovar habilidades constantemente”* (COM(2007)803 final p.31)

De modo que, frente a la seguridad que se constituía en derecho social de los ciudadanos-trabajadores, y tenía como fin la garantía del puesto de trabajo, se erige una noción de “seguridad” que depende de la capacidad de logro personal, y se entiende como la facultad de mantenerse laboralmente en movimiento.

*“Los individuos necesitan incrementadamente **seguridad en el empleo, más que seguridad en el puesto de trabajo**, dado que cada vez menos gente tiene el mismo trabajo para toda la vida.* (COM(2007)359 final, p.3)

En este fragmento aparece lo que podría considerarse el “lema asegurativo” de la flexiguridad: *“seguridad en el empleo más que seguridad en el puesto de trabajo”*. Esta frase deconstruye, por completo, el significado ‘original’ de la seguridad en el mundo del trabajo, pues promueve el aseguramiento del constante tránsito frente al mantenimiento del puesto (eso era algo “seguro”), significado anterior propio de la noción. En un mundo laboral, siempre agitado, la “seguridad” no se puede asemejar a una buena ancla para casos de tormenta, sino a un buen remo. Hay que estar siempre dispuesto a navegar, y contar con las habilidades necesarias, más adecuadas, para seguir de isla en isla (de trabajo en trabajo).

El resultado final es una “confusión-difusión” de los conceptos de flexibilidad y seguridad, cuando antes se percibían sustancialmente opuestos. La flexiguridad se centra en crear un nuevo concepto de seguridad que no sea contrario sino

complementario al de flexibilidad. El análisis del concepto nos muestra una balanza desequilibrada entre los dos conceptos a los que hace referencia: la flexibilidad y la seguridad. Esto se deriva de cómo la Comisión define ambos conceptos. Con flexibilidad, se hace referencia a un concepto claro, transiciones, que se traduce en movimientos laborales concretos (de la escuela a un trabajo, de un trabajo al desempleo, de la inactividad al trabajo... y así hasta la jubilación). Con seguridad, el plano semántico cambia, la idea clave es “ser garante” en los períodos de no trabajo, el Estado ha de ser el garante de la adquisición y renovación de habilidades por parte de la gente, ha de ser garante de adecuados beneficios al desempleo para facilitar aquellas transiciones y, por último, ha de ser garante de que las oportunidades de entrenamiento serán para todos los trabajadores (European Commission, 2007). Flexibilidad se convierte, sin duda, en el elemento que más peso tendría en la balanza, ya que la referencia a transiciones implica un hecho “visible” para el individuo que tendrá que asumir que las reglas del juego han cambiado.

El desequilibrio entre los conceptos de flexibilidad y seguridad en el seno del concepto europeo de flexiguridad vuelve a hacerse patente en la mención que la Comisión Europea hace a los componentes de una estrategia de flexiguridad:

- *Acuerdos contractuales flexibles y fiables* teniendo en cuenta dos perspectivas, la de los dos actores principales (empleador y empleado) y la de “los que están dentro” y “los que están fuera” del mercado laboral. Todo ello a través de leyes laborales, convenios colectivos y una organización adecuada para los trabajos modernos.
- *Estrategias globales de aprendizaje permanente* que garanticen la empleabilidad y adaptabilidad constante de los trabajadores, prestando especial atención a los trabajadores más vulnerables.
- *Políticas activas del mercado laboral eficaces* que ayuden a las personas a afrontar los cambios rápidos, disminuyan los tiempos de período de desempleo y faciliten las transiciones entre puestos de trabajo.
- *Modernos sistemas de seguridad social*. Que apoyen la renta de las personas de manera adecuada, que fomenten el empleo y facilite la movilidad en el mercado. En este punto también se hace mención a que los sistemas de seguridad social presten ayuda a las personas para que puedan conciliar su vida laboral y familiar.

Al analizar estas cuatro líneas de actuación que se presentan como expresión global de la estrategia, podemos hacer dos tipos de comentarios, uno de corte cuantitativo y el otro de corte cualitativo. Los dos nos ayudarán a corroborar una de nuestras hipótesis de partida acerca de la carga desigual en el concepto de flexiguridad. Con respecto al análisis cuantitativo, de los cuatro componentes del concepto de flexiguridad, tres hacen referencia a la dimensión de la flexibilidad: (“*Acuerdos contractuales flexibles y fiables*”, “*Estrategias globales de aprendizaje permanente*” y “*Políticas activas del mercado laboral eficaces*”), mientras que sólo uno lo podríamos situar en la dimensión de la seguridad (“*modernos sistemas de seguridad social*”).

En el plano cualitativo, la evidencia de un concepto de flexiguridad no equilibrado (Keune & Jepsen, 2007) se hace mucho más evidente. El contenido principal de los cuatro componentes del concepto tiene un mismo inspirador común: la flexibilidad del mercado de trabajo a través de la adaptabilidad del trabajador a las diferentes situaciones que le van a surgir. En ese sentido, el Estado ha de ser el garante de que los períodos de inactividad laboral sean los más cortos posibles. En relación al primer componente, la Comisión hace referencia a que los acuerdos han de ser tanto fiables

como flexibles: para ello parece imprescindible “modernizar” leyes, convenios y acuerdos de antaño que se adapten al entorno cambiante y las demandas del “mercado”. El segundo, aprendizaje a lo largo de toda la vida, se especifica como la estrategia para asegurar la adaptabilidad y empleabilidad del trabajador, es decir, asegurar que el trabajador sabrá sobrellevar la etapa de flexibilidad por la que le tocará pasar. Las políticas efectivas de mercado laboral activo son otro caso evidente de referencia a la flexibilidad. En este caso, podríamos interpretar dichas políticas como una especie de “resocialización” del individuo en el nuevo panorama laboral, caracterizado por los cambios y las transiciones. El último componente, si bien hemos indicado anteriormente su referencia directa al plano de la seguridad, no esconde uno de sus objetivos primordiales: facilitar la movilidad del mercado laboral, es decir, lo que en última estancia significa fomentar una mano de obra que se adapte a las “inclemencias” que puedan surgir. Es decir, se trata de dar por sentado que el trabajador tendrá a lo largo de su vida diferentes trabajos.

Esta intercambiabilidad de las nociones de flexibilidad y seguridad, o desequilibrio entre ambas en el concepto de flexiguridad a favor de la flexibilidad, está íntimamente ligada a la ruptura con una representación dialéctica de la realidad –introducida en el aspecto a)-, que afecta, por supuesto, al antagonismo tradicional trabajador-empresario. En los textos analizados, empresario y trabajador comparten el mismo barco, son objeto y sujeto de esfuerzos similares, como podemos leer a continuación:

*“desarrollar... más **sistemáticamente** estrategias políticas para mejorar la **adaptabilidad** de los trabajadores y las empresas” (COM(2007)359 final, p.4)*

*“La **adaptación** requiere un mercado de trabajo más flexible combinado con niveles de seguridad que se dirijan **simultáneamente** a las necesidades de los empleadores y los empleados” (COM(2007)359 final, p.3)*

En estos fragmentos, el uso de los adverbios “*sistemáticamente*” y “*simultáneamente*”, designando un modo ideal de actuación pública para hacer frente a las “*necesidades de empresarios y trabajadores*”, es representativo de un fuerte grado de disolución de la oposición empresario- trabajador desde una perspectiva institucional hegemónica. Por otro lado, de nuevo “*adaptabilidad*” y “*adaptación*” aparecen como reclamo de homogenización de la situación a la que se enfrentan tanto unos (empresarios) como otros (trabajadores).

Consideramos, además, que esta disolución se encuentra en la base cognitiva de la (des)regulación jurídico-formal o exógena de la relación de trabajo, al acabar con la conciencia de un contratante débil y, en contrapartida, se traduce en un incremento de la responsabilidad personal que encauza al trabajador hacia experiencias de autonomía e independencia –paradójicamente – ineludibles:

*“La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo correlaciona positivamente con una legislación de protección del empleo menos estricta” (COM(2007)359 final, p.7)*

En definitiva, el trabajador ha de desarrollar las habilidades de exhibición de un rol para el que la protección es prescindible. El trabajador competente, en esta nueva configuración del bienestar, es un trabajador tan flexible como la forma de producción: disponible, creativo, comunicativo, autónomo (Alonso y Fernández, 2006). Se produce el salto cognitivo de *la norma salarial del empleo a la norma empresarial del empleo*

(Prieto, 2003), que, sin lugar a dudas, contiene una definición diferente de trabajador. Pasamos de lo que tradicionalmente se ha llamado el trabajador asalariado a lo que algunos autores han denominado “el trabajador-empresario de sí mismo” (Serrano y Crespo, 2002).

Conforme a esta representación del ciudadano que ha de hacerse cargo de sí mismo, se produce la transformación de los términos del contrato estado-individuo. La preocupación consolidada por el riesgo moral (entendida como aprovechamiento ilegítimo de las prestaciones públicas) da lugar a un endurecimiento de los criterios de merecimiento de las prestaciones. Todo este recelo hacia la dependencia del individuo del Estado transforma las relaciones entre ambos, Estado e individuo. Estas, al basarse más en el compromiso personal, precisan la puesta en marcha de toda una maquinaria de control, que cuenta con una herramienta material: las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y una herramienta jurídico-formal: la invención de nuevas figuras o reglamentaciones que entrañan nuevos deberes para el solicitante de empleo (el “compromiso de actividad”, por ejemplo.). La centralidad que adquiere el riesgo moral en el nuevo sistema de gestión apela al reforzamiento del control y seguimiento en la aplicación de las políticas de empleo, así como a un claro desplazamiento de la responsabilidad hacia el individuo (justificado como un “reparto de responsabilidades”):

*“revisión continua de los **incentivos y frenos** que resultan de los impuestos y los sistemas de prestaciones, incluyendo la gestión y condicionalidad de las prestaciones...” (COM(2007)803 final, p.29).*

En el concepto de flexiguridad, la raíz o lexema viene determinado por la noción de flexibilidad. Entendemos como lexema de una palabra aquello que no cambia en ella, que permanece invariable, que transmite la esencia del concepto. (Se)”guridad” es el morfema, o parte de la palabra que da un matiz a la raíz de la palabra. En este sentido, la noción de flexiguridad naturaliza la necesidad de una organización flexible de los estilos de vida y problematiza las actitudes del trabajador no afines a ello, concibiéndose las exhibiciones de autonomía (como cualidad de una personalidad que hay que forjarse) como la consecuencia de un exitoso trabajo sobre uno mismo. En este marco individualizador, se omite la importancia de la interdependencia como factor inmanente a la agencia. Tal y como destacó Durkheim (1967), el desarrollo de las sociedades industriales y de la división de trabajo genera una curiosa paradoja según la cual, cuanto más autónomos son los sujetos, también son más interdependientes. El reconocimiento de la interdependencia es así la condición de autonomía personal auténtica (Dean, 2004). La autonomía contenida en la noción de flexiguridad remite, por tanto, a un marco cognitivo diferente a esta autonomía basada en la interdependencia, pudiendo traducirse más que en fortalecimiento de la agencia individual en la acentuación de la vulnerabilidad.

La extensión de estas premisas ideológicas puede contribuir a la precarización de las condiciones de vida de los sujetos, en un contexto laboral como el contemporáneo en donde la indeterminación, la enorme carga sobre el sujeto para responder a situaciones inciertas y abiertas y la colonización intrusiva de la vida de la persona por el trabajo, pueden hacer del trabajador nómada el ingeniero fragilizado de su propia vida, contribuyendo además a desarmarlo política(y conceptual)mente. Dada esta situación de fragilización del sujeto, la difusión de conceptos que se presentan como *empoderadores*,

como es la noción de flexiguridad, dirigida a fomentar actitudes emprendedoras en el diseño de uno mismo, tiene importantes efectos despolitizadores. La subjetividad se transforma progresivamente en una cuestión de preocupación política central, objeto de intervención de los poderes públicos, en esta cruzada emprendida contra la dependencia. La difusión de marcos interpretativos articulados en torno a la lucha contra la dependencia incita a pensar la subjetividad en términos de la moral y de la psicología clínica (Ehrenberg, 1995). Esta politización de la subjetividad corre, pues, pareja con la despolitización de la vulnerabilidad.

El mezclar, como lo hace el concepto de flexiseguridad, la noción de flexibilidad y la de seguridad, que evocan dos marcos de regulación del trabajo opuestos, no hace sino mostrar la pervivencia, en una misma noción, del alter ego de cada una de éstas, de punto y contrapunto<sup>13</sup>. De este modo, estas palabras híbridas realizan un importante trabajo semántico. Donde había sólo un pensamiento, las instituciones producen un desdoblamiento y deslizamiento bajtiano de sentido. Apropiándose de una noción, como es la de seguridad, ajena y contrapuesta al discurso de la flexibilidad, e integrándola en su propio discurso, la vuelve bi-vocal, confiriéndole así otra orientación semántica a la noción de flexibilidad.

La situación de participación asimétrica de voces plurales en el discurso de las instituciones europeas puede explicar la peculiar naturaleza de gran parte de los conceptos promovidos por estas (Serrano Pascual, 2009a). La ambivalencia y paradoja del discurso europeo es, por tanto, resultado de esta lucha de voces ideológicas, siendo así, como los personajes de Dostoievski (Bajtín 1979/86), inconclusas. Su conclusión depende de las relaciones de fuerzas en un determinado país. De este modo, en el seno de sus conceptos se integran nociones paradójicas (flexi-seguridad; activ-acción, emple-(h)abilidad) que, activando marcos que apelan a la emancipación individual, plantean, sin embargo, políticas que pueden resultar profundamente regresivas. Por tanto, la coexistencia polifónica de diversas voces no es el reflejo, necesariamente del carácter dialógico de sus propuestas, sino que pueden convertirse en versiones mono-lógicas de voces asimétricas, en las que unas se imponen y silencian a las otras. En este sentido, la ambigüedad e imprecisión terminológica de estos conceptos facilita su re-apropiación por parte de aquellas voces con mayor capacidad de imponer su poder simbólico, como ya ha sucedido en otras ocasiones (caso del discurso de la libertad personal, apropiado por las ideologías empresariales para justificar cuestiones como la flexibilidad organizacional o la idea de emprendizaje: ver Fernández Rodríguez, 2007). De este modo, aunque tal y como subraya Keune and Jepsen (2007), la noción de flexiguridad no proporciona un modelo específico de intervención en el mercado de trabajo, sino más bien una perspectiva analítica y un marco conceptual con el que debatir el problema, esta perspectiva analítica no está exenta de paradojas (Crespo y Serrano, 2007).

---

<sup>13</sup> Al igual que Bajtín, cuando destaca cómo los héroes de Dostoyevski conversan con sus caricaturas (Iván Karmázov con el diablo), en este caso ambas nociones de flexibilidad y seguridad conversan entre sí, si bien la segunda ha quedado reducida a mero simulacro (o caricatura, en este esquema de razonamiento).

### 3. MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

#### 3.1. Introducción.

La situación del mercado de trabajo y la protección social en España muestra un escenario complejo, sujeto a sucesivas transformaciones a lo largo de las últimas décadas y que representa características particulares, así como ciertas tendencias comunes a otros países miembros debido a los intentos de convergencia con la Unión Europea (UE). Así, del lado del mercado de trabajo, la UE establece una serie de demandas y sugerencias que deben incorporar los estados miembros, a partir de diversas regulaciones como el Método Abierto de Coordinación (2000), el Consejo de Lisboa (2000), la Cumbre de Estocolmo (2001) o, últimamente, el Libro Verde de 2006. Aún así, España ha experimentado un proceso tardío y lento de convergencia con las recomendaciones de la UE, y las cifras de empleo aún se alejan bastante de las del núcleo conocido como UE-15.

El caso español se caracteriza por contar con un modelo de económico mayoritariamente compuesto por empleos de baja calidad, en términos de estabilidad, y bajo nivel de cualificación y nivel retributivo; dichas cifras no son equiparables a las de otros países miembros. Asimismo, a pesar del fuerte proceso de terciarización que ha experimentado la economía española, una característica del tejido productivo español es la presencia de sectores de baja productividad y bajo valor añadido, como son el comercio, la construcción o la agricultura. En cuanto a la protección social, la convergencia con la UE en este apartado es todavía menor, ya que se han priorizado las demandas macroeconómicas frente a la convergencia con otros países en el ámbito del gasto social. Así, España presenta un modelo incipiente y tardío de protección social, que se respalda en una fuerte base familiarista (debido al trabajo mayoritariamente realizado por mujeres en los hogares), y con aportaciones presupuestarias mucho más reducidas a las de la media de la Unión Europea.

El objetivo de este apartado es ofrecer una aproximación general a las principales características del mercado de trabajo<sup>14</sup> y de la protección social en España, para comprender las evoluciones y transformaciones acontecidas en las últimas décadas. El análisis se desarrolla a partir de los siguientes puntos: en primer lugar, se realiza una contextualización de la situación de la ocupabilidad en el mercado de trabajo español durante los últimos treinta años, a partir del análisis de la evolución de la población activa, el empleo y las tasas de paro en función del sexo, la edad y el nivel de educación. Junto a ello, se hace referencia a la proporción de parados en función de la duración del paro y a la posición de España con respecto a estos indicadores en el conjunto de la Unión Europea. En segundo lugar, se profundiza en el análisis del mercado laboral a partir de la observación de la evolución de la estructura sectorial del empleo. Asimismo, se contempla la evolución del tipo de contratación en España a partir de la lectura de la tasa de temporalidad y de la contratación a tiempo parcial; y se analiza la cualificación de la fuerza de trabajo. Por último, se lleva a cabo un análisis de

---

<sup>14</sup> Sería preciso señalar que estos datos excluyen las cifras de actividad/ocupación que proceden del trabajo sumergido que integran en gran parte las mujeres y que, además, se incrementó ante la llegada de personas inmigrantes a España, a partir del año 2000.

la situación de la protección social a partir de la observación de las partidas de gastos sociales desde una perspectiva comparada con la Unión Europea.

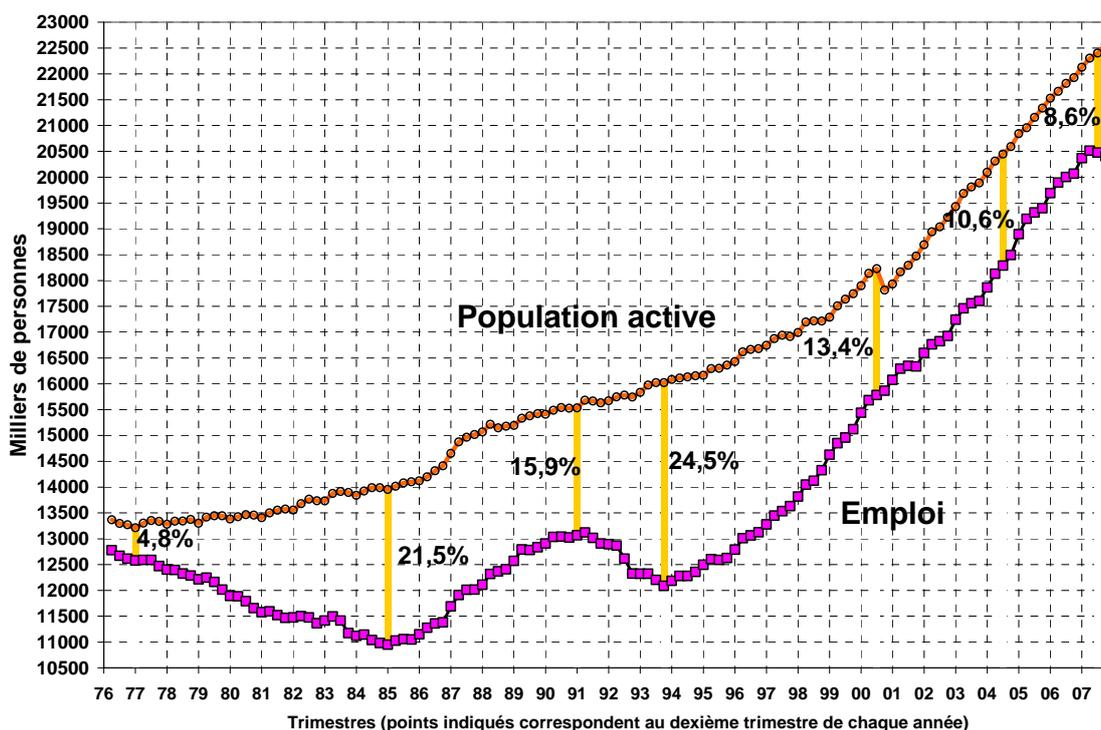
### 3.2. Ocupabilidad en el mercado de trabajo español.

#### 3.2.1. Datos de población activa, empleo y tasa de paro.

El primer aspecto a analizar es el problema de la ocupabilidad, para lo que se debe prestar atención a las tasas de población activa, ocupada y desempleada. Al observar conjuntamente las curvas de empleo y población activa en España a lo largo de estos años, la convexidad de la curva de empleo en combinación con la tendencia siempre ascendente de la tasa de actividad nos mostrará los fuertes repuntes en la tasa de paro que nuestro país ha sufrido a lo largo de la última etapa histórica. Pasemos a un análisis más minucioso de los datos.

En la evolución conjunta de la población activa y empleada podemos distinguir, entre 1976 y 2007 (Gráfico 1), cuatro períodos:

Gráfico 1. Población activa, empleo y tasa de paro, 1976-2007:



Fuente: Toharia (2008), Encuesta de población activa, ponderaciones recalculadas en 2005.

Se puede observar la siguiente evolución:

a) Años 1976-1985. El crecimiento de la población activa se presenta tímido, se pasa de 13 millones y medio de activos a 14 millones, e inversamente proporcional al

crecimiento del número de empleados, resultando de ello una tasa de desempleo en 1985 del 21,5%.

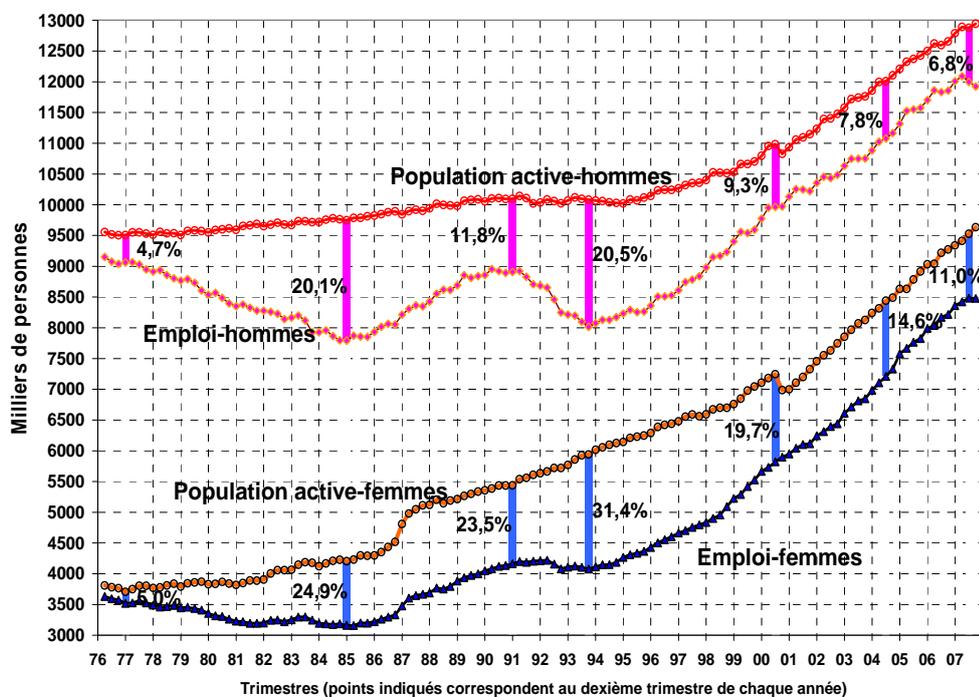
b) Años 1985-1994. La población activa se incrementa en 2 millones de personas, tres veces más que en la década anterior. La evolución de la población empleada es más inestable a lo largo de este período. De ello ofrecen evidencia las cifras oscilantes de desempleo: tras una recuperación de la tasa de desempleo en 1991, cuando se reduce al 15,9%, de nuevo en 1994 asciende hasta el nivel más alto en estos últimos 30 años, un 24,5%.

c) Años 1994-2001. A partir de 1994, se inicia un período más corto, y por tanto, de crecimiento más intenso de la población activa que llega hasta el año 2001 (de nuevo se incrementa el número de activos en 2 millones a lo largo de este período) y que coincidió con la segunda y más larga tendencia ascendente del empleo (la primera fue de 1985 a 1991), procurando una reducción de la tasa de desempleo de más de 10 puntos para el año 2001 (13,4%).

d) Años 2001-2008. Este período se caracteriza por el crecimiento conjunto más largo en paralelo de ambos indicadores, de población activa y empleada, llegando a ser la tasa de paro la más baja desde el año 1977 (8,6%). Al final del período, se distingue la ruptura de este evolucionar en paralelo de ambos datos, con el inicio del descenso del número de empleados.

Si observamos los datos en función del sexo (gráfico 2) los resultados son también muy llamativos. Para el caso del empleo de las mujeres, se observa un crecimiento paralelo de las curvas de actividad y empleo, si bien la distancia entre ambas se incrementa entre 1980 y 1994, cuando la tasa de paro femenina alcanza la cifra del 31,4%:

Gráfico 2. Población activa, empleo y tasa de paro, 1976-2007. Por sexo.



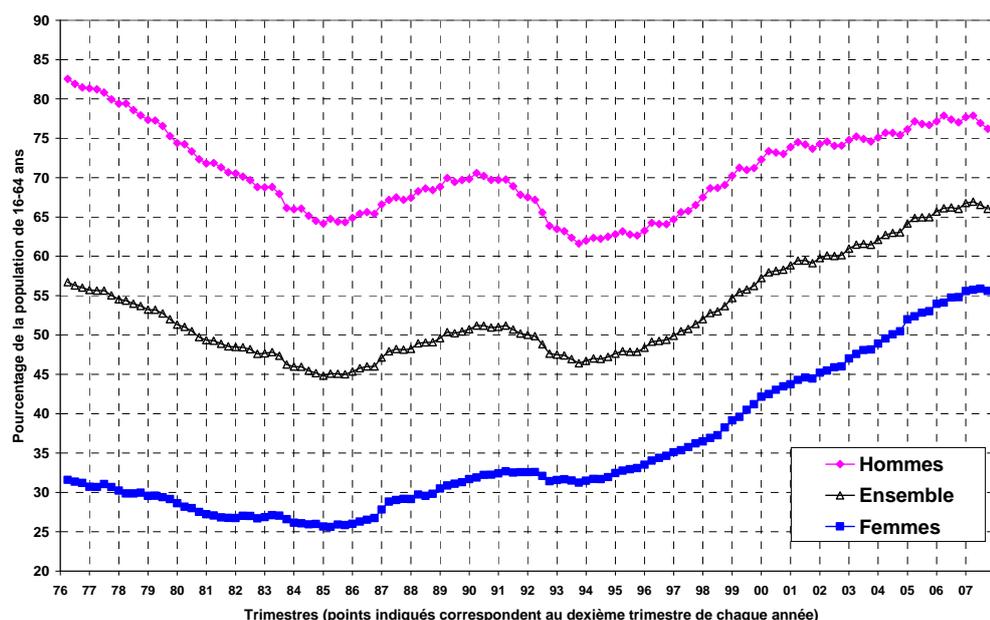
Fuente: Toharia (2008), Encuesta de población activa, ponderaciones recalculadas en 2005.

A partir de esta fecha (1994), cuando la población activa continúa creciendo a un ritmo constante, se inicia una nueva etapa de crecimiento del número de mujeres empleadas, de modo que a partir de 2001 ambas curvas tienden a acercarse, alcanzando una tasa de paro en el año 2007 del 11%. La población activa masculina, sin embargo, crece mucho más discretamente, especialmente en el período que va desde 1976 hasta 2001, si bien parte de una cifra de activos que es más del doble de la población activa femenina: 9 millones y medio frente a apenas 4 millones, respectivamente. Las oscilaciones a lo largo de todo el período del desempleo masculino son mucho más bruscas que las del femenino, especialmente teniendo en cuenta esa constante de crecimiento de la población activa moderada. Así, las bajadas más bruscas del número de empleados tienen lugar en 1985, cuando se alcanza una tasa de paro del 20,1% habiendo sido sólo del 4,7% en 1977, y en 1994 cuando la tasa de paro alcanzó el 20,5%, lo cual significó un claro empeoramiento de la situación con respecto al año 1991, cuando la tasa de paro fue del 11,8%. Se deduce así de estas dos tablas que el incremento general de la población activa en el período 1980-2001 se debe, sobre todo, al crecimiento de la población activa femenina, que pasa de 4 millones en 1980 a unos 7 millones en 2001. Frente a este incremento de 3 millones de nuevas activas, para el mismo período el número de hombres activos tan sólo se incrementa en 1 millón y medio. A partir de este momento, el ritmo de crecimiento entre hombres activos y mujeres activas comienza a equipararse.

La población activa femenina se ve fuertemente afectada por los períodos de desempleo, aspecto que se manifiesta en su más lenta y modesta recuperación. Así, mientras que, en el período 1985 – 1991, la tasa de paro de los hombres se reduce en más de 8 puntos, la tasa de paro de las mujeres sólo se reduce en un 1.4 puntos. Del mismo modo, las crisis económicas son más fuertemente sufridas por las mujeres, en buena medida debido a este incremento de población activa que este grupo experimenta. Clara evidencia de ello nos da el contraste entre la tasa de paro de los hombres y de las mujeres en 1994 que es del 20,5% frente al 31,4% respectivamente.

Si atendemos ahora a las curvas que representan la evolución de la tasa de empleo en los últimos 30 años como porcentaje de la población entre 16 y 64 años (en edad de trabajar) en función del sexo y en conjunto (gráfico 3), se observa cómo la curva de empleo de las mujeres crece a lo largo de estos años de manera más lenta y también más progresiva que la curva que representa la tasa de empleo de los hombres. La mayor depresión de esta tasa de empleo se distingue en la convexidad de la curva que abarca el período 1980-1988, siendo el año con la tasa de empleo de las mujeres más baja de todo el período, 25%, cuando en 1976 fue del 32%. Hacia 1994, se detecta una pequeña depresión con respecto al período de tímido crecimiento del período 1989-1992. Las mujeres empleadas en este año vuelven a representar tan sólo el 32% de todas las que tienen entre 16 y 64 años de edad. De esto se deduce que, la tasa de desempleo de las mujeres en este momento, un 31,4%, observada en gráficos anteriores, no se debe tanto a una disminución vertiginosa del número de empleadas, como a un incremento de la población activa femenina durante estos años. Finalmente, a partir de 1994, observamos que la tasa de empleo de las mujeres comienza a crecer a razón de 5 puntos cada tres o cuatro años. Así, para el año 2007, los datos muestran que más de la mitad de las mujeres entre 16 y 64 años trabajan:

Gráfico 3. Tasa de empleo de la población entre 16 y 64 años, por sexo.

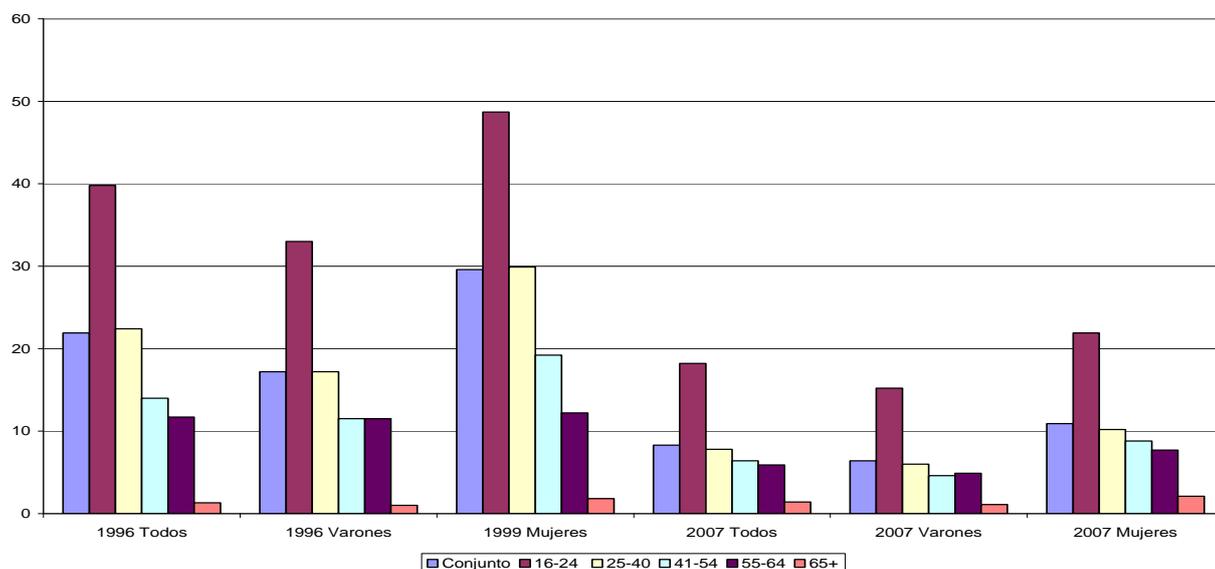


Fuente: Toharia (2008), Encuesta de población activa, ponderaciones recalculadas en 2005.

Con respecto a la tasa de empleo de los hombres, observamos como esta presenta una evolución mucho más irregular, con oscilaciones mucho más apuntadas que la tasa de empleo femenino. El empleo masculino ha sido el más fuertemente afectado por las crisis económicas de principios de la década de los ochenta y mediados de la década de los noventa. Entre el año 1976 y 1985, el empleo masculino descendió cerca de 20 puntos, situándose en el 65%. En los años siguientes se observa una pequeña recuperación que resultará en la caída más brusca de todo el período, cuando tan sólo un 60% de los hombres en edad de trabajar están empleados. La recuperación que se inicia a partir de este año se traduce en un crecimiento significativo de la proporción de empleados durante los 5 años siguientes, hasta el año 2000, cuando el crecimiento de la tasa de empleo se ralentiza. Hacia 2007, la tasa de empleo ronda el 80%, pero no alcanza el 84% con el que se inicia el período en 1976. La tasa de empleo total de la población entre 16 y 64 años pone de manifiesto los factores que, derivados de la situación del empleo masculino y femenino, han tenido mayor peso en el mercado de trabajo en este período. Estos son básicamente dos: las crisis económicas que sufrieron, sobre todo, los hombres empleados, y el incremento del empleo de los últimos 10 años, en buena medida, debido al fuerte incremento de la proporción de mujeres empleadas.

El gráfico 4 muestra cómo, a pesar de la fuerte reducción del desempleo que supone el año 2007 con respecto al año 1996, la distribución de la situación de desempleo entre los distintos grupos de edad sigue siendo prácticamente la misma al cabo de una década. Los jóvenes (entre 16-24 años) siguen siendo el grupo con mayor nivel de desempleo y, entre ellos, las mujeres jóvenes. Ambos se encuentran bastante lejos en cifras del grupo que representa la media de desempleo para cada uno de los años que contemplamos (“todos 1996” y “todos 2007”, población entre 25 y 40 años), cuya cifra de paro coincide con la del total de la población activa:

Gráfico 4. Tasa de paro en función del tramo de edad y sexo (1996 y 2007):



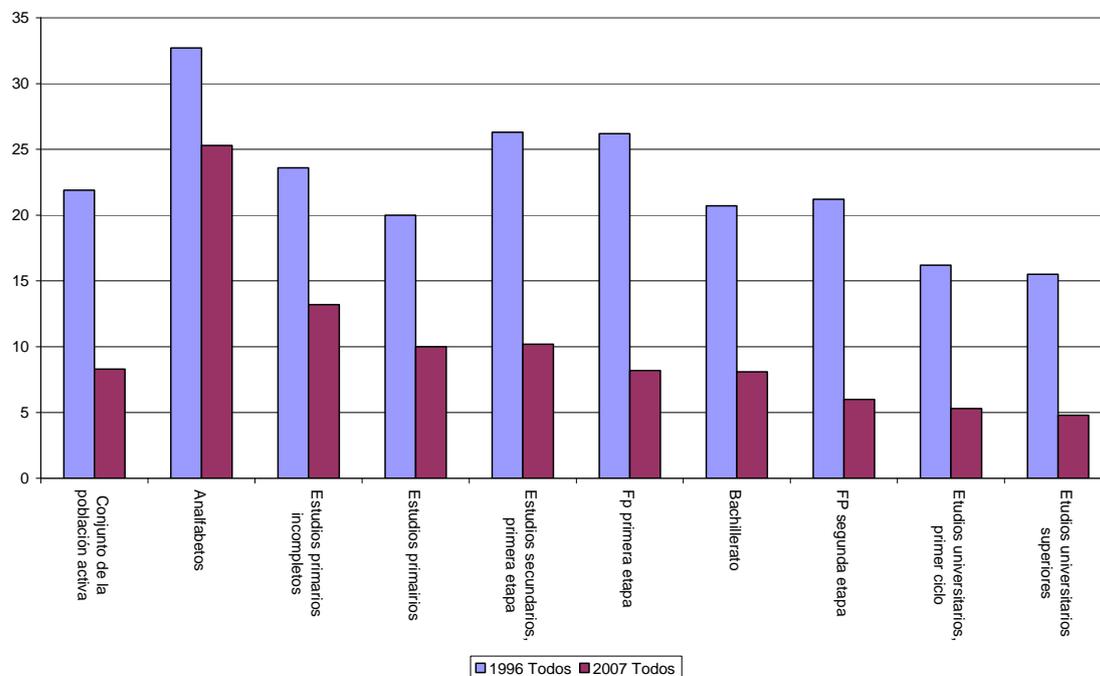
Fuente: EPA

La distancia entre las cifras de desempleo de hombres y mujeres se ha acortado significativamente a lo largo de esta década. Así, mientras que en 1996, la tasa de paro de mujeres jóvenes (en torno al 50%) era casi 20 puntos mayor que la de hombres jóvenes (en torno al 30%), en 2007 esta diferencia se ha reducido a apenas unos 7 puntos. Todos los trabajadores incluidos en el tramo de edad entre 41 años y la edad de jubilación habitual (65 años) comparten unas cifras de paro parecidas, salvo para el caso de las mujeres en el año 1996, cuando la tasa de paro de mujeres más jóvenes, entre 41 y 54, es considerablemente mayor que la de mujeres entre 55 y 64, que se mantiene más cercana a las cifras de paro medias y de hombres. La tasa de paro de las personas que se encuentran en sus últimos 25 años de actividad laboral es bastante similar, experimentándose un descenso de las medias de unos 7 puntos (del 12% al 5%) en el período 1996-2007.

La tasa de paro según el nivel de educación (gráfico 5) manifiesta distintos intervalos de oscilación entre 1996 y 2007, que pueden ser debidos a las diferentes circunstancias que atraviesa el mercado de trabajo en cada uno de estos años: recuperación de una fuerte crisis y plena etapa de bonanza, respectivamente. Mientras que en el año 1996 la tasa de paro por nivel de educación se mueve entre las puntuaciones máxima y mínima del 33% de desempleo entre los analfabetos y el 15% de desempleo entre los que cursaron estudios universitarios superiores, en el año 2007 las cifras correspondientes son del 25% y el 5%. Ello significa un descenso general del desempleo, que apenas afecta a la estructura de la ocupación según el nivel de estudios. Sin embargo, esto no es del todo cierto, pues los datos del año 2007 muestran cómo el descenso de la tasa de desempleo es directamente proporcional al incremento del nivel de educación, mientras que para el año 1996 se observan algunas oscilaciones: así, personas con estudios primarios y un nivel de educación medio (bachillerato) presentan una tasa de desempleo 5 puntos más baja que las personas que cuentan con una formación incompleta de estudios secundarios o formación profesional. Esta situación quizá se debe a que ni la

cualificación ni las expectativas de este segundo grupo tenían cabida en las necesidades de mano de obra de esos momentos.

Gráfico 5. Tasa de paro según el nivel de educación:

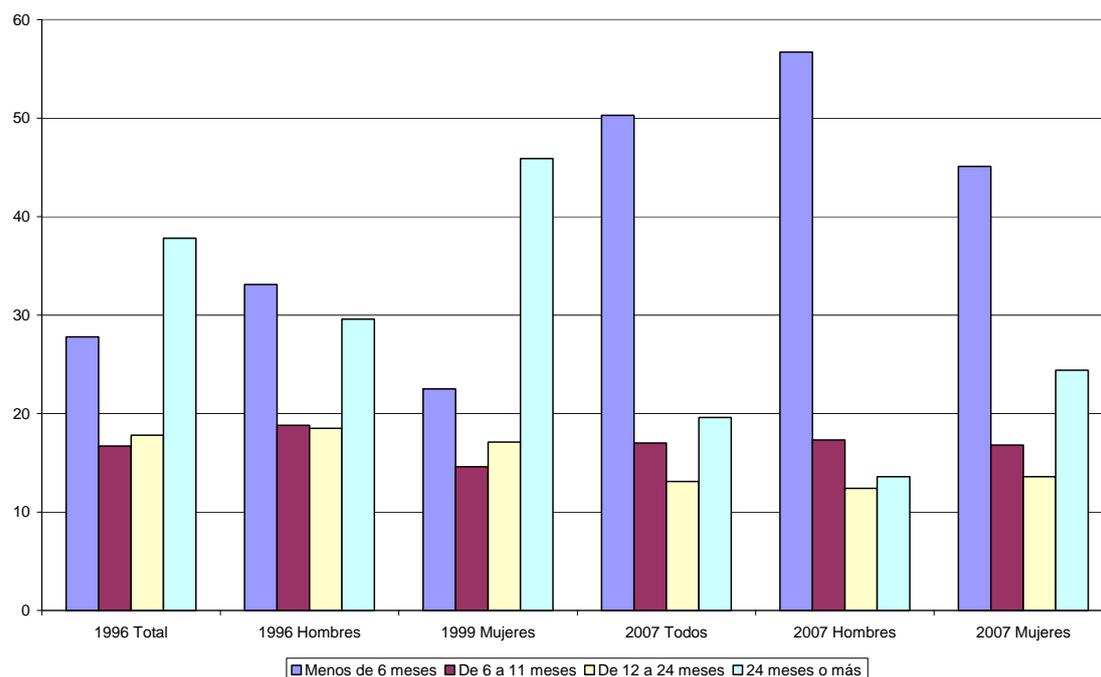


Fuente: EPA

### ***3.2.2. Duración del paro y situación económica de los hogares.***

A primer vista, los datos sobre la distribución de parados en función de la duración del paro presentan una inversión del conjunto con mayor porcentaje de paro del año 1996 al año 2007, de modo que, en 1996, el grupo más numeroso de parados era el que superaba los dos años en el paro (cerca del 40%) y en 2007, por el contrario, más del 50% de los parados llevan menos de 6 meses en esta situación. La disminución del paro de larga duración de las mujeres es una de las causas obvias de esta inversión, que se desprende del gráfico 6. Para el año 2007, el incremento de individuos en una situación de paro de duración inferior a 6 meses, con tan sólo una diferencia de 10 puntos entre hombres y mujeres, significa una disminución del número de individuos inmersos en una situación de paro de duración mayor, con respecto al año 1996; no obstante, en rasgos generales, el paro entre 6 meses y dos años se mantiene en la misma franja porcentual en los años 1996 y 2007. Podemos explicar la elevada proporción de paro de larga duración del año 1996 como una circunstancia resultado del número de desempleados que originó la depresión económica de 1994 (muchos de los cuáles desaparecen diez años más tarde, quizá debido a jubilaciones o jubilaciones anticipadas). Tanto en el año 1996 como en el 2007 los hombres aparecen como el grupo con mayor tendencia a encontrarse en situación de desempleo de modo transitorio o transicional (menos de 6 meses en el paro).

Gráfico 6. Distribución de los desempleados según la duración del paro (1996 -2007):



Fuente: EPA.

Con respecto a la distribución de los parados por hogares, a través de la tabla 1, podemos observar cómo la situación de los hogares, en cuanto al empleo, ha mejorado considerablemente entre 1996 y 2006. Un incremento del 20% de hogares donde todos los miembros están empleados se corresponde con un descenso del porcentaje total de hogares donde había empleados y parados, así como de hogares donde todos los desempleados se encontraban recibiendo la protección, y de aquellos donde ninguno de ellos contaba con subsidios o prestaciones. Todas estas situaciones “mixtas” y de desempleo se reducen en el mismo porcentaje que se incrementan los hogares donde todos sus miembros están empleados, lo cual pone claramente de manifiesto que este incremento se debe a un trasvase de población desde una situación de desempleo a una situación de empleo. Llama la atención además la reducción, en más de la mitad, del porcentaje de hogares donde todos los parados se encuentran sin protección social (pasa de 1,9% a 0,8%), lo que significa que más de la mitad de las personas que se encontraban en situación de exclusión social en 1996 habían dejado de estarlo para el año 2006. En cambio, el porcentaje de hogares donde todos los miembros están inactivos se mantiene prácticamente inalterado en estos dos momentos históricos:

Tabla 1. Distribución de la población (%) según la situación de la actividad económica de los hogares (1996 y 2006):

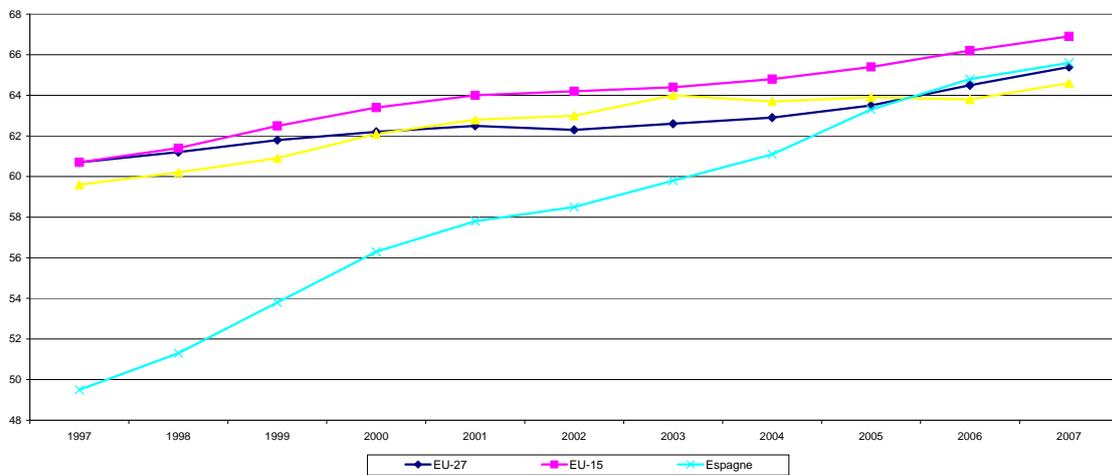
Situación económica de los hogares	1996 (%)	2006 (%)
Todos empleados	65,1	85,3
Empleados y parados	25,2	11,9
Todos desempleados con protección social	7,7	2
Todos desempleados sin protección social	1,9	0,8
% de hogares con todos los miembros inactivos	13,5	12,8

Fuente: Toharia, 2008; datos de la EPA.

### ***3.2.3. El paro de España en el contexto de la UE.***

La tasa de paro de España se ha mantenido durante la década 1997-2007 por encima de la media de la UE-27 y, por supuesto, por encima de la media de la UE-15 (gráfico 7). Se ha producido un acercamiento a la media de la UE-27 justo en el año 2005, cuando la tasa de paro francés coincide con la española, lo cual se produce “gracias” a tendencias opuestas en cada uno de los países: un leve incremento de la tasa de paro en Francia se complementa, para dar lugar a esta situación de convergencia, con un no tan leve descenso del paro en España. En cualquier caso, la evolución de la tasa de paro en España presenta fuertes disparidades con respecto a las de la UE y Francia, siendo esta última reflejo de la evolución de la media europea: mantiene tan sólo una distancia constante de +1,5 puntos con respecto a la misma. Otro aspecto por el que destaca la evolución del paro en España, en este contexto, es la brusquedad con la que los cambios de tendencia (ascendente/descendente) se manifiestan. Todo ello nos conduce a pensar en dos factores entrelazados de volatilidad del empleo: las peculiaridades de la estructura del mercado de trabajo y económica de este país (con un sobre-desarrollo de sector servicios y la construcción frente a la industria) y, asociado a ello, la susceptibilidad de la tasa de desempleo ante las crisis económicas:

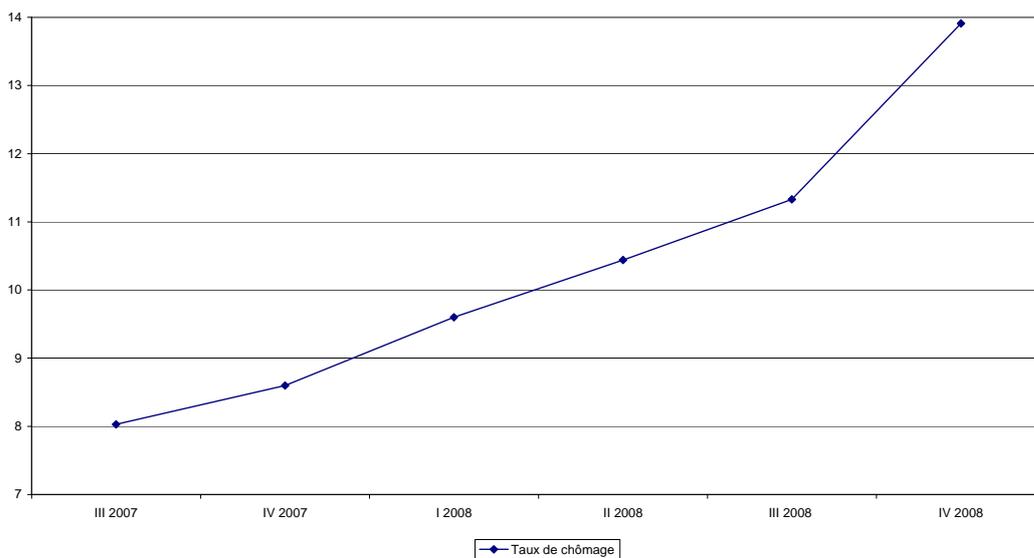
Gráfico 7. Evolución de la tasa de paro de la UE27, de la UE15 y de España (% de la población mayor de 15 años):



Fuente: Eurostat, Employment in Europe 2008.

La tasa de desempleo de la UE-27 inicia un ascenso progresivo en el tercer trimestre de 2009, cuyo ritmo se acelera considerablemente a partir del tercer trimestre de 2008: entonces pasa de un 11% a un 14% en el cuarto trimestre de este mismo año (ver gráfico 8). Esto supone un incremento del paro, en tan sólo 4 meses, prácticamente igual al que tuvo a lo largo de los 12 meses anteriores:

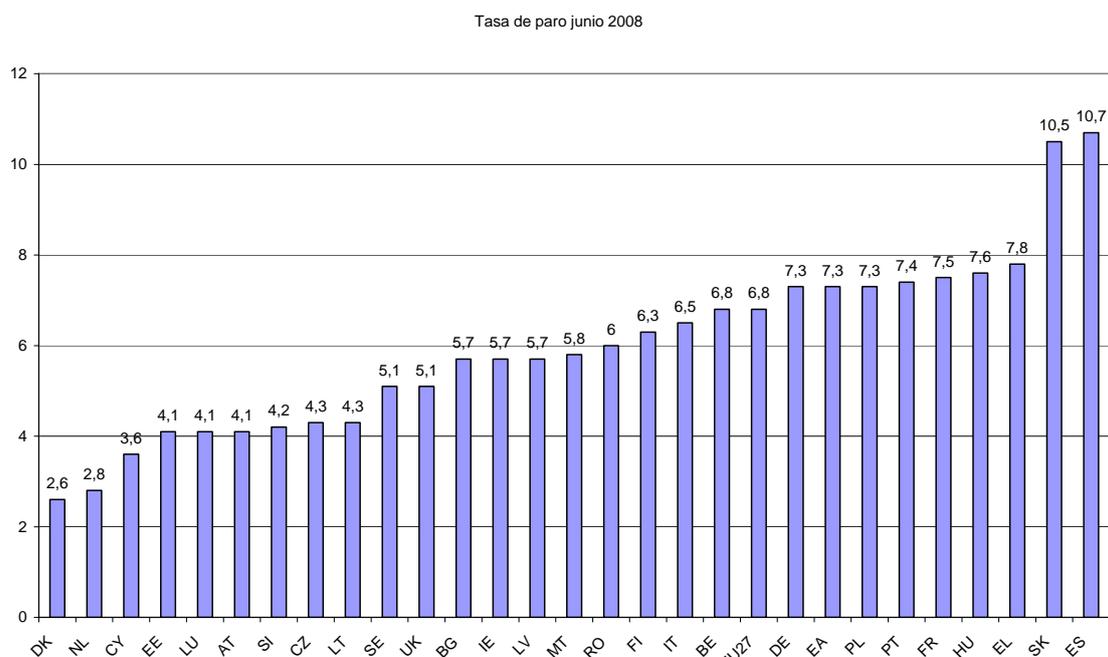
Gráfico 8. Tasa de paro 2007/2008 UE 27:



Fuente: Eurostat, Employment in Europe 2008.

La tasa de desempleo presenta, en el conjunto de los distintos países de la Unión Europea 27, en junio de 2008, valores heterogéneos, de modo que entre el 2,6% de paro de Dinamarca y el 10,7% de España se puede establecer la existencia de 5 grupos de países en función de su tasa de desempleo, según una escala de clasificación relativa del desempleo (conforme a los valores del Gráfico 9) con las categorías de bajo, bajo-medio, medio, medio-alto, alto y muy alto (Tabla 2).

Gráfico 9. Tasa de desempleo en los países de la UE:



Fuente: Encuesta de la Población activa y Encuesta de fuerza de trabajo de la UE (Labour Force Survey)

Tabla 2. Desempleo en los países de la UE-27 (junio 2008):

DESEMPLEO Junio 2008	Bajo (<3%)	Bajo-medio (de 3% a 5%)	Medio (en torno a 5%)	Medio-alto (en torno a 6%)	Alto (en torno a 7%)	Muy alto (>10%)
UE-27	Dinamarca Países Bajos	Chipre Estonia Luxemburg Austria Slovaquia República esca Lituania	Suecia Reino Unido	Bélgica Irlanda Eslovenia Malta Rumanía Finlandia Italia	BE UE27 Alemania Estonia Polonia Portugal Francia Hungría Grecia	Eslovaquia España

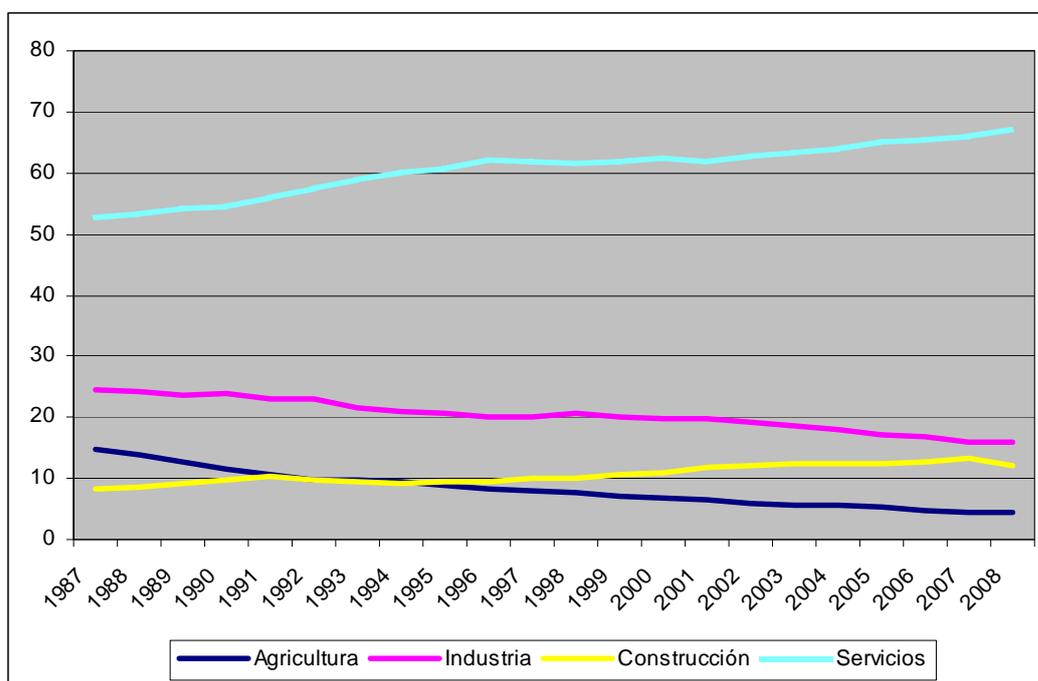
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gráfico 9.

### 3.3. Estructura ocupacional, tipo de contratación y cualificación de la fuerza de trabajo.

#### 3.3.1. Evolución del empleo por sectores económicos en España.

El análisis de la evolución del empleo en la estructura sectorial evidencia una serie de cambios muy significativos. Si tomamos como referencia el periodo 1987-2008, se puede comprobar el fuerte peso del sector servicios así como su incremento progresivo en el volumen total de empleo, mientras que la agricultura y la industria experimentarían un retroceso paulatino. El sector de la construcción, sin embargo, ha tenido un carácter pro-cíclico, destacando por su contribución a un aumento importante en el volumen de empleos creados a partir de la recuperación económica del 1994 y hasta el año 2007. En este sentido, la economía española tiende a converger con otras economías europeas, ya que experimenta un proceso evidente de terciarización del empleo aunque iniciado con mayor retraso. Estos cambios pueden visualizarse con claridad en el gráfico 10:

Gráfico 10. Evolución del empleo por sectores económicos en España (1987-2008):



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA), segundo trimestre.

El periodo entre 1987 y 1990-1991 coincide con una etapa de expansión económica que comienza a partir del año 1985, dejando atrás la gran crisis de finales de la década de 1970. Esto ha promovido una evolución positiva del mercado de trabajo que se refleja

en los datos sobre ocupación y desempleo. En esta época, la evolución de la estructura sectorial refleja un crecimiento de los empleos que se registran en los sectores de la construcción y de los servicios, pero también una recesión sobre el volumen total de empleo tanto en el sector agrario como en el sector industrial. El sector terciario, por su parte, va a concentrar el mayor volumen de empleo sobre los demás sectores, y además experimentará un crecimiento, pasando de representar un 52,7% en 1987 a un 56,2% en 1991. El peso que representa el empleo en el sector servicios aumenta en casi 4 puntos porcentuales, lo que cada vez reduce más la brecha con respecto a la media europea. Se observa además un retroceso del sector industrial, que pasa de concentrar 24,3% al 22,9%. La disminución del peso sobre el conjunto del empleo que se acusa en esta época aún sufre los efectos de la reconversión industrial de la década de los ochenta, aunque en este periodo se observa una tendencia cíclica e incluso experimenta una suave expansión en el número de ocupados hasta 1992.

El sector agrario experimenta por su parte una caída profunda y constante, que hará que en este periodo se iguale al volumen de empleo de la construcción, el cual alcanzará, al final del mismo, cifras similares. La pérdida de empleos que se registra en el período 1987-1991 se encontrará en torno a un número aproximado de 342.000 trabajadores menos, y el peso del empleo agrario pasará de representar el 14,6% a un 10,5% del empleo total. Ello se debe, en parte, a las restricciones de la Política Agraria Común de la UE, al desarrollo de la producción agroindustrial y a la precarización del empleo agrario, lo que supondrá la salida de los trabajadores con mayor edad sin que esta se compense con la entrada de nuevas generaciones. Esta ausencia se cubrirá, en ocasiones, con trabajadores/as inmigrantes que soportan pésimas condiciones laborales, a veces incluso con mayor vulnerabilidad debido a su situación administrativa irregular. La construcción, sin embargo, experimentará un crecimiento en el empleo. En este sector se concentraba un 8,1% del empleo total en 1987, pero en 1991 pasa a representar el 10,2%. Este sector tiene, como señalamos antes, un carácter pro-cíclico y se suele impulsar fuertemente en la economía española en épocas de crecimiento debido a la expansión de la inversión financiera en el mercado mobiliario.

En el periodo de 1991 a 1994 la economía española sufrió una nueva crisis, más breve que la acusada en los años setenta y principios de los ochenta, pero de mayor intensidad. Además, la legislación de 1992, que limitaba tanto las prestaciones por desempleo como la extensión de la contratación temporal, puede haber influido en la disminución de las cifras de empleo total. Esta crisis afectó principalmente a algunos sectores como la industria, cuya tasa de empleo caerá del 23% al 21% sobre el empleo total. En 1993, este sector sufre la pérdida de 296.200 empleos en un solo año. También se observa la tendencia pro-cíclica del sector de la construcción, que experimentará un retroceso sobre el volumen total de empleo, pasando de representar el 10,2% al 9,1% sobre el total de empleos creados. Asimismo, en ese mismo periodo, el empleo en la agricultura sigue experimentando propensión hacia la marginalización disminuyendo en un punto porcentual (del 10,5% al 9,4%). En cambio, el empleo en el sector servicios mantiene su tendencia ascendente, registrando un fuerte crecimiento en el empleo de cuatro puntos porcentuales en solo tres años (de un 56,2% en 1991 a un 60,2% en 1994).

A partir de 1994 y hasta el periodo de crisis actual (cuyas consecuencias empiezan a vislumbrarse en el segundo semestre de 2007), la economía entra en un período de expansión del ciclo económico y el empleo aumenta progresivamente. Desde 1994, el sector de la construcción experimenta una tendencia creciente, constituyendo un motor

relevante de creación de puestos de trabajo que se habían perdido en otros sectores. En 2007 representa nada menos que el 13,3% del empleo total. Este modelo de crecimiento económico y de creación de empleo, basado en la expansión urbanística y las inversiones en el mercado inmobiliario, es más que cuestionable debido a su falta de legitimidad en relación a la sostenibilidad ecológica, social e incluso económica (Alonso y Fernández, 2008). Además, la situación de crisis de la economía española en los dos últimos años ha reflejado dicha insostenibilidad, siendo las personas empleadas (mayoritariamente hombres) en este sector uno de los colectivos más fuertemente afectados por la destrucción de empleo.

El sector industrial, mientras, mantiene su tendencia de estancamiento, que se verá acusada a partir de 2004, pasando a representar en 2007 el 15% del empleo total. Aunque aumenten los empleos en la industria en esta fase de expansión hasta el año 2007, su peso con respecto al conjunto del empleo en todo el periodo es decreciente. En el año 2007, además de mostrar un peso relativo menos significativo que en años anteriores, se comienza a atisbar la destrucción de empleos en el sector. Lo mismo ocurre con la agricultura: su peso en el empleo total ha retrocedido fuertemente desde 1987, y en los últimos años la marginación que representa sobre el volumen total de empleo es evidente. Este sector (que actualmente cuenta con una cifra absoluta de 880.900 trabajadores) ha perdido cerca de la mitad de los empleos con los que contaba en 1987 (que eran unos 1.715.800). En 2005 sólo representaba ya un 5,2% del volumen total de empleo y, en el actual periodo de crisis, se observa que las cifras para 2008 eran de un 4,3% sobre el conjunto del empleo. Por último, el sector servicios ha sido el principal protagonista en la creación de empleo desde 1994 y también representa un peso significativo sobre la cifra del total de empleo: ha pasado de constituir un 60,2% en 1994 a posicionarse en un 67,4% sobre el conjunto total de empleo en 2008.

El sector más dinámico dentro de los servicios es el que se corresponde con los “servicios avanzados”: intermediarios financieros, servicios inmobiliarios y servicios a las empresas en general. Este casi ha triplicado sus empleos en el periodo 1987-2004 y su peso constituía un 11% sobre el empleo total en el año 2004. Los servicios colectivos (educación, sanidad y administración pública) también han crecido, pasando a representar el 18% del empleo en el año 2004. El crecimiento de los servicios tradicionales (comercio, hostelería y transportes) ha sido mucho más lento, aunque su peso sobre el empleo total sigue siendo importante, constituyendo el 28,4% en 2004. Finalmente, los otros servicios (principalmente servicios personales y domésticos) también han mantenido un crecimiento bastante menos dinámico; el peso registrado sobre el conjunto de empleo ha sido de un 6,6%. Estos últimos sectores han estado fuertemente afectados por la subrepresentación estadística, debido a que son trabajos fundamentalmente realizados por mujeres y personas inmigrantes cuya actividad no se regula como la mayoría del empleo asalariado y, por tanto, no queda reflejada en las cifras de la EPA (Toharia, 2004).

Por tanto, se observa una fuerte tendencia hacia terciarización de la economía española. Sin embargo, aunque existe un interés a nivel europeo de impulsar el empleo en el sector servicios, no en todos los países se ha desarrollado con la misma intensidad. De hecho, en el caso español, la terciarización es bastante tardía o, al menos el peso que el sector servicios representa, es menor en comparación con otros países de la Unión Europea. Al contemplar la distribución del empleo por sectores en el ámbito europeo y

nacional se observan también diferencias importantes, como se puede apreciar en la tabla 3:

Tabla 3: Estructura sectorial del empleo en la Unión Europea y en España:

	UE-27			UE-15			España		
	Agric	Ind	Serv	Agric	Ind	Serv	Agric	Ind	Serv
1997	8,1	27,6	64,3	4,8	26,8	68,5	7,4	28,9	63,6
1998	7,9	27,5	64,7	4,6	26,6	68,8	7,1	29,2	63,7
1999	7,5	27	65	4,4	26,1	69,5	6,6	29,6	63,8
2000	7,3	26,7	66	4,3	25,7	70	6,3	29,9	63,8
2001	7,1	26,4	66,5	4,1	25,4	70,4	6,1	30,1	63,8
2002	6,9	26	67	4	25	71	5,9	29,9	64,2
2003	6,9	25,6	67,5	3,9	24,5	71,5	5,7	29,7	64,7
2004	6,5	25,3	68,1	3,8	24,2	72,1	5,4	29,5	65,1
2005	6,4	25,1	68,5	3,7	23,9	72,4	5,2	29,4	65,4
2006	6,3	24,9	68,8	3,6	23,6	72,8	4,7	29	66,3
2007	6,2	24,8	68,9	3,5	23,5	72,9	4,5	28,7	66,8

Fuente: Employment in Europe (2008).

En todos los países tanto de la Unión Europea de los Quince (UE-15) como en la ampliada (UE-27), el sector servicios constituye el mayor peso relativo con respecto al volumen total de empleo y ha experimentado un aumento continuado. En la UE-15, sin duda representa un porcentaje muy alto con respecto al resto de sectores (72,9% en 2007). En España, aunque también destaca el peso relativo del sector servicios, existe una diferencia frente a la UE-15 de 6 puntos porcentuales (representando en 2007 el 66,8% sobre el total de empleo). Esta distancia se mantiene desde el año 1997. La UE-27, sin embargo, no eleva la cifra del peso de los servicios, debido a la entrada de países con mayor peso en otros sectores y con una terciarización más tardía.

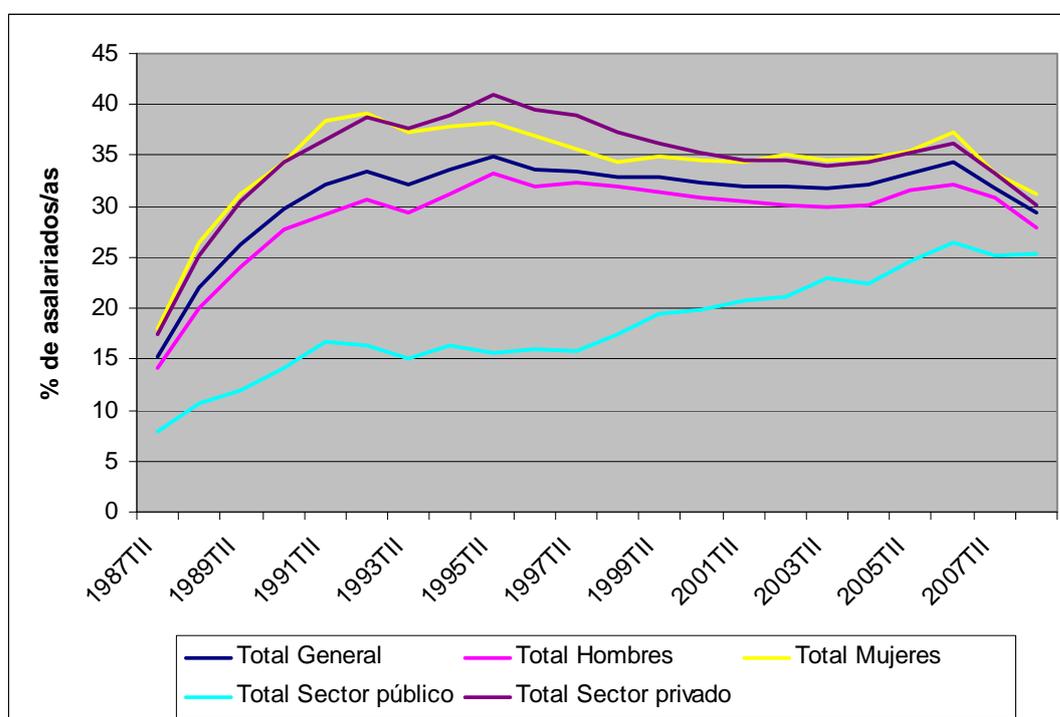
Si se compara la distribución del resto de sectores en España en relación con la UE-15, destaca por su mayor volumen de empleos tanto la agricultura como la industria; aunque esta última esté sufriendo un proceso progresivo de estancamiento (28,7% del empleo en 2007), las cifras aún no se equiparan con el conjunto de la UE-15 donde su peso es relativamente menor (23,5%), ni con la UE-27 (donde representa un 24,8% en 2007). Esto puede deberse al fuerte impulso que experimenta el empleo en la construcción en el caso español, frente a la media de la UE-15.

Asimismo, destaca el mayor peso relativo que sigue teniendo la agricultura en España, aunque también sea un sector que tiende hacia la marginalización. En España, en comparación con la UE-15, ha existido una disminución mayor (de tres puntos porcentuales desde el 1997). Sin embargo, en la UE-15, solo representa un 3,5% frente al 4,5 que representa en España en 2007. En cambio, la incorporación de nuevos países que conforman la UE-27, ha supuesto un peso relativo de la agricultura mucho mayor en relación a la UE-15 (de un 6,2% a un 3,5% en 2007). Muestra la importancia relativa que representa la agricultura en los países de la ampliación, incluso superior al peso que representa en el total de empleo para el caso español.

### 3.3.2. Tipo de contratación en España.

Otro aspecto importante para valorar el tipo de empleo que caracteriza a la economía española es el análisis del tipo de contratación a través de las cifras sobre la duración de la contratación o la tasa de temporalidad. El aumento de trabajadores/as que tienen contratos temporales en España es significativo desde el año 1987<sup>15</sup>, y actualmente alcanza una de las mayores tasas de la Unión Europea, si bien estas comparaciones a nivel europeo no son exactas debido a las diferencias conceptuales sobre lo que significa contratación “permanente” (Toharia, 2004).

Gráfico 11: Tasa de temporalidad por sexo y sector público/sector privado:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA). Segundo trimestre.

Se observa en el Gráfico 11, sobre la evolución de la tasa de temporalidad en España, que atendiendo a la tasa global de temporalidad ha existido un fuerte y rápido crecimiento desde 1987 hasta 1992, pasando de un 15,3% a un 33,5% del total de personas asalariadas. Asimismo, existe una leve caída en el año 1993 (con un 32,1%), así como dos leves aumentos en 1995 (34,9%) y en el 2006 (34,4%), para mantenerse en el resto del periodo únicamente en dos o tres puntos porcentuales por encima del 30%. En el 2007 se contempla una caída que se prolonga hasta el 2008, bajando la cifra de temporalidad por debajo del 30%. Destaca además el hecho de que la temporalidad femenina es fuertemente superior a la masculina y a la global. El crecimiento en la primera fase desde 1987 hasta 1992 supera claramente a la tasa global (pasa del 18% al

<sup>15</sup> Año a partir del cual se pueden obtener datos de la EPA.

39,1%) y el pico que experimenta en el año 1992 es en 6 puntos superior a la tasa general y supera en nueve puntos a la tasa de temporalidad masculina (que registra un 30,7%). En algunos momentos la distancia con respecto a la tasa masculina es menor, y por ejemplo, se registra menor diferencia a partir de 1998 y a partir del 2007. Aun así, hay que tener en cuenta que muchas de las actividades y trabajos realizados por mujeres (por ejemplo, en el ámbito doméstico o de la economía familiar) no están contempladas en las cifras de la EPA y por tanto, el análisis de las mismas variaría. Asimismo, se observa que la tasa de temporalidad en el sector público es muy inferior a la tasa que registra el sector privado, pero también es creciente (pasa del 7,9% en 1987 al 25,3% en 2008). Además, la disminución que existió en el sector privado a partir del año 1995 se vio contrarrestada por una fase de crecimiento más marcada en el sector público, que se mantiene hasta el año 2006.

Estas importantes tasas de temporalidad son particularmente altas desde una perspectiva comparada, llegando incluso a duplicarla. Si en España alcanzó en torno al 32% en el 2007, la media de la UE-15 es del 14,5 y de la UE-25 14. Esta tasa, aunque es muy elevada, ha disminuido del 34,4% a finales del 2006 a 31,9% a finales del 2007, en parte debido a la reforma del 2006. Especialmente vulnerables son los jóvenes, inmigrantes y las mujeres. Esta temporalidad se explica en parte por el peso de sectores como la agricultura, la construcción, personal doméstico, hostelería, servicios sociales y personales (CES, 2006), y en España adquiere, en las últimas décadas, un protagonismo preocupante. Alcanza una de las mayores tasas de la UE, y el Estado se ha visto obligado a implementar medidas de reducción de dicha tasa. Se observa por ejemplo este intento de reducirla en la legislación de 1992, que imponía límites a los Contratos Temporales de Fomento de Empleo (CTFE), lo que provocó un leve descenso en las cifras globales. Sin embargo, no se visibiliza el impacto de la Ley del 1994, que restringe el uso de los CTFE. Las medidas de 1997 y de 2006 intentan reducir la temporalidad creando nuevas fórmulas de contratación indefinida, a través del abaratamiento de los costes de despido y de las bonificaciones a las empresas. Estas medidas sí muestran repercusión sobre las cifras globales: sin embargo, es necesario remarcar que se ha reducido la temporalidad en los datos a base de desregularizar y reducir la estabilidad de la contratación indefinida.

El trabajo temporal constituye una importante trampa que instala a los trabajadores en esta condición de forma indefinida, particularmente en el caso de España, siendo menos el caso en países como el Reino Unido, Alemania y Dinamarca. En estos últimos casos, la temporalidad es percibida como un trampolín para trabajos más estables. Es más, en otros países, este tipo de modalidades contractuales se asocian a formación, tratándose por ejemplo de contratos de formación. También es muy importante el impacto de la contratación temporal para emigrantes, casi el doble (30% frente al 58% de emigrantes nacidos fuera de España). Respecto al trabajo a tiempo parcial, en España es del 12% en 2007 frente al 18% de la UE-27, esto es, una cifra relativamente baja, aunque predominantemente concentrada en la mano de obra femenina. El tiempo parcial es utilizado principalmente como vía de reconciliación en los casos en los que ha sido elegido (más de una tercera parte de las mujeres trabajan a tiempo parcial de forma involuntaria).

### 3.3.3. Cualificación de la población ocupada en España

Otro aspecto a destacar en relación con el mercado de trabajo español es la cualificación de la mano de obra. Teniendo en cuenta la formación alcanzada por los ocupados, en la tabla 4 se representan los ocho principales niveles de formación que representan al 99,5% de las personas ocupadas:

Tabla 4: Ocupados por nivel de formación alcanzada (2008):

	<b>Total ocupados</b>	<b>Porcentaje de ocupados</b>
Analfabetos	78,8	0,4
Educación Primaria	2954,1	14,5
Primera etapa educación secundaria	5660,6	27,7
Segunda etapa educación secundaria	4811	23,6
Enseñanzas técnico-profesionales de grado superior	2049,7	10,0
Enseñanzas universitarias de primer y segundo ciclo	4491	22,0
Estudios oficiales de especialización profesional	100	0,5
Enseñanza universitaria de tercer ciclo (doctorado)	170	0,8
Otros	109,9	0,5
Total	20425,1	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA). Segundo trimestre.

Se observa que el mercado de trabajo español ocupa principalmente a personas con enseñanzas de grado medio (educación secundaria), que representan 51,3% de la formación del total de personas ocupadas. Las enseñanzas universitarias representan el segundo lugar de niveles formativos de personas ocupadas, constituyendo un 22% del total de niveles de formación. Al comparar las diferentes franjas de edad observamos que en el tramo de edad de 25 a 34 años existe el mayor porcentaje de personas ocupadas con formación universitaria (27,4%), frente al 23,3% del tramo de 25 a 64 años (EPA, 2008). Esto es debido a la extensión del acceso a la educación superior es bastante reciente en España (sobre todo en el caso de las mujeres), a la proliferación de una cultura que valora muy positivamente la educación superior y a las transformaciones productivas, que demandan una mayor cualificación de la mano de obra para algunas ocupaciones.

Aun así, en España se está produciendo un fenómeno de sobre-educación que está provocando que cada vez aumente más la oferta de trabajadores para ocupaciones que requieran enseñanzas universitarias, lo que no se corresponde con la demanda de trabajadores que ofrece el mercado. Sin embargo, en comparación con otros países europeos, no existe demasiada población que se incorpore a las enseñanzas técnico-profesionales, valorada sólo en un 10% en nuestro país. Se ha generado una cultura en torno a la revalorización de la educación y por otro lado una infra-valorización de los

empleos manuales, lo que se refleja en las cifras de niveles formativos de las personas ocupadas (Recio, 2005).

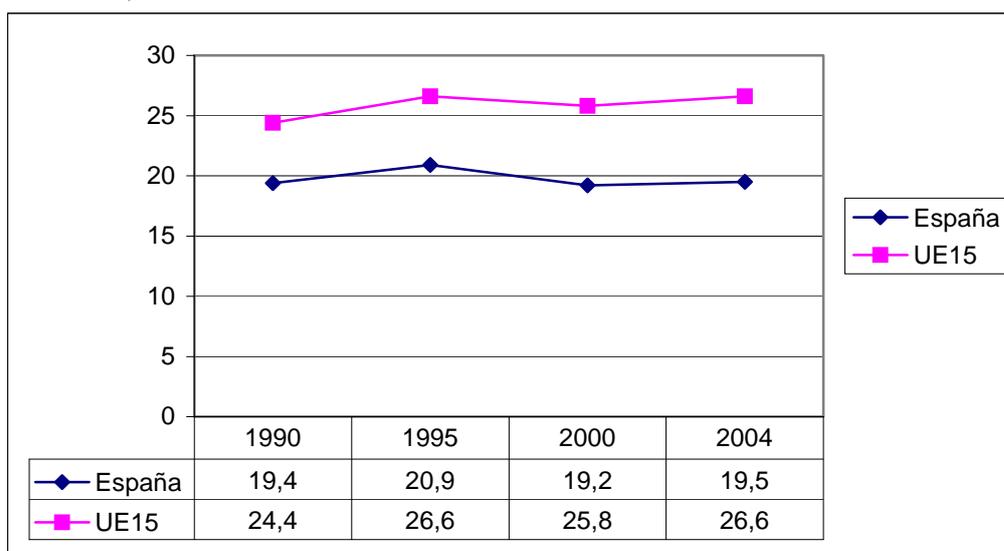
Según el nivel de cualificación, en la UE-27 la tasa de empleo para aquellos empleados con alto nivel educativo (educación terciaria) es del 84,1%, con estudios secundarios del 70,5% y con estudios primarios o más bajos del 48,3%, mientras que en España sería de un 83%, un 69% y un 59% respectivamente, incidiendo, por tanto, en menor medida el nivel de cualificación en el acceso al empleo que en otros países. Por ejemplo, para Francia sería de casi el 80%, 70% y 48% respectivamente (European Trade Unions Institute, 2008: p. 26). En España, menos del 55% de la población (16-64 años) tienen al menos educación secundaria, mientras que en países como Dinamarca, Suecia, y Alemania, esta cifra aumenta hasta más del 80%.

### **3.4. La protección social en España.**

Todos los analistas del sistema de bienestar español coinciden en subrayar el carácter minimalista de la protección social en España, sobre todo desde una perspectiva comparada. Su reciente puesta en marcha, tras un largo proceso de paréntesis durante la dictadura franquista, y las prioridades de los gobiernos sucesivos de priorizar una convergencia económica con Europa frente a una convergencia social (Navarro, 2007), explican este escaso desarrollo.

El gasto público en protección social (que incluye gasto por jubilación, asistencia sanitaria, discapacidad, desempleo, exclusión social) en España es del 20,5%, porcentaje este bastante por debajo de la media de la UE-25, que era del 27,4% del PIB en el 2005. A lo largo del período, el gasto se ha mantenido relativamente estable, en torno a una quinta parte del PIB. España ocupa el penúltimo lugar de la UE-15 en protección social respecto al PIB y en gasto social por habitante según el poder de compra entre 1997 y 2005. En el período comprendido entre 1990-1999, el gasto por habitante ha sido en torno al 60% de la media europea. Si en el final de la dictadura el gasto público social representaba aproximadamente el 14% del PIB, en el año 1993 representa alrededor del 24%, momento a partir del cual ha empezado a retroceder al plantearse como prioridad gubernamental la eliminación del déficit presupuestario del Estado: de este modo, la diferencia de España con la UE en términos de gasto público como porcentaje del PIB ha pasado a ser semejante a la existente al final de la dictadura (Navarro, 2005).

Gráfico 12: Gastos públicos en protección social (% PIB, 1990-2004) (sin incluir la educación):



Fuente: Eurostat, 2007.

Por tanto, los gastos en protección social en España son sustantivamente más reducidos que el promedio de la UE-15, siendo uno de los países con menor gasto. Esa distancia, lejos de reducirse, se ha incrementado. La inversión pública española permanece prácticamente estable los últimos 15 años, mientras que en la UE-15 aumenta. Sin embargo, el gasto en protección social *per capita* ha pasado de suponer el 56,1% del gasto promedio de la UE-12 en 1980 al 72,6% en 1994. Aunque se ha producido una importante reducción de la distancia con la UE, todavía existe una diferencia significativa (Bosca *et al.*, 1997). Este menor nivel del gasto *per capita* se observa en todas las rúbricas de gasto, menos en gasto por desempleo. En 1994 este supera en un 75% el gasto *per capita* promedio de la UE, debido a la alta tasa de desempleo. Las partidas por vejez y maternidad y, sobre todo, el gasto en familia, promoción del empleo y vivienda se encuentran todavía significativamente por debajo de la media europea (Bosca *et al.*, 1997).

Si se mide en función de la capacidad adquisitiva, España gastaba, en el 2007, 4.438 € frente a la media de la UE-15 que es de 7.252, o Francia de 7.772 (Eurostat, 2007). No sólo el gasto por habitante es sustantivamente menor que el gasto medio de la UE-15, sino que su distancia con la UE ha ido incrementándose (Navarro y Quiroga, 2007). Así, destaca Navarro (2007) no es sólo uno de los países que menos gasta en protección social sino que también gasta menos de lo que le correspondería por su nivel de riqueza (Navarro, 2005). Tal y como se pone de manifiesto en la tabla 5, tanto en la UE-25 como en España, la mayoría de los gastos en protección social se dedican a las pensiones (en la UE, 45,9 del total, que corresponde al 12% del PIB, va destinado a pensiones, un 28% a seguridad social, el 8,1% a discapacidad, el 7,8% familia y cuidados de niños y el 6,6% a desempleo, este porcentaje era en España del 43,7, 30,8%, 7%, 3,5% y 12,9% respectivamente).

Casi la mitad del gasto en protección social se dirige a cubrir los gastos de pensiones, según los datos aportados por Eurostat según la metodología del ESISPS (*European system of integrated social protection statistics*). El gasto en desempleo, tanto en

porcentaje del PIB como medido en unidades de poder de compra por habitante, es superior a la media europea (2,6 del PIB frente al 1,9 de la UE-25), debido al alto volumen de desempleo (Navarro, 2007). La distribución puede comprobarse aquí:

Tabla 5: Distribución de los gastos en protección social (% del total de los seguros sociales):

	Vejez y supervivencia (viudedad y orfandad)	Enfermedad/Asistencia sanitaria	Discapacidad	Familia	Desempleo	Exclusión social y vivienda
España	43.7	30.8	7.5	3.5	12.9	1.7
UE 15	45.7	28.3	8	7.8	6.6	3.5
UE 25	45.9	28.3	8.1	7.8	6.5	3.4

Fuente: Eurostat, 4.2.2007; Observatorio Social de España.

El porcentaje de inversión en protección frente a la exclusión social (rentas mínimas de inserción, acciones de los servicios sociales para población en riesgo de exclusión, etc.) es muy reducida en todos los países, pero particularmente en España. Por tanto, estos indicadores manifiestan el escaso nivel de desarrollo del Estado de bienestar español, no sólo menor que el resto de los países europeos, sino también menor de los que le correspondería por su nivel de desarrollo, ya que, como Navarro señala, si el PIB *per capita* en España alcanza el 89,6% de la media de la UE-15, sin embargo sólo gasta el 60% de media de gasto social por habitante de la UE-15 (Navarro, 2007). La fuente más importante de financiación de la protección social, como se puede comprobar en la tabla 6, son las contribuciones sociales, que suponen el 67,2% mientras que en la UE-25 suponen el 59,5%. Este porcentaje ha disminuido desde el año 2000, que era 68,7%. Los impuestos suponen así menos de la tercera parte de los ingresos totales: es un sistema basado por tanto en el concepto de seguro propio de la tradición bismarckiana:

Tabla 6: Fuentes de financiación de la protección social (% del conjunto de la protección social):

	Contribución general del gobierno	Contribución social de los empleadores	Contribución social del trabajador	Otros recursos
EU25	37.3	38.6	20.9	3.2
EU-15	37.5	38.6	20.8	3.1
ES	30.3	50.9	16.4	2.4

Fuente: Eurostat, 2007

### 3.4.1. Protección social vinculada al desempleo.

En la protección por desempleo (prestaciones económicas de sustitución de la renta durante el periodo de paro, jubilaciones anticipadas, y políticas activas de empleo) es el único apartado en el que el gasto es más importante en España que en el promedio de la UE. Los gastos vinculados al desempleo suponen el 12% del gasto total en España, frente al 6,4% en la UE. En la distribución de los gastos sociales se observa, por tanto, que España gasta proporcionalmente más en desempleo, y menos en exclusión social, vivienda y familia. Esta importancia del gasto en desempleo puede deberse al importante porcentaje de personas que se encuentran desempleadas en el mercado de trabajo español, en comparación con el de otros países europeos.

### 3.4.2. Gasto en políticas de empleo.

Aunque el gasto total en protección por desempleo es mayor que en el resto de los países europeos, España es uno de los países de la UE donde el gasto en políticas activas es de los más bajos en los tres tipos de indicadores más usados, tal y como muestra CIREM (2006) con datos de la OCDE, y según los datos de Eurostat. Los datos de ambas fuentes no siempre coinciden, pero nos basaremos en ambas fuentes para una perspectiva complementaria.

El gasto en porcentaje del PIB de las políticas “activas” está por debajo de los países centro y noreuropeos, como se puede ver en la tabla 7, pero son similares a los del sur de la UE (0,72% en políticas activas y 2,22% en total, frente a 1,83% (en políticas activas) y 4,49% (en total) en Dinamarca o 0,52% (PA) y 0,81 (T) del Reino Unido:

Tabla 7: Gasto público en políticas de empleo como porcentaje del PIB:

	ESP	IT	FR	UK	DI
SPE y administración	0.08	0.04	0.25	0.36	0.32
Formación	0.16	0.23	0.31	0.13	0.54
Incentivos/subvenciones para el empleo	0.26	0.25	0.1		0.46
Integración a los discapacitados	0.07	0.01	0.09	0.02	0.52
Creación directa de trabajo	0.11	0.01	0.23		
Subvención al autoempleo	0.04	0.05			
Compensación por desempleo	1.47	0.66	1.64	0.29	1.94
Jubilación anticipada	0.03	0.1	0.08		0.72
Gasto en el total de políticas de empleo	2.22	1.35	2.69	0.81	4.49
Total medidas activas	0.72	0.59	0.97	0.52	1.83
Total compensación por desempleo y jubilación	1.5	0.76	1.72	0.29	2.66

Fuente: CIREM (2006).

Si nos centramos en la distribución del gasto según el tipo de políticas, se observa que España dedica proporcionalmente más recursos a las políticas pasivas que la media europea de los quince, dado el alto nivel de desempleo, como se ve en la tabla 8:

Tabla 8: Distribución del gasto público por tipo de acción:

	ESP	UE-15	UE-27
SPE y administración	4,4	11,2	11,2
Formación	6,7	11	10,9
Rotación y reparto de trabajo	0,3	0,2	0,2
Subvenciones al empleo	14,6	6,4	6,4
Integración de personas discapacitadas	1,0	3,1	3,2
Creación directa de empleo	2,8	3,7	3,8
Subvención a la creación de empresas	3,6	2,0	2,1
Total medidas <i>activas</i>	33,6	37,7	37,8
Subvención por desempleo y mantenimiento de ingresos	64,7	58,4	57,8
Jubilación anticipada	1,8	3,9	4,4
Total medidas <i>pasivas</i>	66,4	62,3	62,2

Fuente: Eurostat, Labour Market Policy, Expenditure and Participants, Data 2006, 2008

El 33,6% del gasto total en políticas de empleo se dedica a políticas así llamadas “activas”, de las cuales, las más importantes son los incentivos para el empleo dirigidos a apoyar la inserción en el mercado de trabajo de determinados colectivos a través de subsidios para la contratación de determinados grupos de desempleados y las exenciones de las contribuciones de los empleadores a la seguridad social. Esta partida cuenta con casi la mitad del total de gastos realizados en políticas activas (ver tabla 9). Por tanto, los incentivos para el empleo constituye la política de intervención en el mercado de trabajo más importante de España, y el porcentaje ha aumentado desde el 1998 (que suponía el 37,8%). La segunda política más importante en cuanto a porcentaje de inversión pública en el caso español es la formación:

Tabla 9: Políticas activas como porcentaje del PIB, 2005:

	Servicios públicos	Formación	Rotación y reparto de trabajo	Incentivos de empleo	Empleo subsidiado	Creación directa de trabajo	Incentivos para empezar una nueva empresa	Total políticas del mercado de trabajo
UE-27		0.203	0.003	0.125	0.089	0.074	0.032	0.525

UE-15	0.234	0.212	0.003	0.130	0.090	0.075	0.033	0.544
ES	0.092	0.147	0.009	0.290	0.019	0.066	0.051	0.583

Fuente: Eurostat, 2007.

En cuanto a la distribución de las políticas así llamadas pasivas, hay un mayor gasto relativo dirigido a los subsidios de desempleo y discapacidad (ver tablas 10 y 11). El gasto en jubilación anticipada implica sólo el 1,8% del gasto total, bastante menor que la media europea.

Tabla 10: Políticas “pasivas” en porcentaje del PIB:

	Subsidios de desempleo e incapacidad	Jubilación anticipada	Total Políticas del mercado de trabajo
EU-27	1.271	0.087	1.357
EU-15	1.334	0.079	1.412
ES	1.424	0.031	1.455

Fuente: Eurostat, 2007.

Tabla 11: Número de participantes:

	Subsidios de desempleo e incapacidad	Jubilación anticipada	Total Políticas del mercado de trabajo
EU-27	3706.3	252.9	3959.2
EU-15	4708.3	277.9	4986.2
ES	3766.6	82.9	3849.5

Fuente: Eurostat, 2007.

La distribución de gastos en las así llamadas políticas “pasivas” es del 68,3%, mayor que la media europea. La tasa de reemplazo del seguro de desempleo es del 68% en España y la duración es de aproximadamente 20 meses, frente a países como Francia en donde la tasa es del 75% y la duración es de 22 meses (OCDE, 2006; ETUI, 2008). España es uno de los países con menor intensidad relativa (cociente entre un determinado gasto y el número de parados), sobre todo si se compara con la UE de los quince: 0,21 frente a 0,82 en Dinamarca, aunque supera a Italia o el Reino Unido (ver tabla 12):

Tabla 12: Intensidad del gasto en políticas de empleo (gasto en porcentaje del PIB/número de parados):

	ESP	IT	FR	UK	DI
Intensidad del gasto en el total	0.21	0.17	0.28	0.17	0.82
Intensidad del gasto en medidas “activas”	0.07	0.07	0.1	0.11	0.33
Intensidad del gasto en medidas “pasivas”	0.14	0.09	0.18	0.06	0.48

Fuente: OCDE (2006) y CIREM (2006)

España es el país que dedica menos recursos a las políticas activas de la UE de los quince: 0,05% frente a 0,33% en Dinamarca o 0.07% en Italia, tal y como pone de manifiesto los datos de la OCDE (CIREM, 2006). Respecto a los datos por poder de compra por habitante, España se gasta en dichas políticas la mitad de la media europea (Navarro, 2007), como podemos comprobar en las tablas 13 y 14:

Tabla 13: Gasto público por persona que desea trabajar:

	Servicios públicos	Formación	Rotación y reparto de trabajo	Incentivos de empleo	Empleo subsidiado	Creación directa de trabajo	Incentivos para empezar una nueva empresa	Total políticas del mercado de trabajo
UE-27		592	9.1	365.1	259.1	214.5	92.9	1532.7
UE-15	858.3	749.9	11.7	459.2	318.8	266.1	116.5	1922.2
ES	243.6	389.9	22.6	768.4	51.3	173.9	135.3	1541.4

Fuente: Eurostat, 2007.

Tabla 14: Participantes en políticas “activas” (número de participantes dividido por el número de personas que quieren trabajar):

	Formación	Rotación en el trabajo y reparto de trabajo	Incentivos al empleo	Empleo Protegido Y rehabilitación	Creación de trabajo	Incentivos empresariales	Activación total en medidas activas
UE-27	9	0.3	11.3	2.4	2.8	1.3	27,2
UE-15	11.4	0.4	14.3	2.3	3.0	1.6	33.1
ES	6.9	2.2	60.1	1.0			

Fuente: Eurostat, 2007.

La mayor parte de los gastos en protección social por desempleo se dedica a las prestaciones contributivas, llegando a suponer más de la mitad de las prestaciones, como se puede observar en la tabla 15:

Tabla 15: Distribución de las prestaciones, 2007:

Prestaciones contributivas	54,5
Prestaciones asistenciales	28,2
Prestaciones agrarias	12,3
Ingreso activo de inserción	4,6

Fuente: CES, MTAS, Boletín de Estadísticas del Trabajo, 2008.

### **3.5. Conclusiones finales.**

La estructura económica y del empleo en España ha experimentado fuertes modificaciones en los últimos treinta años. Por un lado, debido a que este período está marcado por evoluciones inestables, como pueden ser las fuertes crisis económicas y los fuertes periodos de expansión. Y por otro lado, y a pesar de que el mercado de trabajo en España presenta particularidades ciertamente importantes, se han producido intentos de convergencia con la Unión Europea y se han llevado a cabo algunas transformaciones relevantes, tales como la importante reducción de diferencias en relación a las tasas de empleo y otras cifras como la distribución sectorial del empleo o la temporalidad.

En los últimos treinta años, se observa en la economía española un fuerte crecimiento de la población activa. Se debe en parte al aumento del número de mujeres que participan en el mercado de trabajo de modo formal y, también, a la creciente llegada de personas inmigrantes, sobretodo a partir del año 2000. Otro rasgo fundamental es la virulencia de

las crisis económicas que sufre la sociedad española, que afectan fuertemente al nivel de empleo y a las cifras de desempleo. Desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta, se experimenta una crisis que disminuye las cifras de empleo, aumentando fuertemente el desempleo hasta un 21,5%; este se recuperará en años posteriores y volverá a aumentar en la crisis de los noventa, alcanzando el 24,5% en el año 1994. Gradualmente, las cifras de desempleo han ido disminuyendo desde ese año, hasta llegar a un mínimo del 8,6% en 2007, aunque este descenso también coincide con la puesta en marcha de medidas para incentivar la contratación a partir del fomento de contratos indefinidos más flexibles. De este modo, ha existido una reducción drástica del desempleo, que vuelve otra vez a aumentar en los últimos años debido a la nueva crisis financiera que ha situado el desempleo durante el primer trimestre de 2009 en un 17,36% (según datos de la EPA).

Sin embargo, la distancia con respecto a la tasa de paro de la Unión Europea se mantiene, y supera en gran medida a la media de la UE-15, produciéndose, en los últimos años, un acercamiento a la UE-27. Las personas jóvenes y las mujeres experimentan las mayores tasas de desempleo. Asimismo, existen fuertes diferencias regionales y también disparidades con respecto a la procedencia social. Otra característica reseñable es que se han reducido fuertemente las cifras de desempleo de larga duración. A partir del análisis de la estructura sectorial del empleo se observan otras modificaciones significativas. Existe una tendencia a la convergencia con otros países de la Unión Europea y en este sentido se observa una tendencia hacia la terciarización, y un retroceso paulatino de la agricultura y de la industria. En el caso español, en comparación con otros países de la UE, el proceso de terciarización de la economía ha sido muy tardío y la industria y, sobretudo, la agricultura aún representan mayores cifras de empleo que en otros países.

Otra peculiaridad en el caso español es el desarrollo de un modelo de crecimiento donde el sector de la construcción adquiere un importante peso relativo, a pesar de su tendencia procíclica y su importante destrucción de empleo en época de crisis. Muy relacionado con esta cuestión es la presencia de otros sectores de baja productividad y bajo valor añadido. Para el 2004, el sector manufacturero concentra el 17% de la población (un punto por debajo de la media europea), el del comercio 15,7% (un punto por encima de la media europea), el de la construcción el 12,5% (frente al 7,8% de la media europea, y agricultura el 5,5% (frente al 3,8% de la UE) (Eurostat, 2005). Se observa la presencia también de un volumen elevado de empleo de baja calidad, en términos de estabilidad, nivel de cualificación y nivel retributivo (CIREM, 2006). España representa así un modelo económico de empleo basado en la creación de empleos poco cualificados, con salarios poco elevados y un alto nivel de temporalidad. La calidad en el empleo resulta muy problemática si analizamos las cifras sobre tipo de contratación. El aumento de trabajadores/as con contratos de duración temporal en España es muy significativo y actualmente alcanza una de las mayores cifras de la UE. Destaca además el hecho de que la temporalidad femenina y de los jóvenes registra las cifras más altas, y que la contratación temporal en el sector público muestra cifras ascendentes.

Del análisis de la protección social para el caso español extraemos el carácter minimalista de su desarrollo y la institucionalización tardía, debido al largo periodo de dictadura franquista y a la priorización del proceso de convergencia económica con Europa, frente a la convergencia social. De hecho, España ocupa el penúltimo lugar en

protección social con respecto al PIB en la UE-15. La mayor partida se dirige a cubrir los gastos en pensiones, y debido a las altas tasas de paro se distingue de la UE, en su mayor gasto para políticas pasivas y la cobertura del desempleo, frente al desarrollo y financiación de las políticas activas de empleo. Su desarrollo es así muy ambivalente, ya que por un lado se produce una expansión de la universalización de servicios públicos (sanidad, educación, etc.), aumentando el gasto social; y por otro lado, la protección social se enfrenta a un proceso de deslegitimación del Estado social, restricciones presupuestarias impuestas desde la UE, un fuerte peso de la familia (principalmente mujeres) en la provisión de la protección y la extensión de nuevos actores en la provisión de servicios en un contexto de privatización de su gestión. Esta constitución particular del Estado del Bienestar, enmarcada dentro del conocido como “modelo mediterráneo” (Sapir, 2005) (minimalista, con gran peso de la familia e institucionalizado de forma tardía) va a tener una importante influencia en el desarrollo de la gestión de las políticas de empleo en España, como veremos en la siguiente sección.

## 4. SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA

### 4.1. Introducción. Surgimiento de la intervención pública en materia de empleo.

En este capítulo nos centraremos en el proceso de modernización de los servicios públicos de empleo y, más específicamente en éste que puede estar teniendo lugar en España. Para ello, será preciso ahondar en el proceso de transformación de la intervención pública en el ámbito del empleo y explorar una serie de expresiones y conceptos que se hacen centrales a lo largo de esta evolución. Sin ir más lejos, trataremos de responder a preguntas como: ¿qué entendemos por modernización del servicio público de empleo?

La reforma de la intervención o de los modos de administrar el bienestar, en este caso, las políticas de empleo, forma parte de la reforma del Estado de Bienestar en sí, teniendo en cuenta que esta reforma afectó a las políticas de bienestar globalmente, y no sólo a su contenido sustantivo (diseño, discurso). Por tanto, las formas de implementación de una política así como el entramado institucional que subyace a la misma son parte fundacional de la política en sí: "...la gobernanza de la política es un elemento en la formación y producción de la política" (Henman y Fenger, 2006: 11). Sin embargo, para entender los efectos de la política debemos mirar más allá de los efectos de la gobernanza de la política, más bien debemos indagar en el proceso de producción y constitución de la política (Henman, 2006: 22). La aproximación a esto nos la proporciona la perspectiva de la *gubernamentalidad*.

La gubernamentalidad se ha definido como lógicas, racionalidades y tecnologías que constituyen y justifican formas particulares de gobernar (Gordon, 1991: 3). Se compone, por un lado, del contenido sustantivo de la política, el que se encuentra en los discursos que señalan problemas y perfilan soluciones conforme a una concepción determinada de la realidad y, por otro, de las tecnologías de la reforma política (herramientas para llevar el diseño a la práctica) que son experimentadas por el personal de las administraciones del bienestar y los destinatarios de las políticas (ciudadanos administrados/clientes). En este sentido, el enfoque analítico de la gubernamentalidad es muy útil para estudiar los sujetos y el espacio de la práctica del bienestar.

Desde este enfoque de la gubernamentalidad, este capítulo es introductorio a un análisis más profundo (partiendo del análisis de entrevistas) de la emergencia y desarrollo de nuevas tecnologías de gobierno en el ámbito de los servicios de empleo en España. Partiendo del mismo, nos interesamos por el estudio de las relaciones de poder, de las estrategias de producción de subjetividades y comportamientos auto-disciplinados así como tratamos de indagar en las bases conceptuales e intelectuales que respaldan concepciones cognitivas de la realidad y políticas públicas concretas. Así, veremos a lo largo de este trabajo que transformaciones de las herramientas de gobernanza relevantes, que apunten un cambio de dirección en sus fundamentos, traen aparejadas reestructuraciones institucionales y nuevas lógicas de gobierno. Transformaciones en estos mecanismos, en estas herramientas de gobernanza, que sean relevantes, que apunten un cambio de dirección en sus fundamentos, vienen acompañadas de

reestructuraciones institucionales y nuevas lógicas de gobierno. A ellas dedicamos la mayor parte de la atención en este capítulo.

La necesidad de la reforma administrativa en el ámbito del empleo ha surgido de modo simultáneo y complementario a la aparición de paradigmas de intervención que han cambiado su centro de atención y sus recomendaciones de actuación, hasta el punto de configurar una nueva forma de entender el empleo, el desempleo y la propia figura del trabajador-desempleado. Procurando ofrecer un cuadro lo más completo posible sobre esta reforma de la intervención, en este trabajo: (1) tratamos de explorar su origen que, como ya hemos señalado, situamos en los procesos de crisis y reforma del Estado de Bienestar; (2) realizamos una descripción teórica de los cambios que conciernen a las distintas vertientes de la intervención (financiación, proceso y actores), ahondando en la explicación de los nuevos términos que surgen en torno a estas nuevas formas de gestión (“contractualismo”, “gestión por objetivos”, etc.), finalmente, complementamos esta descripción teórica con ejemplos de tendencias de reforma administrativas de los servicios de empleo en distintos Estados; (4) exploramos la flexiguridad europea en clave de propuesta de modernización para la intervención social así como los modos de regulación laxa de la UE en lo que se refiere a lo social y el empleo; (5) dedicamos un apartado a la introducción de cambios en la implementación de las políticas de empleo en España, sobre todo, en lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores que participan en la implementación; (6) terminamos realizando algunas reflexiones sobre las ambivalencias y ambigüedades que estas nuevas formas de intervención albergan y sobre las transformaciones semánticas y políticas que están operando en los marcos de actuación y relación cívica entre el Estado y el individuo.

Antes de adentrarnos en el foco de las transformaciones administrativas, sería preciso realizar una alusión a los antecedentes de las mismas, al surgimiento y desarrollo de la intervención pública en materia de empleo. El origen del servicio público de empleo está ceñido al de los fenómenos/categorías de empleo y desempleo como actividad social y problema social, respectivamente, términos que se consolidan con el establecimiento de instituciones públicas de regulación de lo social. Así, empleo, derechos sociales e instituciones públicas son algunos de los pilares a partir de los que se construye todo un aparato de regulación económica, social y política de los ciudadanos y del Estado (como entidad geográfica y unidad política).

Con carácter previo a la industrialización, el paradigma de provisión pública era fundamentalmente asistencial; posteriormente, la distinción entre pobreza voluntaria y pobreza involuntaria a raíz de los procesos de racionalización productiva y la difusión de una representación del trabajo como un deber moral dio lugar al término “desempleo”. El proceso de configuración de esta categoría, que se refería a la pobreza involuntaria, hasta su forma final no estuvo exento de vicisitudes. En un primer momento, la dificultad para distinguir entre clases laboriosas y clases peligrosas justificó la necesidad de aplicar un tratamiento científico positivista para el estudio y categorización científica de la heterogénea población afectada, siendo el criterio elegido para su clasificación, su actitud hacia el trabajo, y, en este sentido, la responsabilidad individual frente a esta condición social. Cuando la pobreza involuntaria pasa a llamarse desempleo, el centro de atención deja de ser el desempleado y pasa a ser el mercado como productor de desempleo, a través de sus propios fallos de funcionamiento. El reconocimiento de un mercado ocasionador de riesgos indiscriminados permitió el

establecimiento de los derechos sociales y la sustitución de la racionalidad liberal por la racionalidad solidarista.

De este modo, comienza a configurarse el “sistema de empleo moderno” (Martín Martín, 2009), dónde la noción de seguridad en el ámbito del trabajo aparece unida al desarrollo de los derechos sociales o la socialización del riesgo, sobre la base del principio de solidaridad e implica seguridad en el mantenimiento del puesto y, por tanto, indemnización, en el caso de su pérdida. La seguridad se presenta como un derecho interno, intrínseco a la relación de trabajo, garantizado por la ley y el contrato de trabajo. Esta representación de la seguridad se sustenta sobre el carácter ambivalente de la actividad laboral: medio de vida a su vez que circunstancia de subordinación y vulnerabilidad del trabajador, que ha de ser contrarrestada/compensada para el mantenimiento del orden social y el “bienestar”, mediante el reconocimiento de una serie de derechos a favor de este trabajador. Por otra parte, junto a la seguridad social pública, las agencias de colocación facilitan un adecuado funcionamiento del mercado de trabajo, ejerciendo una labor de ordenación y control de los movimientos de ofertas y demandas así como de categorización de los comportamientos individuales, funciones que se cumplen a través del uso de un modelo estadístico, modelo de garantía organizativa. Se trata de una intervención que se define por propósitos y procedimientos de orden, clasificación de los sujetos y jerarquización de las capacidades. Estos procedimientos se materializan en la acción de instituciones fuertes y bien definidas cuya razón de ser es la preservación de los derechos sociales de los trabajadores y el mantenimiento del orden social (mantener un nivel de “justicia social”). Estas instituciones son la prueba de la consolidación de un nuevo contrato social que no tiene que ver ya sólo con una reciprocidad de corte político (propia del contrato liberal ilustrado), marcada por la “soberanía popular” (legitimidad por sufragio), sino también con un intercambio de compromisos socio-económicos (trabajo-productividad-subordinación por protección). La incorporación de estos nuevos términos al contrato Estado-individuo, viene aparejada con el reforzamiento de una alianza que liberales radicales y marxistas habían prefigurado como “antinatura”, es el pacto Estado-mercado. Así, lo que para el individuo son derechos sociales que adquiere como resultado de su condición de ciudadano, por medio de la garantía de las instituciones, para el mercado, son intervenciones estatales en la economía, que por otro lado, se reconocen necesarias en virtud de un equilibrio social que no perturbe la productividad y permita articular discursos sobre la complementariedad entre progreso social y económico. Todos estos aspectos: la concepción ambivalente de la actividad laboral, las razones y procedimientos de orden de la intervención pública, la hegemonía de la gestión institucional y burocrática, el contrato social fundado en la solidaridad, el Pacto social entre Estado y mercado en persecución de una integración de progreso social y económico, tuvieron su plasmación en la figura del Estado de Bienestar de los años 40 y se convirtieron en sus señas de identidad. Su puesta en cuestión 30 años más tarde nos habla no sólo de un cambio en la gestión sino también en todo el contexto de la misma: en el objeto de la gestión, en la percepción de la realidad sobre la que se interviene, en la delimitación del problema a atajar y en el tipo de solución buscada.

#### **4.2. Cambios en la teoría de la gestión y la crisis/reforma del estado de bienestar. La desmitificación del Estado de Bienestar keynesiano “a dos bandas”.**

El gerencialismo en ‘estado puro’, nace al final del siglo XIX como resultado de una preocupación por la gestión, de un interés por los sistemas de selección, control o remuneración de la mano de obra en los grandes procesos y programas de industrialización. Alcanza cierta madurez con el auge del llamado gerencialismo científico (sistema de producción taylorista o “modelo sofisticado de trabajador individual”), cuando se debate entre dos enfoques principales (Pollit, 1990):

- 1) Adopción de decisiones: Inclinado hacia el análisis y tratamiento de procesos emocionales y cognoscitivos de los individuos concretos o grupos reducidos.
- 2) Sistémico (H. Simon): Centrado en el funcionamiento de diversos niveles organizativos, inputs, outputs, la consecución de objetivos, etc.

Estas formas de gestión, que son propias de la empresa, se exportan a la gestión pública, de modo que llegan a constituir el modelo de ordenación burocrática y procedimental de la administración social característica del Estado de Bienestar keynesiano, de modo general, salvando diferencias entre países. Se ha llegado a definir el gerencialismo como “*una ideología con aplicaciones concretas e inmediatas*” (Pollitt, 1993). Esta definición que pone de manifiesto la fuerte unión entre los fundamentos teóricos y la expresión práctica del gerencialismo, que lleva asociada una necesidad de establecer principios y técnicas coherentemente entrelazados, con el fin de alcanzar objetivos del modo más eficiente posible.

Hacia los años setenta, el llamado gerencialismo científico da un giro hacia nuevos valores: aprendizaje, experimentación, adaptabilidad, flexibilidad (Alonso y Fernández, 2006). En este momento, la cuestión de la gestión en el ámbito de la administración pública y el gobierno se convierte en una moda con lema “desburocratizador” y propósitos de eficiencia frente a las nuevas necesidades (nuevos riesgos sociales de exclusión). Se habla entonces de una “cultura de la gestión”. Una serie de factores ponen en cuestión tanto el contenido como las formas de intervención del Estado de Bienestar. La ruptura con el gerencialismo taylorista se produce desde distintos frentes. Argumentaciones diferentes, que llegan tanto del lado de la derecha como de la izquierda, coinciden en la insuficiencia y deslegitimación de los modos de gestión del Estado de Bienestar de aquel momento (Boltanski y Chiapello, 1999; Fernández Rodríguez, 2007).

Desde la derecha, se argumenta a favor del recorte del gasto o de la contención y, en cualquier caso, a favor de un aumento de la eficiencia. Los efectos de la crisis de los 70 y la emergencia de un nuevo paradigma productivo parecen conducir a una necesidad de reformular el Pacto Estado- Mercado inclinando la balanza hacia el incremento de la productividad y la competitividad internacional. Una de las primeras puestas en práctica de estas reformas, con carácter de continuidad, se manifiesta con la fiebre privatizadora y gerencialista de los servicios públicos que tiene lugar durante los años ochenta, en Reino Unido y EE.UU. Esta versión de reforma administrativa de la derecha conservadora se caracterizó por una gestión basada en una fuerte re-mercantilización de los servicios públicos, que se complementaba con el recorte del gasto y de las prestaciones, y una lógica de actuación según la mejor ecuación coste-beneficio y, por

tanto, regida por principios de liberalismo económico, por la forma más eficiente de alcanzar los objetivos.

Por otro lado, desde instancias intelectuales íntimamente conectadas a movimientos sociales, en los años setenta, se reclama una reforma profunda del orden establecido. Se hace una fuerte crítica a la organización jerárquica, a la rigidez burocrática de la gestión administrativa, a la tecnocratización, el paternalismo, la disciplina alienante en el lugar de trabajo, etc. desde un sentimiento de desencanto que denuncia una falta de creatividad y libertad. Frente a ello, se reclama flexibilización, descentralización del poder, autogestión, etc.<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, se produce la emergencia de nuevos grupos sociales (jóvenes, mujeres, estudiantes, minorías étnicas, etc.) que reclamaban el reconocimiento de derechos políticos y económicos que les permitieran salir de su condición de “ciudadanos de segunda clase”. La toma de conciencia, por parte de los poderes públicos, de esta diversidad demandas sociales se traduce en un sentimiento de necesidad de diversificación de los servicios hacia la especialización (según grupos, tipos de demandas, zonas geográficas), hacia la especialización técnica en tipos de exclusión o excluidos. Esta diversificación de las demandas sociales favorece la incorporación de nuevos actores a la administración de los servicios sociales y de empleo, ONGs, asociaciones, que establecen contratos con la administración pública, a la que ofrecen sus servicios especializados

Por tanto, una de las transformaciones más relevantes de este momento en lo que al empleo se refiere, es el desplazamiento en el centro de atención pública, desde el mercado de trabajo hacia el individuo, que se produce junto a una multiplicación de colectivos (“tipos de individuos”) que pueden ser foco de conflicto-desintegración (mujeres, inmigrantes, empleados de larga duración, jóvenes, etc.) y que necesitan de un tratamiento específico. El interés público que despiertan estos grupos y “nuevas necesidades” ha desbancado a la categoría homogénea de desempleado/asalariado de su posición de vulnerabilidad. Este nuevo punto de mira movilizó medidas dirigidas a colectivos con mayores problemas de inserción y tuvo sus primeros ejemplos de intervención en Francia, tras las recesiones económicas de los años setenta. Con el concepto de “exclusión social” se destacan los problemas de inserción profesional, que hacia los años 80 y 90 adquieren un sentido más extenso de desintegración, la exclusión social connota la carencia de vínculos sociales en general. Los sujetos excluidos serían así portadores de un *déficit de socialización*, en función de su distancia de las instituciones socializadoras (trabajo, escuela, o/y familia) (Dubar, 1996). Si el desempleo es un estado, la exclusión es un proceso.

Si bien, como concepto, la exclusión social emerge vinculada al discurso de la redistribución, y, por tanto, remarca el carácter pluridimensional del problema, progresivamente su significado ha sido apropiado por el discurso de la integración. En este discurso, se destacan los factores económicos e individuales de la exclusión social y, por tanto, la intervención consiste en apoyar al sujeto para que se ayude a sí mismo (Levitas, 2002). Este giro terapéutico y psicologista de la intervención nos coloca ante el paradigma de la activación, que es objeto de tratamiento más extenso más adelante. Finalmente, decir que la reforma administrativa ha de constituir un foco de estudio

---

<sup>16</sup> Estas críticas y reivindicaciones coinciden con postulados del pensamiento post-moderno y post-estructuralista (Alonso, 1999, 2001 y 2007).

central entre los análisis sobre la reforma del Estado de Bienestar, pues se constituye como una variable fundamental del cambio y muy útil para el estudio comparativo<sup>17</sup>.

#### **4.2.1. Contractualismo, gerencialismo, privatización, descentralización: los ingredientes de la modernización y de la buena gobernanza.**

Recientemente, es frecuente en los debates y discursos políticos la alusión a la “modernización” de la administración, así como al ejercicio de la buena gobernanza, para designar la introducción de nuevas prácticas de gestión en los servicios públicos. Tras la previa introducción al contexto transformador de la gestión administrativa, nos proponemos indagar en los significados y elementos fundamentales del proyecto modernizador de la gestión: ¿qué se entiende por modernización de los servicios públicos de empleo o de los sistemas de bienestar/seguridad social?

En España, la modernización de los servicios públicos de empleo aparece estrechamente ligada a la reforma y mejora de la intermediación en un sentido amplio (orientación, información, formación, activación e intermediación), conforme a los postulados del paradigma de la activación. Así, por ejemplo, se viene hablando de “medidas para modernizar los servicios públicos de empleo y favorecer la intermediación laboral”<sup>18</sup> y de la necesidad de modernizar estos servicios “a fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo...”<sup>19</sup>. Por otro lado, se considera que esta mejora se ve favorecida por la participación de “otros agentes”<sup>20</sup> en la intermediación. En algunas ocasiones aparece la palabra “potenciación” en el lugar de “modernización” (“potenciación de los servicios públicos de empleo y la actualización y mejora de los mecanismos de protección social de los trabajadores”<sup>21</sup>), de lo que se deduce que se trata de hacerlos más influyentes/importantes en/para el funcionamiento del mercado laboral o más eficaces. En España, incluso ha llegado a hablarse de un “Plan Global de Modernización de los Servicios Públicos de Empleo Estatal”<sup>22</sup>, aún no puesto en marcha, que sirva para la mejora de los recursos materiales y tecnológicos de la red de oficinas así como para mejorar la estructura organizativa, la situación laboral y retributiva del personal, siendo “su objetivo estratégico... la mejora de la atención a los usuarios y la calidad de los servicios”<sup>23</sup>.

Con carácter anterior a estos documentos, ya en el *Boletín de Información Sociolaboral Internacional* nº 59, “La protección social en 1998: continuidad e innovaciones”, se hacen referencias a la necesidad de “reestructuración de las administraciones para una mejor articulación entre las instituciones públicas y privadas así como para mejorar las relaciones con los beneficiarios” (p. 62) o a la “simplificación administrativa”, cuyo significado se relaciona con la mejora de las relaciones con los beneficiarios, así como

---

<sup>17</sup> Tal y como Pierson señaló, existen tres tipos de reforma del Estado de Bienestar (re-mercantilización, contención y re-calibración) acordes con distintos tipos de régimen de bienestar. Henman y Fenger (2006: 6) señalan la conveniencia de añadir entre los tipos de reforma citados la reforma administrativa, cuyas características diferirán según las características y circunstancias de los Estados, según veremos más adelante.

<sup>18</sup> Documento para la mesa de diálogo social sobre mercado de trabajo. 18 de octubre de 2005, p. 16.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, 2006, p.30.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 34 y Ley 43/2006, p. 46588

<sup>23</sup> *Ibid.* y p. 46596

con la coordinación de los ministerios de tutela. Alusiones a la eficacia, la evaluación, el control y el reparto de competencias acompañan estos proyectos de reestructuración y simplificación.

La modernización de los servicios públicos de empleo se presenta como una tendencia global (de apoyo general) hacia la reforma administrativa de los mismos, en un sentido concreto. Se trata de una reforma administrativa que va en la dirección de la búsqueda de la eficiencia, la eficacia, la incorporación de otros agentes y la mejora de los recursos tecnológicos, todo ello en persecución de una “mejora” en la intervención con los ciudadanos.

Esta modernización administrativa afecta a uno o más de estos tres aspectos clave, constitutivos de la intervención: la financiación, el proceso de implementación y los actores en la implementación, respectivamente. Las reformas que atañen a cada uno de ellos se presentan como “soluciones” a “problemas” en cada una de las áreas organizativas de la administración y se integran como parte de la llamada nueva gestión pública (NPM, *New Public Management*):

- 1) La tendencia privatizadora, que actúa a favor de una reducción/contención de los costes.
- 2) La introducción de nuevas formas de gestión institucional interna/externa (entre los órganos implementadores/con el ciudadano), que han puesto de moda expresiones como “gestión por objetivos” (MBO, *Management By Objectives*) y “contractualismo”, que representan alternativas a la ineficacia de las instituciones tradicionales, cuando éstas comienzan a resultar limitadas en su capacidad de intervención ante la diversificación de las necesidades sociales (y laborales, de las empresas). Además, estas nuevas formas conllevan la puesta en marcha de nuevas dinámicas de evaluación y control.

La puesta en marcha de nuevas formas de gestión diversificada que acabamos de señalar es inseparable de la incorporación de nuevos actores al proceso de implementación de programas de empleo, ya sean con o sin ánimo de lucro (ONGs, empresas de servicios de colocación, empresas de formación). Todo ello conlleva el surgimiento de entramados organizativos distintos y más complejos, que se justifican con el propósito de conseguir una gestión más eficaz y eficiente, tanto a nivel interno, de coordinación entre organismos, como con respecto al ciudadano. Así, nuevos discursos, “racionalidades políticas”, legitiman la introducción de nuevas tecnologías de gobierno y contribuyen a la construcción de subjetividades y a la producción de nuevas realidades. Se trata de discursos que no sólo expresan decisiones sino también la justificación de las mismas (Henman, 2006: 20). En este caso, son discursos que hacen referencia a: la gestión eficiente, la calidad del servicio, la mejor atención al cliente. La jerga de la nueva gestión pública es, principalmente, empresarial (du Gay, 2000 y 2003).

La “nueva gestión pública” o “la gestión por objetivos”<sup>24</sup> emerge de la ciencia de la administración hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, y supone un acercamiento sustancial entre el sector público y el sector privado. En cuanto a la reforma del sector público del servicio de empleo, se ha especificado como su base la teoría económica neo-institucional, que bebe de la teoría del coste de transacción y de la

---

<sup>24</sup> La dirección por objetivos es heredera de la vieja técnica de gestión diseñada, en los años cincuenta, por Peter Drucker como solución efectiva a la medición del rendimiento de los cuadros directivos (Fernández Rodríguez, 2008).

teoría de la agencia. La primera sostiene la asunción de una fuerte asociación entre la gestión y los costes, de modo que esta gestión se configura en torno a los mismos, así, la variedad de costes de transacción explica la variedad de opciones institucionales”. La segunda, la teoría de la agencia, parte de la consideración de que tanto principales como agentes están comprometidos en la acción con los intereses y razones de la gente. Se presume que, en un sistema más flexible, con mayor capacidad de maniobra (discrecionalidad para los interventores) estos intereses tendrán la posibilidad de alcanzar un mayor protagonismo (Sol y Westerveld, 2006: 384).

Las especificidades de la nueva gestión pública se hacen patentes al contrastar sus elementos principales con los del gerencialismo anterior. Pollitt (1993), siguiendo los trabajos clásicos de Gulick y Urwick sobre ciencia de la administración, enuncia como elementos esenciales del gerencialismo: planificación; organización; selección de personal; dirección; coordinación y orientación; relaciones e información y balance presupuestario. Por contraste, en la actualidad, la fórmula de la “gestión por objetivos” está mejor representada por esta otra sucesión de elementos/etapas: definición de metas; delegación; flexibilidad; seguimiento de la eficiencia (“*monitoring performance*”); evaluación de la eficiencia (“*performance assessment*”) y nuevo ciclo de la política (retroalimentación) (Sol y Westerveld, 2006).

De un modo más extenso, podemos decir que la NPM se caracteriza por: (1) el énfasis en la eficiencia, la evaluación y la consecución de objetivos, que implica un desplazamiento de los sistemas de gestión enfocados a los inputs y los procesos hacia los sistemas de gestión centrados en los efectos y los resultados; (2) un gusto especial por la cuantificación y la medida que lleva al establecimiento de indicadores de actuación; (3) la preferencia por estructuras organizacionales horizontales y autónomas; (4) el paso de relaciones jerárquicas entre organismos a relaciones regidas por contratos o semi-contratos; (5) el desarrollo de mercados o mecanismos de mercado para la provisión de servicios públicos; (6) el énfasis sobre la calidad del servicio; (7) una difusión de las fronteras entre el sector público, privado y las organizaciones sin ánimo de lucro, como consecuencia de procesos contractuales, de externalización y asociación; (8) una trasposición de los valores de universalismo, equidad y seguridad por los de eficiencia e individualismo (Pollitt, 2003: 27-28). De ello resulta un claro desplazamiento desde una “gestión de dirección” a una “gestión difusa”, en cuanto a la agencia, y obsesionada por las metas y la evaluación en cuanto al procedimiento; de modo que, los procesos de implementación en sí y los inputs quedan invisibilizados

Asociado al concepto de NPM, aunque de creación más reciente, se encuentra el concepto de gobernanza. Éste alude a la buena gestión diversificada, en agentes y objetivos, como consecuencia de nuevos desafíos y necesidades que vienen de manos de la dispersión de la capacidad de gobierno del Estado entre lo internacional y lo local/regional. La gobernanza hace referencia a la parte del NPM que tiene que ver con la pluralización de actores que participan en la provisión del bienestar. Se puede identificar con los siguientes aspectos: cooperación inter-organizacional, la cultura del contrato, una dinámica de concesiones y subvenciones públicas y las formas de implementación no-gubernamentales y no-jurisdiccionales (Henman y Fengler, 2006: 9).

Esta concepción de gobernanza sería inviable si no se hubiese producido la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la administración del bienestar. Estas nuevas tecnologías se presentan como una

herramienta fundamental de coordinación y control de la nueva red de agentes que participan en la provisión del bienestar así como pueden llegar a constituir un agente de control en sí mismo al protagonizar nuevas formas de relación entre la administración y el ciudadano. Un ejemplo de esta nueva situación lo representa la figura del ciudadano auto-administrado, dentro del margen de aplicaciones informáticas y portales de servicios sociales. El gobierno electrónico es una forma de auto-gobierno, y nueva participación cívica, capaz de producir profundas transformaciones en la categoría de ciudadano, que pasa de ser administrado a auto-administrarse. Favorece una despersonalización de la relación entre la administración y el ciudadano y colabora a la consolidación del “gobierno en la distancia” (Rose, 1996). La ausencia de relaciones personales administrador – administrado así como la inexistencia de una autoridad referente pueden concluir, en algunas ocasiones, en situaciones de “no respuesta” y desresponsabilización, por parte de la administración con respecto al ciudadano, o de desamparo para el ciudadano, debido a la dificultad de manejarse entre una gama de funciones administrativas, a menudo, inmersas en un mosaico de organismos de referencia, al tiempo que encorsetadas en los estándares y la volatilidad electrónicos.

Junto a esta apariencia de laxitud, las TICs, empleadas a efectos de gobernanza posibilitan un reforzamiento del control del gobierno más allá de una presencia física. Se trata de un control más potente bajo una apariencia de laxitud. Son modos de gobernanza gerencialistas y cercanos al funcionamiento del mercado (“*management by objectives*”), que correlacionan con mecanismos de relación entre actores basados en el contrato. El auge de éstos ha popularizado el término de “contractualismo”. Se trata además de un auge que va de la mano del de las “organizaciones para-gubernamentales” (Hook y Schuppert, 1988), tercer sector, actores privados gestionando servicios públicos. Este contractualismo se integra como parte fundamental de la nueva gestión pública. Sus características definitorias son la privatización, la flexibilización institucional y la implicación del solicitante de empleo en la provisión de su propia seguridad social. En el ámbito del empleo, tales características se ponen al servicio de una mayor efectividad y eficiencia y la mejora de la capacidad organizacional y de la atención al cliente para responder a un mercado de trabajo más complejo (Sol y Westerveld, 2006: 384).

Mosley y Sol (2005: 8), por su parte, identifican tres tipos principales de contrato en la provisión de servicios públicos de empleo:

1) Contratos internos de gobierno. Éstos son los llevados a cabo entre administraciones públicas (Estado – CC.AA – entes locales – agencias de colocación universitarias). Se han denominado también “cuasi-contratos”. Este tipo de contratos concede mayor discrecionalidad a los actores públicos acorde con la situación.

2) Contratos entre administraciones públicas y organizaciones privadas (asociaciones, sindicatos, centros de formación, etc.). Se habla de “contratos basados en el mercado”. Estos contratos se fraguan como resultado de un proceso de oferta pública (licitación o concesión) y constituyen acuerdos sobre resultados, financiación, rendición de cuentas así como, sobre asuntos como el tratamiento de los clientes. Se utilizan fundamentalmente para la mediación con los individuos que están a gran distancia del mercado de trabajo y suelen conferir un alto grado de libertad a las partes contratantes (agencias). Los regímenes de pago a las agencias están generalmente basados en el rendimiento.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Esto puede generar el aprovechamiento oportunista por parte de las agencias. Algunos países han resuelto esto con el pago de una cuota fija, acompañada de un presupuesto separado, cuando se trata de

3) Contratos entre implementadores y usuarios (contratos individuales). Este tipo de contratos remiten a figuras como el “compromiso de actividad” o la condicionalidad de acceso a la protección. Suelen estar estrechamente relacionados con propósitos de especialización y atención individualizada que depositen cierto grado de responsabilidad sobre el solicitante de empleo (y parte del contrato) en la búsqueda de nuevas vías de integración en el mercado de trabajo: proyectos de acción individual y planes de acción personal. Este tipo de contratos tienen en su base el principio de “equilibrio entre derechos y deberes” o, dicho de otro modo, de “no derechos sin obligaciones”. También se les ha llamado “contrato con el cliente/individual”.

Sin embargo, este tipo de contratos no se ajustan normativa y conceptualmente a las características tradicionales de la relación entre administración y administrado. La forma contractual es genuinamente individualista, pues exige la libre suscripción de acuerdos entre individuos, y está basada en la voluntad de las partes que se ponen en común para alcanzar intereses particulares. De este modo, en este tipo de prácticas, se produce cierta tensión entre la naturaleza *top-down* de la regulación del bienestar y la más igualitaria naturaleza de la regulación del contrato (Eichenhofer y Westerveld, 2005: 36). Estos autores perfilan distintos tipos de lógicas de gobernanza dependiendo de tres aspectos de la estructura contractual: la prominencia de uno u otro de estos tipos de contrato; los servicios que se cubren a través de cada modalidad contractual y el procedimiento por el que se establece el contrato (Mosley y Sol, 2006: 6-7). Dichas lógicas dan lugar a diversos modelos:

- a) Modelo burocrático. Es un modelo de provisión generalmente pública y según los parámetros de la intervención burocrática tradicional. Tan sólo de modo residual se recurre a proveedores externos (privados) sin ánimo de lucro, para atender necesidades de grupos específicos (*'niche markets'*).
- b) Modelo de gestión por objetivos (MBO). Responde al modelo gerencial que venimos describiendo. Podemos encontrar tres variantes según predominen los contratos entre entidades públicas; entre entidades públicas y privadas y los procedimientos por los que éstos llegan a establecerse.

Tendremos asimismo diferentes tipos de provisión:

- a) Provisión general por los servicios públicos. Se recurre a proveedores externos para el caso de servicios especializados.
- b) Provisión generalmente basada en el mercado (*quasi-market*), mediante contratos a los que precede un procedimiento de licitación competitivo.
- c) Provisión basada en el mercado, en la designación de un “proveedor preferido” (*preferred-supplier*). Los proveedores potenciales no concurren en un procedimiento de licitación, sino que son directamente autorizados o desestimados por la autoridad pública competente para ello. Se elige entre un grupo limitado y el criterio racional es la profesionalidad.

---

proporcionar servicios más caros (Australia). Los resultados a medir/evaluar pueden ser de primer orden o de segundo orden. Es decir, a la hora de la evaluación de la eficiencia, puede tenerse en cuenta tanto la consecución de objetivos últimos (número de desempleados colocados, por ejemplo) como la consecución de objetivos intermedios (número de desempleados/clientes atendidos) o ambos.

Es a raíz de estos contratos que se configura una estructura triangular en la provisión del bienestar, dónde intervienen: principal, agencia y cliente (ciudadano), conforme a los parámetros de la nueva gestión pública: reparto de responsabilidades, privatización, y diversificación de la intervención conforme a nuevas demandas. Finalmente, para completar la visualización de este panorama de cambio, deberíamos hacer alusión a los ya mencionados “nuevos actores” de la intervención social. Estos pueden ser empresas privadas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, etc. que provean servicios mediante contratos, acuerdos o negociaciones con las autoridades públicas, y estén sujetos a un régimen de auditoría, o bien de manera independiente, con o sin ánimo de lucro.

En algunos países se ha producido una proliferación de asociaciones y ONGs que hacen frente a necesidades sociales locales, junto a empresas multinacionales que se encargan de la intermediación en el mercado de trabajo. En la actualidad, la legitimación de su existencia difiere entre las argumentaciones acusadas de cierta mitificación asociacionista y las razones de corte liberal, que persiguen el recorte del gasto. Desde las primeras, se apuesta, sobre todo, por la incursión en la provisión de bienestar de asociaciones sin ánimo de lucro que, o bien persiguen la autogestión frente al lastre de la dependencia de burocracias remotas, o bien tratan de compensar los vacíos de la intervención social estatal. Las segundas, sin embargo, pretenden la aplicación de lógicas de eficiencia a la distribución de los recursos.

Las implicaciones de las organizaciones no gubernamentales en la gobernanza llegan a ser centro de interés científico hacia el principio de los noventa. Se han señalado dos factores que favorecen el protagonismo en la gobernanza de estas organizaciones:

- a) Heterogeneidad. La diversidad de la población y de sus necesidades, que hace insuficiente una única instancia proveedora de servicios.
- b) Tradiciones históricas. Por ejemplo, la tradición religiosa, en muchos casos, ha sido el precedente de una red de ONGs laicas.

Se estima la existencia de cuatro tendencias de reforma/evolución de los modos de gobernanza, en lo que concierne al reparto de competencias entre el Estado, el mercado y las organizaciones no gubernamentales, en el ámbito de desempleo, prestando atención a los servicios dispensadores de subsidios y aquéllos que se encargan de fomentar la vuelta al mercado de trabajo (Fenger<sup>26</sup>, 2006:74-76):

- a) La convergencia hacia mecanismos de mercado entre distintos países (Osborne y Gaebler, 1992).
- b) La importancia concedida a las nociones de auto-gobernación y co-gobernación, basadas sobre el principio de “reparto de responsabilidades”, ya sea entre empresarios, empleados y receptores del bienestar o entre distintos sectores societales (Merrien, 1998). En esta línea de reforma administrativa, las nociones de corporativismo y co-gobernanza adquieren protagonismo<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Las referencias de autores que aparecen en la relación siguiente son las que hace el propio Fenger (2006)

<sup>27</sup> Es pertinente realizar una aclaración de las diferencias entre corporativismo y co-gobernanza. Mientras que el corporativismo se caracteriza por interacciones consolidadas y bien estructuradas en un sistema cerrado de patronal, sindicatos y Estado, la co-gobernanza se refiere al establecimiento de relaciones de modo espontáneo e informal entre toda una variedad de actores.

- c) La consolidación y reforzamiento de los modos de gobernanza nacionales tradicionales. La gobernanza se presenta como un proceso “path-dependent” (Pierson, 2000).
- d) La convergencia hacia modelos de gobernanza del bienestar europeos, acordes con las indicaciones de las líneas directrices para el empleo. Europeización (Bertozzi y Bonoli, 2002).

Un análisis comparativo de cuatro países (Reino Unido, Alemania, Países Bajos y Suecia) demuestra una ausencia total de convergencia hacia formas similares de gobernanza. Por el contrario, en todos estos países los cambios acaecidos en los modos de gobernanza se deben a factores independientes, siendo la tendencia en Reino Unido hacia la privatización, y en el resto hacia el “reparto de responsabilidades” (Fenger, 2006:74-76).

La clasificación de los Estados en función de la dinámica contractual nos permite profundizar en este cuadro comparativo (Sol y Westerveld 2006: 385). Nos encontramos con que Alemania, Francia y Bélgica, son más proclives al establecimiento de contratos internos de gobierno en el contexto de una “gestión por objetivos” (MBO). Sin embargo, mientras que en Francia sucede que los acuerdos carecen de seguimiento una vez contraídos, en Bélgica, las partes contratantes son sometidas a un excesivo control. Los contratos basados en el mercado se inician en EE.UU. y Australia. Actualmente en Europa, un caso representativo de gestión privada del empleo (*quasi-market*) lo constituye el Reino Unido. Las “Employment Zones”, que se establecieron en el marco del New Deal, han supuesto un importante experimento de gestión privada junto con otras experiencias de “partnership” en la gestión del empleo de ciertos colectivos excluidos (desempleados de larga duración y discapacitados). Otro ejemplo de privatización de los servicios de empleo a este nivel de intervención, sobre colectivos en riesgo de exclusión, se encuentra en los Países Bajos. Tan sólo Australia tiene un mercado de colocación privado para todos los desempleados, a través de la subcontratación de agencias. Estas prácticas de gestión se ubican en un contexto de políticas de activación restrictivas, con tendencia a reforzar la condicionalidad de acceso a las prestaciones y a recortar la cantidad de las mismas. Se dedican en la mayoría de los casos a cubrir servicios de reinserción, salvo las *Employment Zones* que tienen a su cargo también el pago de las prestaciones. Con respecto al entramado (árbol) contractual de estos países de gestión basada en el mercado, nos encontramos con que en Australia y Reino Unido sólo existe una única administración central que actúa de “principal”; por contraposición, en los Países Bajos, las administraciones locales realizan ofertas independientes y determinan sus propios objetivos de política activa y estrategias (Sol y Westerveld, 2006: 17, 115, 385-390)

Esta reorganización de la gestión a través de contratos tiene importantes implicaciones en la transformación de los procedimientos de relación entre organismos que revierten, en última instancia, en el ciudadano administrado/cliente. En la gestión por contratos, el objetivo supremo de la eficiencia ha conducido a la sustitución de las reglas de procedimiento, para la implementación, por incentivos y sanciones con respecto a la consecución de una serie de metas fijadas en indicadores. Desde esta perspectiva, se considera que las agencias privadas son más capaces de ayudar al desempleado a encontrar trabajo, pues reaccionan a los incentivos más intensamente. Este sistema de incentivos y sanciones no funciona tan sólo como motor de la eficiencia sino que, además, lleva implícitos mecanismos de control: evaluación de los resultados, auditorías,

“benchmarking”, etc. No obstante, este control no alcanza al hecho de que la introducción de nuevos actores en el proceso de implementación conlleva el establecimiento de nuevas relaciones de poder y nuevas y diversas posibilidades de fisura con respecto al “deber ser” de esa implementación, es decir, nuevas formas de desviación de las prácticas políticas con respecto al diseño de la política. Algunos ejemplos paradigmáticos de esta nueva circunstancia son, por un lado, las acciones de aprovechamiento/fraude que las agencias cometen con el fin de ofrecer evaluaciones positivas y, así, mantenerse como proveedoras (algunos de ellos: *sherry picking*, *creaming* y selección adversa); por otro lado, los procesos de negociación y discusión que entraña la nueva relación entre el implementador y el usuario/cliente, al diluirse los medios de una gestión rígida.

Esta dilución de la rigidez burocrática que protagoniza la reforma de las estrategias de implementación no es una mera cuestión procedimental, sino que ha venido de la mano de una transformación del contenido sustantivo de la intervención. Las calificaciones de anquilosamiento de las instituciones del bienestar tradicionales, que conducen a la reforma administrativa, no pueden entenderse sin un cambio en la percepción de los problemas a afrontar: cambio en la percepción de la cuestión social, del problema de desempleo, de las necesidades y derechos sociales de los ciudadanos y de cuál ha de ser su relación con el Estado. A este respecto, los ciudadanos y el propio concepto de ciudadanía son los últimos y más fundamentales depositarios de estas transformaciones administrativas. Así, en el ámbito del empleo, el giro hacia una intervención terapéutica, personalizada, propia del paradigma de la activación, que se hace necesaria desde una nueva percepción de la “ausencia de empleo” como ausencia de socialización<sup>28</sup> es inconcebible sin la concesión de un mayor margen de discrecionalidad al administrador con respecto a un usuario más concreto que, por otra parte, puede encontrar en este modelo de intervención una forma de negociar la satisfacción de sus necesidades y su posición con respecto a la instancia proveedora.

Este nuevo modelo de gobernanza a múltiples niveles se manifiesta más allá de las fronteras de los Estados. Las instituciones europeas lo han convertido en abanderado tanto de sus propias prácticas como de las recomendaciones para los Estados miembros en materia de empleo y protección social. A continuación, dedicamos un apartado a tratar el rol, los discursos y las prácticas de estas instituciones en el marco de la reforma administrativa de los Estados de Bienestar europeos.

#### ***4.2.2. La apuesta modernizadora de la flexiguridad europea. Predicar con el ejemplo.***

La Unión Europea ha relanzado en los años recientes sus propuestas de gestión de la protección social y el empleo a la sombra de un nuevo concepto/estrategia política, llamada “flexiguridad”<sup>29</sup>, que describe una “afortunada” combinación de flexibilidad económico-laboral y remodelada seguridad social, desde la que alcanzar y/ o mantener los más altos niveles de crecimiento económico y cohesión social. En la propuesta de

---

<sup>28</sup> Se produce un desplazamiento de la cuestión social. Se pasa de un análisis global de los problemas y contradicciones que atraviesan nuestras sociedades, a un análisis focalizado.

<sup>29</sup> La voz “flexiguridad” en español ha sido precedida por la de “flexiseguridad”; sin embargo, “flexiguridad” presenta mayor similitud lingüística con sus correlativos inglés y francés: “flexicurity” y “flexicurité”, respectivamente.

principios de flexiguridad de la Comisión se mencionan los siguientes aspectos como “componentes de la flexiguridad”<sup>30</sup>:

- 1) *Acuerdos contractuales flexibles y fiables* teniendo en cuenta dos perspectivas, la de los dos actores principales (empleador y empleado) y la de “los que están dentro” y “los que están fuera” del mercado laboral. Todo ello a través de leyes laborales, convenios colectivos y una organización adecuada para los trabajos modernos.
- 2) *Estrategias globales de aprendizaje permanente* que garanticen la empleabilidad y adaptabilidad constante de los trabajadores, prestando especial atención a los trabajadores más vulnerables.
- 3) *Políticas activas del mercado laboral eficaces* que ayuden a las personas a afrontar los cambios rápidos, disminuyan los tiempos de periodo de desempleo y faciliten las transiciones entre puestos de trabajo.
- 4) *Modernos sistemas de seguridad social*. Que apoyen la renta de las personas de manera adecuada, que fomenten el empleo y facilite la movilidad en el mercado. En este punto también se hace mención a que los sistemas de seguridad social presten ayuda a las personas para que puedan conciliar su vida laboral y familiar.

Aunque ninguno de estos componentes hace una alusión directa a una reforma administrativa, más allá de “*convenios colectivos y una organización adecuada para los trabajos modernos*” o “*modernos sistemas de seguridad social*”, a lo largo del texto de la Comunicación “Hacia principios comunes de flexiguridad: Más y mejores trabajos mediante la flexibilidad y la seguridad”, encontramos continuas referencias a la inconveniencia de una reglamentación objetiva y delimitada (regulación “rígida”) para la implementación de políticas de activación, así como frecuentes menciones a la bondad y conveniencia de mecanismos como: “*reparto de responsabilidades, colaboración, cooperación, negociación (bargaining), diálogo social, partenariado (partnership) entre actores sociales y niveles de gobierno*”. Junto a éstos se hace alusión al reparto de los costes (“*cost-sharing*”), entre el Estado, el trabajador y la empresa, especialmente, en relación a la financiación de programas de formación continua y se hace hincapié a la asignación de recursos de manera que resulte rentable, (“*cost-effective*”). Estos son aspectos todos ellos, que nos remiten a elementos fundamentales de la nueva gestión pública: la obsesión por la eficiencia, el recorte de los costes, la responsabilización del ciudadano de sus costes, la introducción de nuevos agentes en la implementación, etc. Desde el concepto europeo de flexiguridad, se pone de manifiesto la complementariedad entre un paradigma de intervención dirigido a la socialización del trabajador y la existencia de complejos entramados organizativos detrás de la implementación, así como procedimientos de regulación flexible.

Por otra parte, el procedimiento de intervención europea en lo social constituye un ejemplo a gran escala de la gestión por objetivos, laxa y, a múltiples niveles, en la que intervienen gran cantidad de agentes. Este procedimiento es el Método Abierto de Coordinación y, debido a su laxitud, sus efectos pueden ser insospechados. No obstante, una primera aproximación al MAC, nos proporciona alguna intuición sobre los mismos. El MAC constituye un referente de las actuaciones nacionales al ser el espacio dónde se establecen indicadores comunes (benchmarking), desde los que se establecen metas en cifras, y se determinan “buenas prácticas” para los Estados Miembros. Por otra parte, el MAC también ejerce influencia en el ámbito de las representaciones hegemónicas

---

<sup>30</sup> “Hacia principios comunes de flexiguridad: Más y mejores trabajos mediante la flexibilidad y la seguridad”. Bruselas, 27.6.2007. COM(2007)359final, p.5.

nacionales mediante la transmisión de nuevos conceptos y términos a los Programas de Reforma Nacional (posteriormente, traducidos en políticas públicas nacionales concretas). El MAC se institucionalizó en el Consejo Europeo de Lisboa (Marzo 2000). Los relanzamientos de la “Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo”<sup>31</sup>, para los años 2005-08 y 2008-10 se implementan según los postulados de este Método. El MAC es la lógica flexible de gestión europea. Abarca las siguientes etapas (Serrano Pacual, 2005):

1) Las instituciones europeas proponen una serie de líneas directrices<sup>32</sup>, que consisten en medidas y objetivos generales, muchas veces agrupadas en torno a conceptos (activación, empleabilidad, etc.). Éstas van acompañadas de plazos (largo, medio y corto) específicos para su realización.

2) Las líneas directrices se traducen en políticas nacionales y regionales a través de los Planes de Reforma Nacional (llamados hasta 2005, Planes de Acción Nacional), que son documentos elaborados por los Estados Miembros dónde se ejemplifica el modo en que ese país ha planificado ajustarse a las medidas y alcanzar las metas propuestas en las líneas directrices, teniendo en cuenta su situación particular.

3) Se crean una serie de indicadores (“benchmarking”) con los que comparar sincrónicamente y diacrónicamente las evoluciones de los Estados miembros e identificar lo que han sido denominadas como “mejores prácticas”.

4) Se pone en marcha un proceso de evaluación, revisión y control por parte de las instituciones europeas y se exponen los resultados en el “Informe Conjunto Anual sobre Empleo”.

De este modo, a través del MAC, los textos de la UE se convierten en referentes indiscutibles de la evaluación nacional de las actuaciones de los Estados miembros. Aunque se habla de un carácter puramente formal y de mero “trámite burocrático” de los Programas de Reforma Nacional, desechamos la idea de que la elaboración de tales planes carezca de trascendencia práctica. Este procedimiento no es casual o simbólico, simplemente, sino que forma parte de toda una nueva corriente en gestión y gobernanza que se extiende a todos los ámbitos (nacional e internacional) y se retroalimenta en las influencias e interacciones entre ellos (“gobernanza suave”, también llamada “gobernanza a múltiples niveles”). Mediante su puesta en práctica, se intensifica el uso de expresiones y conceptos como “buenas prácticas”, “consenso entre interlocutores sociales”, “debate comprensivo”, “diálogo social”, o “sendas nacionales” (“national pathways”).

Son numerosos los autores que se vienen oponiendo a esta forma de gestión alegando diferentes razones interrelacionadas, algunas de ellas son las siguientes:

---

<sup>31</sup> Los objetivos sociales comunes de la estrategia de Lisboa son: pleno empleo, promover la calidad y productividad en el trabajo y el reforzamiento social y cohesión territorial.

<sup>32</sup> Las directrices sobre salud y seguridad en el trabajo, se aprueban por mayoría absoluta mientras que las que tienen que ver con la seguridad social en términos de regulación de la relación de trabajo (contrataciones, despidos, representación de los trabajadores...) así como protección social se aprueban por unanimidad. Quedan fuera del ámbito de intervención europeo los derechos de huelga, de asociación y la regulación de los salarios.

- a) Su índole fuertemente instrumental y economicista, demasiado centrada en las metas sin prestar atención a cómo se logran (p. ej.: Salais, 2005)
- b) Su cualidad de incrementar la distancia entre gobierno y administrado, al crear una multiplicidad de instancias a las que el ciudadano puede “pedir rendición de cuentas de la acción pública”, sin que ninguna de ellas sea la apropiada. Es el llamado “gobierno a una doble distancia” (Walters y Haar, 2007). En la siguiente sección, pasaremos a ver cómo en España está teniendo lugar esta modernización de la gestión.

#### ***4.2.3. El camino hacia la intervención fragmentada en el ámbito del empleo en España: transformación de la composición de actores y modos de intervención.***

En el caso de España, un discurso que ha justificado el impulso de lucha contra una excesiva burocratización inoperante ha marcado el inicio del proceso de reforma en la administración de los servicios públicos de empleo. Junto a él, han colaborado las presiones de organismos internacionales, como la UE y la OIT, a favor de una gestión “más especializada, dinámica y eficiente” que se presenta indisolublemente unida a una implementación descentralizada y abierta a la participación de agentes privados. Se ha hablado así de falta de celeridad, atraso tecnológico y déficit de personal (y de su capacidad) del Instituto Nacional de Empleo. Éste, constituido en 1978, funcionaba prácticamente como un órgano registrador de ofertas y demandas de empleo y dispensador de prestaciones/subsidios. Frente a ello, se mantiene un ideal de “avanzar hacia una intermediación laboral más ágil, eficaz, transparente y participativa, donde la coordinación y la relación de los distintos actores sea más fluida”, según se desprende de informes emitidos por el CES durante los últimos años (Pérez, 2007: 127).

##### *4.2.3.1. Antecedentes.*

Tras las puntuales intervenciones por parte de organizaciones filantrópicas para paliar la pobreza, o de empresas privadas para la mediación en el mercado de trabajo que predominaron hasta bien entrado el siglo XIX<sup>33</sup>, a principios del siglo XX, se extiende, con la II República (1931), un clima político que facilita una evolución normativa hacia la responsabilización colectiva frente al problema de la pobreza y del desempleo y que potencia el papel de los servicios públicos de empleo. Tras las crisis económicas de finales del XIX y principios del XX, y el aumento de la movilización obrera, se constituyen diversas bolsas de trabajo, fundamentalmente en el sector agrícola para paliar el desempleo, y seguros sociales procedentes de las diversas corporaciones profesionales (Sobrina González, 2006). Estas bolsas de trabajo pasan a ser controladas por el Ministerio de Trabajo, hasta acabar por ser absorbidas por los poderes públicos. Si bien anteriormente existían también organizaciones que llevaban a cabo esta intermediación, ésta se realizaba de forma lucrativa, ya que se hacían cargo de ella empresas comerciales sometidas a la regulación del mercado.

La II República instaura, con la Ley de Colocación obrera (LC del 1931), una red nacional de oficinas de colocación y un seguro obligatorio, favoreciendo el desarrollo de los servicios públicos. Es el primer intento, por tanto, de ofrecer unos servicios

---

<sup>33</sup> En la mayoría de los países europeos las entidades que se encargaron de la gestión del empleo y desempleo fueron privadas, ya se tratara de los gremios/asociaciones profesionales (Francia) o de los sindicatos (Suecia). La condición para disfrutar de sus servicios era la afiliación.

desmercantilizados, protegiendo a los sujetos de las leyes asimétricas del mercado a través de tres instrumentos: el establecimiento de un sistema de colocación (registros y bolsas de trabajo) en el sector agrícola, la posibilidad de obligar al laboreo forzoso de tierras sin trabajar y subvenciones a pequeños propietarios para pagar los salarios (Sobrino González, 2006). El alcance de estos primeros esfuerzos fue muy limitado ya que los servicios públicos se ocupaban tan sólo de la transmisión y recogida de información sobre el mercado de trabajo, con escasa eficacia mediadora; no obstante, constituyen un importante precedente, ya que es la primera vez que se plantea una responsabilización colectiva frente al problema de la crisis del mercado de trabajo. Los poderes públicos asumen la responsabilidad de intervenir frente al desempleo y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Hay, por tanto, una asunción implícita de que el mercado de trabajo no funciona adecuadamente y requiere de la protección de los trabajadores más vulnerables. Esta intervención en el mercado de trabajo, dirigida a la colocación, corre pareja con la protección frente al paro involuntario, viéndose a ambos como dos instrumentos vinculados.

Si bien durante el franquismo (1972) se plantea el reconocimiento institucional de la política de empleo como institución, no es hasta 1978, con la Constitución Española, cuando se desarrolla la política orientada al pleno empleo y a la formación, seguridad en el trabajo, etc. (Sobrino González, 2006). La fuerte crisis económica y la reforma política de la transición facilitan la instauración del INEM con el objetivo de defender el principio de que el trabajo no debía considerarse como una mercancía, estimulándose el desarrollo del derecho de trabajo a fin de proteger al trabajador del libre mercado y de garantizar el derecho de todo ciudadano al trabajo. Con el INEM se desarrolla un modelo de intervención monopolística que reúne la gestión de las prestaciones por desempleo, oficinas de colocación, gestión de las subvenciones de contratación y la formación profesional no reglada. Sin embargo, la disociación entre los principios políticos e ideológicos que asienta las actividad legisladora a fin de ordenar la intermediación laboral y los instrumentos utilizados para su concreción (insuficiente actuación normativa que explica la desregulación y permisividad jurídica, desajustes internos del INEM debido a deficiencias técnicas, déficit de personal, desatención de las necesidades esenciales del INEM), debilitan el funcionamiento del INEM, haciéndole profundamente ineficaz, y quedando relegado a un funcionamiento meramente burocrático (Sobrino González, 2006; Valdés Dal- Ré, 2006).

#### *4.2.3.2. Marco jurídico: el camino hacia la modernización de los servicios públicos de empleo en España.*

A día de hoy y desde los años ochenta, el proceso de modernización de los servicios públicos de empleo en España se aventura caótico e imprevisible. Juristas, politólogos y sociólogos (Marbán, Valdés-dal-Ré, Sobrino González, Molina Navarrete, etc.) hablan de vacíos normativos, dualismos y ralentización en la andadura a lo largo de este proceso, al mismo tiempo que abogan por una “verdadera” modernización del sistema de empleo que, efectivamente, resulte en especialización y dinamismo.

En relación a los agentes sociales, tanto patronal como sindicatos han estado de acuerdo en la idea general de modernización de la gestión del Servicio Público de Empleo si bien discrepando en el contenido y razones para la reforma. Así, por ejemplo, las patronales se han decantado por sistemas de gestión del empleo de carácter privado al

que se han opuesto los sindicatos, que de modo general, entienden la modernización en clave de incremento de la eficacia y calidad del servicio mientras se preserva su carácter público y gratuito.

Desde comienzos de la década de los ochenta, y hasta nuestros días, se suceden hitos de reforma de la legislación laboral en España que procuran el fin de los cuatro principios de la colocación hasta entonces implantados por la legislación franquista: estatalidad, gratuidad, exclusividad y obligatoriedad. Todos ellos apuntaban a un servicio estatal, central, único y público para la gestión de las políticas de empleo (colocación) que inicia su desvanecimiento, el de la rigidez monopolista estatal, con un gesto tímido en la Ley Básica de Empleo 51/1980, dónde se abre la posibilidad de que el INEM colabore con instituciones y entidades especializadas para la orientación, formación y empleo de grupos con especiales dificultades de colocación (art. 14.2); del mismo modo, se contempla el establecimiento de conciertos con empresas privadas y públicas orientados a la colocación de trabajadores en desempleo (art. 15).

A comienzos de la década siguiente, las CCAA comienzan a implementar programas regionales de rentas mínimas, como resultado del reparto competencial por el que la “asistencia social”<sup>34</sup> queda circunscrita al ámbito autonómico. Éste será el preámbulo de la progresiva descentralización del servicio público de empleo que dará como resultado la creación de un Sistema Nacional de Empleo (Ley 56/2003). En cuanto a gestión del empleo, se traspasan primero políticas activas, programas de autoempleo, ayudas a minusválidos (asistencia) y formación profesional ocupacional. A esta corriente de descentralización territorial, se suman las modificaciones para el sistema de empleo introducidas por la Ley 10/1994: legalización de las agencias de colocación privadas sin fines lucrativos y debidamente autorizadas; creación del sistema integral para el empleo<sup>35</sup> (SIPE); legalización de las empresas de trabajo temporal (ETTs) y consagración de la contratación directa por el empresario, bajo la conciencia de existencia de cada vez más complejas y diversificadas ofertas de empleo. A partir de este momento, algunos autores han dado por sentada la sustitución de un modelo intervencionista (Ley 1943) por uno liberal (tendente a la mínima regulación pública)<sup>36</sup>.

Como vemos, la transformación de las bases legales de la implementación (actores y modos) de las políticas de empleo y protección social despegan en España durante la década de los 90. Sin embargo, estos cambios no proceden sólo de la conciencia de su conveniencia por parte de actores políticos e interlocutores sociales, sino que se han visto también favorecidos, alentados y condicionados por factores de gobernanza internacional: nos referimos tanto a las recomendaciones y directrices europeas como a los Convenios de la OIT. Por un lado, a nivel declarativo, ambas organizaciones “abogan por la regionalización de los sistemas de relaciones laborales” (Sobрино González, 2006)<sup>37</sup>, promoviendo la gestión gerencial en el seno de un sistema institucional multi-nivel (*multi-level governance*). Por otro, a raíz del Tratado de Maastrich se elaboran documentos nacionales (“Programa de Convergencia”) que

---

<sup>34</sup> Que se interpretó en un sentido muy amplio, sino impreciso.

<sup>35</sup> Los SIPEs se regulan en el RD. 75/1995.

<sup>36</sup> Aunque otros autores consideran que el sistema nunca fue intervencionista, pues al estar demasiado burocratizado y desreglado, dejaba un amplio margen a la actuación de las empresas de selección privadas.

<sup>37</sup> OIT, art.2, Convenio nº 88.

reiteran la ineficacia, falta de información y transparencia del sistema público de empleo, hasta desembocar en la mencionada Ley 10/1994.

Entre 1994 y 2002 se inicia un período de tímidas reformas en el ámbito del empleo (“reformas por goteo”, Del Pino y Ramos, 2008). Por su parte, el Acuerdo para la Estabilidad y el Empleo de 1997 se dedica a dar entrada a una serie de órganos de control y seguimiento, así como especializados, de esos otros recientemente introducidos para la gestión de la colocación y la implementación de políticas de activación. Su creación, por tanto, es consecuencia y señal de un mayor grado de institucionalización de nuevas medidas destinadas a la mejora de la oferta, como la formación, para cuya gestión se crea el Consejo General de la Formación Profesional. Junto a éste se establece un organismo de composición tripartita, el Grupo tripartito para el seguimiento y la mejora de las ETTs y una Comisión mixta para el buen funcionamiento del mercado de trabajo y el seguimiento de las acciones. Después, la Ley 12/2001 establece la posibilidad de colaboraciones del INEM con “empresas dedicadas a la promoción de la inserción laboral”. Esto supone la creación de un nuevo tipo de organismos para la implementación de políticas activas.

El proceso de descentralización territorial que concluyó en el año 2000, quedando fuera del mismo País Vasco y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, no se llegó a expresar legalmente hasta tres años más tarde en la Ley de empleo 56/2003. En lo que se refiere a cambios en el sistema institucional para la gestión de las políticas de empleo, esta Ley no representa más que el reconocimiento legal de reformas anteriores, que estaban flotantes en el vacío jurídico. Por fin, en ella, se establece y reconoce el nuevo Sistema Nacional de Empleo, en el que se integran un re-denominado Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Público de Empleo Autonómicos (LO 9/1992). A ellos son cedidas las funciones del anterior INEM, bajo el amparo de una legislación básica estatal: gestión de las prestaciones por desempleo, intermediación, gestión de las subvenciones a la contratación, formación profesional no reglada, delineación de la estrategia en política de empleo más adecuada a las necesidades de la Comunidad y realización de Convenios con agencias de colocación así como colaboración con entidades asociadas. Además, en esta ley, se delimitan los agentes que pueden participar en la intermediación laboral: SSPPEE, agencias de colocación no lucrativas, ETTs y “entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo”. Ni qué decir tiene que, hacia la fecha de publicación de esta Ley, ya existen otras entidades privadas participando de la intermediación como gabinetes de selección, “*outplacement*”, o empresas de *head-hunting* o caza talentos; no obstante, seguirán quedando en la sombra y al margen de la reglamentación, si bien su trascendencia práctica está lejos de ser marginal (Pérez, 2007).

Lo incompleto de esta Ley se hace particularmente evidente al no incluir las novedades que supuso la ratificación en 1999 del Convenio 181 de la OIT (1997), donde figura una tipología de las agencias de empleo conforme a las diversas actuaciones que pueden desempeñar. Más allá de la mera intermediación, se incluyen acciones como emplear trabajadores para ponerlos a disposición de terceros y otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo y “determinados por la autoridad competente” (Valdés Dal Ré 2006:9). En nuestro país, la ratificación de este Convenio propiciará la puesta en marcha de un sistema de licencias y autorizaciones de entidades privadas interventoras en el acceso al empleo, realizadas con total discrecionalidad, ante lo cual algunos juristas

aconsejan que esta situación ha de ser corregida en una “segunda fase del desarrollo de servicios integrales para el acceso al empleo” (Pérez, 2007: 132).

Podríamos concluir, con respecto este período y teniendo en cuenta estos desfases normativos, que existe cierta reticencia, por parte de los poderes públicos, a un ‘abandonarse’ a la privatización de los servicios de empleo. Es un clima que se materializa en detalles como la ausencia de referencia, en la LE, a que las agencias de colocación (o entidades colaboradoras) sean “independientes de las autoridades públicas”, como las define el Convenio 181<sup>38</sup>. Precisamente esto dará como resultado que muchas agencias de colocación autorizadas sean organismos semipúblicos o parapúblicos (por ejemplo, las agencias de colocación universitarias).

Procurando virar el rumbo de estas últimas reformas “a medias”, en el año 2005 comienza un proceso de diálogo social especialmente comprometido con la modernización del servicio público estatal. Éste diálogo dará lugar a la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora y crecimiento del empleo. Sin embargo, el Plan Global de Modernización de los Servicios de Empleo, que proponía esta ley, no ha llegado a día de hoy a ser más que “intenciones” así como ha ocurrido con el Acuerdo para la Mejora y Crecimiento del Empleo de 2006. Junto a este Acuerdo, otros documentos hacen referencia a la necesidad de esta reforma y nos dan una idea de las claves en torno a las que podría articularse: “Documento para el diálogo social sobre el mercado de trabajo” (15 marzo de 2005) y “Documento para la mesa de diálogo social sobre mercado de trabajo” (18 de octubre de 2005). Molina Navarrete (2006) ha resumido los objetivos y medidas de la pretendida reforma:

- 1) Mejora de la calidad del servicio, mediante el incremento y mejora de recursos de personal y materiales.
- 2) Incremento de la eficiencia del servicio, para lo que será preciso mejorar la coordinación entre políticas activas y pasivas, elevar la tasa de intermediación, etc. A nivel más específico, se trataría de:
  - a) Crear un Portal de Empleo, que entre en competición con las ya existentes Oficinas Virtuales de Empleo privadas.
  - b) Fomentar la “auto-colocación”, es decir, favorecer la gestión por los desempleados de su propio itinerario laboral.

Más específicamente, las propuestas para la “modernización” que perfilan estos documentos apuntan a una mayor especialización del servicio con respecto a cada colectivo determinado (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, inmigrantes, etc.), lo cual favorece la participación en la intermediación de otros agentes especializados, que se hace preciso redefinir y regular convenientemente. El seguimiento de las actuaciones quedaría a cargo de un “Grupo de Trabajo Tripartito”, especialmente enfocado hacia las políticas para colectivos en riesgo de exclusión y el papel de las distintas entidades. Todo ello, en gran medida, aparece legitimado por las recomendaciones de la UE y la creencia en su contribución a constituir un enfoque “preventivo, eficaz y eficiente” (Documento de 18 de octubre de 2005, p. 16). Según

---

<sup>38</sup> Este Convenio emplea un concepto unitario para referirse a las agencias ‘externas’ a los servicios públicos de empleo: “agencia de empleo privada”, definiéndola como cualquier persona física o jurídica, pero independiente de las autoridades públicas. Previamente, el Convenio 96 sí incluía una distinción entre Agencia de colocación no lucrativa y retribuida. La primera se definía como cualquiera que no busque un beneficio material aunque perciba un derecho de entrada, una cotización o una remuneración cualquiera (Valdés Dal Ré, 2006: 4).

Molina Navarrete, en cualquier caso, parece claro que el objetivo a perseguir es una reordenación global de los agentes que intervienen en el mercado de la colocación, con vistas a ajustar el sistema español al Convenio 181 de la OIT. Una reordenación que llevará aparejada toda una reestructuración institucional, en virtud del reparto de actuaciones y el establecimiento de nuevas funciones de coordinación, colaboración, seguimiento y control.

El sistema de empleo español se encuentra por tanto sometido a un proceso de descentralización y contractualización creciente, ya sea a través de procedimientos de autorización para el caso de servicios de orientación y seguimiento personalizado, ya sea mediante procesos de licitación competitiva en relación a servicios para colectivos específicos, programas asistenciales y de formación. Además, presenta un alto grado de descentralización administrativa, no sólo entre distintos niveles de la organización territorial sino con respecto a otros entes públicos que participan en virtud de entidades asociadas (p.j: agencias de colocación universitarias). Ello confiere también una predominancia importante a los contratos internos (*quasi-contracts*). Sin embargo, el funcionamiento de este entramado incipiente está lejos de algo que se pueda calificar de “gerencialismo” y cerca del modelo burocrático tradicional en completa desorganización (quizá, descomposición). Esta es una conclusión compartida con Valdés Dal-Ré (2006) cuando denuncia una falta de perspectiva de conjunto en la organización de los servicios de empleo y sus funciones y “*una profunda disociación entre los principios que ordenan la intermediación laboral y las técnicas o instrumentos utilizados para su concreción*”.

#### 4.2.3.3. *Un mapa de las entidades de intervención y sus funciones (actores).*

En este apartado ofrecemos un esquema de los distintos organismos e instituciones que participan de la política de empleo y sus funciones. Son los siguientes:

1) Sistema Nacional de Empleo. Cumple con tres funciones: mediación en el mercado de trabajo (solo o con agencias que trabajan en partenariat); políticas de empleo activas (sólo o en colaboración); y administración y control de subsidios de desempleo. Está organizado en varios servicios públicos: Servicio Público de Empleo Estatal (SPEES), que regula los programas de empleo y mantiene la representación con los interlocutores sociales; Servicio Público de Empleo de las CCAA (SPER), que se ocupa de la intermediación de las políticas de empleo a nivel autonómico, ya que las CCAA tienen competencias en materia de ejecución de las políticas y de fomento de empleo. Ejercen como Autoridades Administrativas y participan en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (asegurando la cooperación entre niveles y diseñando el PAN) y en el Consejo General del Sistema Nacional de empleo, de carácter consultivo (formado de representantes nacionales, autonómicos e interlocutores sociales).

2) Corporaciones locales: no tiene competencias en materia de empleo pero pueden ejecutar acciones de promoción del empleo.

3) SIPES (aprobadas en la ley 10/1994.RD735/1995). Son Servicios integrados para el empleo, y comprenden la organización y articulación de políticas activas de empleo para la orientación personal del desempleado. Son actuaciones de carácter personalizado y sistemático que integran el proceso completo de acompañamiento del demandante, y

tratan de ofrecer una atención directa y personalizada. Tienen una doble función: analizar el mercado de trabajo y dotar a los trabajadores de empleabilidad (entrevistas de trabajo, información, plan personal para el empleo, etc.). Los actores encargados de implementar estos servicios son, fundamentalmente, las Entidades territoriales y las Entidades Asociadas (privadas o públicas sin ánimo de lucro), una vez que estas suscriben un convenio de colaboración con los SSPPEE. Se constituyen con la colaboración de los SPE y las entidades asociadas (privadas sin ánimo de lucro y públicas)<sup>39</sup>.

4) Entidades colaboradoras en la colocación. Incluyen: agencias de colocación, sin ánimo lucrativo; empresas de trabajo temporal, comerciales, dedicadas al préstamo de trabajadores, estudios de mercado, etc.; empresas de *outplacement*, dedicadas a proporcionar servicios contratados por firmas que van a reducir la plantilla, a fin de ayudar al demandante a encontrar otro trabajo; gabinetes de selección, utilizados dentro de las empresas para selección de candidatos (por ejemplo, las empresas de cazatalentos); y agencias virtuales de colocación, especializadas en el uso de Internet para facilitar la contratación

5) Entidades colaboradoras en la formación. Incluyen los centros de formación, los centros sindicales o patronales y las entidades públicas o privadas.

6) Entidades colaboradoras en la implementación de otras políticas activas. Incluyen los consorcios, asociaciones, etc.

La existencia de todos estos organismos entraña la puesta en marcha de nuevos modelos de relación inter-administrativa. A ellos nos referiremos a continuación, haciendo uso de la imagen de “cascada” a fin de ilustrar la complejidad del entramado que se ocupa de la gobernanza de los servicios de empleo, a través de contratos y subcontratos, y cómo este ataño, a su vez, a la aparición de nuevas fórmulas de relación entre entidad y ciudadano.

#### 4.2.3.4. Organizaciones, acciones y procesos. La cascada contractual.

Como se desprende de los apartados anteriores, el proceso modernizador de los servicios públicos de empleo en España sigue, en principio, dos vías paralelas: por un lado, la de la descentralización autonómica (que dará lugar a *cuasi-contratos* internos); por otro, la que atiende al reconocimiento legal y regulación de otros agentes de carácter privado y se consagra en la Ley 10/1994 (abriendo el régimen legal de contratos entre agentes privados y administraciones públicas según procedimientos de autorización y concurso). No obstante, la verdadera “cascada contractual” se genera en el momento en

---

<sup>39</sup> Más detalladamente las funciones de los SIPE's comprenden:

- Analizan el mercado de trabajo.
- Califican profesionalmente a los demandantes.
- Realizan planes de formación profesional ocupacional.
- Ayudan en la búsqueda activa de empleo.
- Elaboran programas mixtos de empleo-formación.
- Elaboran planes específicos para la adquisición de experiencia profesional.
- Informan y asesoran para el autoempleo.
- Impulsan nuevas iniciativas de inserción en el mercado laboral.

que las transferencias se han completado, pues así las CC.AA. se convierten en potencial 'parte principal' de los contratos establecidos con proveedores como corporaciones locales y entidades privadas, al tiempo que 'contraparte' con respecto a la 'parte principal' estatal, con la que se inicia una dinámica de suscripción de acuerdos de colaboración.

Se conforma entonces un entramado contractual difícil de desentrañar, pues es frecuente la ausencia de una reglamentación actualizada al respecto de nuevas relaciones entre actores: a estos vacíos y anacronismos de la regulación, se suma la dispersión de la misma. La Ley 56/2003 meramente enuncia de manera simplificada la estructura y funciones de un nuevo Sistema Nacional de Empleo sin explicitar transformaciones en las relaciones entre los distintos actores como resultado de ello, ni con respecto a los antiguos modos de coordinación. Por tanto, no especifica mayores cambios en la relación entre el nuevo SPEES (Servicio Público de Empleo Estatal), como institución nuclear pública, y los SPER (Servicio Público de Empleo de las CC.AA.) que los que entraña la creación de dos autoridades administrativas para la coordinación y la colaboración de estas dos entidades, la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, así como la integración de estos cuatro entes bajo el nombre de Sistema Nacional de Empleo. Se llega entonces a la intuición de que es el anterior sistema de RD de Transferencia y Convenios de Colaboración el que sigue rigiendo la actividad contractual entre estos dos niveles de la Administración Pública.

Los *cuasi-contratos* (contratos internos) fruto de esta descentralización territorial se presentan en tres modalidades, que delimitan las condiciones que se establece entre la Administración Central y las CC.AA. en materia de empleo: Real Decreto de transferencia, Convenios de Colaboración y Acuerdos Complementarios que desarrollan RD, para cada una de las Comunidades (Cuadro 1).

#### Cuadro 1. Descentralización territorial. Tipos de contratos internos: Estado-CC.AA.

<p>1. Real Decreto de transferencia establece:</p> <p><u>Competencias de la Comunidad:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Intermediación en el mercado de trabajo:<ul style="list-style-type: none"><li>- Inscripción y registro de demandantes de empleo.</li><li>- Comunicación de finalización y creación de contratos de trabajo.</li><li>- Autorización de agencias de colocación privadas sin fines lucrativos y Servicios Integrados para el empleo.</li><li>- Utilización de la red informática y base de datos EURES.</li></ul></li><li>- Gestión y control de políticas de empleo.</li><li>-Titularidad de los Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional.</li><li>-Ejercicio de la potestad sancionadora</li><li>-Constitución y actuación de la Comisión Ejecutiva y la Comisión de Seguimiento de la Contratación laboral</li></ul> <p><u>Competencias compartidas:</u></p> <p>Intercambio de información y cooperación permanente. Mantenimiento del actual nivel de utilización de estadísticas para fines estatales. Realización de un informe anual que debe presentarse ante el Fondo Social Europeo a efectos de cofinanciación de subvenciones en programas de empleo, formación, escuelas-taller y casa de oficios y talleres de empleo.</p>
--

Coordinación entre la gestión, el pago y el control de las prestaciones por desempleo y seguimiento de los demandantes de empleo.

En cuanto a los aspectos más técnicos, para hacer efectiva la nueva distribución de funciones, se traspasan los bienes, el personal y las vacantes junto con su dotación presupuestaria y el coste del traspaso se financia a través de los presupuestos Generales del Estado.

2. Convenios de Colaboración, éstos son de carácter técnico y se prorrogan anualmente de manera automática. En ellos se desarrolla de manera más específica el contenido del RD de transferencia. En cada Comunidad Autónoma se suscriben:

Un Convenio con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales referente a Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional.

Tres con el Instituto Nacional de Empleo:

Para colaboración de la gestión del empleo y de las prestaciones por desempleo.

Para intercambio de información y estadística.

Para regular funciones y régimen de la Comisión de Coordinación y Seguimiento<sup>40</sup>.

3. Acuerdos complementarios de traspaso, acompañan al RD de transferencia y hacen referencia al traspaso de medios personales y materiales informáticos.

Estos *cuasi-contratos* internos, administrativos, que en principio, destacaron por su rigidez (actuación en el marco de la cesión y prorrogación automática), parecen adoptar en los últimos años un carácter manifiestamente más gerencialista; o, al menos, así se desprende del texto del RD 1722/2007, que se encarga de regular los instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo, enfatizando los procesos de coordinación, colaboración y seguimiento. Los contratos de “carácter mercantil”<sup>41</sup> se regulan a partir de 1995, pero tan sólo en relación a agencias de colocación y entidades asociadas o territoriales al frente de los servicios integrados para el empleo (RD 735/1995). El Cuadro 2 trata de mostrar un resumen de sus características y criterios de participación en la implementación de políticas de empleo en función de las condiciones del contrato que mantienen con la Administración Pública:

## Cuadro 2. Participación de entidades privadas. Contratos externos.

Los actores que legalmente se introducen como potenciales nuevos proveedores en el ámbito de los servicios públicos de empleo son:

### **Agencias de colocación sin fines lucrativos.**

Su principal requisito se desprende de su propio nombre: no tener fines lucrativos más allá de la cobertura de gastos por el servicio. A parte de esto, no deben subcontratar con terceros los servicios que les corresponde implementar a ellas; han de contemplar lo establecido en el convenio (ámbito territorial y funcional) y estar autorizadas.

La figura contractual es el convenio de colaboración cuya efectividad requiere el siguiente procedimiento (Capítulo 3. Título 1):

-Solicitud de autorización: documentación, memoria del proyecto técnico

<sup>40</sup>Tiene composición paritaria y sus funciones son:

-garantizar la coordinación entre ambas administraciones.

-promover la cooperación y colaboración entre el INEM y las CC.AA.

-desarrollar funciones que figuran en RD de transferencia y Convenios en este marco.

-seguimiento y evaluación de Convenios entre ambas Administraciones.

-vigilar la correcta aplicación de acuerdos adoptados en le seno de subcomisiones.

<sup>41</sup> Traducción de la denominación “market based contact” (Sol y Westerveld, 2005)

- Consejo general del INEM emite informe sobre la solicitud.
- Firma del convenio o resolución denegatoria.
- Duración por un año prorrogable.
- Presentar con periodicidad anual una Memoria de actividades y previsión de aquéllas a realizar en el año siguiente.

La modificación del convenio a voluntad de cualquiera de las partes.

Obligaciones con respecto al INEM

- Remitir datos de solicitantes.
- Comunicar bajas al INEM
- Información sobre el proceso completo de gestión de ofertas (todos los casos que se pueden dar de trabajadores frente a oferta) y rechazos de ofertas de perceptores y solicitantes de prestaciones y subsidios.
- La comunicación se hace por medios informáticos en los plazos y con las especificaciones que establezca el convenio de colaboración.
- Llevar la contabilidad separada y presentar auditorías al INEM sobre idoneidad, racionalidad de las cuantías y el equilibrio de gastos e ingresos.
- Registro en el INEM de aquellas agencias a las que se ha concedido autorización

### **Servicios Integrados para el Empleo (formación y orientación personalizada)**

Deben ser entidades asociadas públicas o privadas sin ánimo de lucro.

La figura contractual es el convenio de colaboración, que ha de reunir las siguientes condiciones y contenidos:

- Duración correspondiente al ejercicio presupuestario.
- Debe constar el ámbito de aplicación, acciones concretas, financiación, colectivo demandante, seguimiento y evaluación.

Procedimiento: Se tramita un proyecto-memoria.

La financiación de los servicios contemplados en los convenios se hace mediante subvenciones previstas en los programas de empleo y formación.

Acciones de valuación y seguimiento. Cuantitativas y cualitativas (por INEM). El contratante principal puede fijar acciones y planes específicos. Obligaciones de entidades asociadas: cumplir el convenio; comunicar todas las actividades y su evolución pormenorizada; aportar informe en el que se especifique el número de demandantes atendidos, la ejecución de las acciones objeto de subvención y la justificación de la aplicación de los fondos percibidos; someterse a actuaciones de fiscalización del INEM, a las de control financiero que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado y a las previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas.

Derechos de entidades asociadas: proponer modificación del convenio, percibir subvenciones para la realización de acciones en la cuantía y condiciones establecidas.

Obligaciones del INEM: Facilitar información requerida para estudios. Financiar acciones contempladas en el convenio.

Respecto a la competencia en materia de “asistencia social”, los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos también se encargan de la gestión de las Rentas Mínimas Autonómicas de Inserción, mientras que, por otro lado, se han creado multitud de Centros de Servicios Sociales (albergues, centros de acogida, agencias de desarrollo local, centros base, etc.) para la implementación de Programas Sociales, financiados al menos en la mitad del presupuesto por las CC.AA., y dirigidos a personas marginadas sin hogar, mujeres, menores, discapacitados, etc. Es la consecuencia de la descentralización del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), que se ha ido produciendo progresivamente durante las tres últimas décadas (salvo para Ceuta).

En el nivel local, las Corporaciones locales desempeñan un papel fundamental en la gestión de estos programas de asistencia social, encargándose, sobre todo, de proporcionar los equipamientos adecuados. Con respecto a la gestión y control de las prestaciones y programas de empleo, si bien no se pueden crear “Servicios Locales de Empleo”, las Administraciones locales llegan a tomar parte en la actividad de colocación, según las siguientes posibilidades (Vida Soria *et al.*, 2005):

- 1) Distribución de las Oficinas Autonómicas de Empleo de manera que quede bien representada la Administración local.
- 2) La existencia de Agencias de Colocación (Ley 13/96) sin ánimo de lucro, públicas o privadas, que colaboran con los Servicios Públicos de Empleo y tienen acceso a la solicitud de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo (pp.13 y 123).

En estrecha relación con esta re-(des)organización institucional, se ponen en marcha los programas de seguimiento y orientación personalizada para la búsqueda de empleo. Éstos constituyen una extensión de la dinámica contractual a nivel micro entre individuo y proveedor del servicio. En definitiva, se trata de que el trabajador participe de su propia activación, que sea capaz de trazar su propio itinerario o que se comprometa al cumplimiento de una serie de obligaciones mientras es beneficiario de un programa o prestaciones. Esta tendencia *workfarista* (Jessop, 2008) se intensifica en España a partir de los años 2002 y 2003, con la introducción de nuevos programas como la Renta Activa de Inserción, la jubilación flexible y el endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo y desempleo agrario.

Así, la prestación por desempleo se va tiñendo de un carácter más asistencialista, alejándose del perfil asegurativo, atender al que está al borde de la exclusión, dejando al resto al (des)amparo del mercado, otorgando un importante margen a la discrecionalidad y control administrativo (Gete Castrillo y Valdes Dal-Ré, 2003). Esto implica a su vez un reforzamiento de la condicionalidad del seguro, con el consecuente énfasis en la responsabilidad individual que opera en los contratos entre particulares. Se tiende a la “negociación” (ineludible) de una serie de derechos a cambio de una serie de deberes. Indicativo de esta transformación en los modos asegurativos y sus fundamentos éticos es el llamado “compromiso de actividad”, con el que se debe demostrar la disponibilidad y acreditar la búsqueda activa de empleo para ser sujeto de un itinerario de inserción que, por otra parte, es definido unilateralmente por los servicios públicos de empleo (Torrents, 2006). Idealmente, este itinerario ha de desembocar en el ofrecimiento de una “colocación adecuada” al desempleado. Un concepto relativamente nuevo en el marco de la legislación laboral española, que se basa en los siguientes criterios (Torrents, 2006):

- a) Criterios profesionales: El trabajo ofrecido tiene que corresponder con la profesión habitual del trabajador. Se entiende por “habitualidad” el último trabajo realizado de más de tres meses. Es más, tras un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, pueden ser consideradas adecuadas otras colocaciones que a juicio del servicio público de empleo puedan ser ejercidas por el trabajador, aumentando así el grado de discrecionalidad por parte de los servicios públicos.
- b) Criterios geográficos: Una colocación será adecuada si se tiene que desarrollar en una localidad situada en un radio inferior a los 30 Km. desde la localidad de residencia
- c) Criterios contractuales: Se tiene en cuenta la duración del trabajo y de la jornada y circunstancias personales (vida familiar, mercados locales de empleo, etc.).

Un ejemplo de complementariedad entre transformación de los modos y organismos de gestión y la puesta en marcha de una nueva técnica gubernamental que responde a la particularización de la relación entre Estado e individuo lo constituye la puesta en marcha de los conocidos como SIPes. Éstos representan un caso paradigmático de esta oleada de activación para activar. Una de las funciones básicas de los SIPes es la de

elaborar y hacer el seguimiento de itinerarios individualizados, de los cuales tienen que rendir cuentas cuantitativa y cualitativamente frente a los Servicios Autonómicos de Empleo (un principal) que a su vez informan al SPEES, del que se obtiene la financiación para la realización de actividades. De modo que, en la figura de los SIPE's, se desdobra un panorama de contractualización-activación prácticamente “perfecto” (en relación a los tipos teóricamente definidos).

### **4.3. Reflexiones finales: Paradojas de la nueva gobernanza y nuevas bases del Estado Social.**

Tratando de desentrañar el alcance de propuestas y procesos de transformación de los servicios públicos de empleo en clave de “modernización”, hemos abordado en este trabajo la reforma de la administración del bienestar que se inicia en las democracias post-industriales a partir de los años ochenta y cuyo desarrollo aún está en curso. Junto a referencias a casos concretos de distintos países y la incursión, más amplia, en aspectos de la reestructuración administrativa e incorporación de nuevos actores en el ámbito de la gestión del empleo en España, nos hemos dedicado a explorar la reforma de la gestión desde una perspectiva teórica, tratando de ahondar en las implicaciones de nuevos conceptos que designan nuevas tendencias de intervención así como transformaciones en la composición y organización de la agencia. Teniendo en cuenta que toda reforma administrativa es inseparable de un cambio en el contenido de la política mismo, de modo que instituciones/agentes y procedimientos han de transformarse para alcanzar el mayor grado de fidelidad al diseño, la modernización de los servicios de empleo viene acompañada de un cambio que afecta a los principios constitutivos, los valores fundamentales y las definiciones cognitivas de las representaciones en el mundo del trabajo, en el marco de un debate más amplio sobre el alcance y dirección de la crisis o reforma del Estado de Bienestar, tal y como fue erigido en los años cuarenta.

Esta reforma administrativa que se apoya sobre herramientas de definición teórica como la nueva gestión pública, la gestión por objetivos o el contractualismo entraña transformaciones semánticas (por ejemplo, la sustitución de la noción de ciudadano administrado por la de cliente; la de gobierno por la de gobernanza) y políticas (predominio de la dispersión del poder y la individualización de las responsabilidades) que operan en los marcos de actuación y relación cívica entre el Estado y el individuo. Todo ello se emplaza en un nuevo paradigma de regulación del empleo, el paradigma de la activación que, a su vez, a día hoy, forma parte de un constructo referencial de mayor alcance: la flexiguridad.

La nueva gestión pública se caracteriza por la aplicación de nuevas tecnologías de gobierno, procedimientos de regulación laxa, que en lugar de centrarse en el proceso de implementación y en las necesidades (sentidas/expresas) de los ciudadanos, que han de conducir la intervención, lo hacen en la consecución de objetivos y resultados. Auditorías, evaluaciones, incentivos, sanciones y dispositivos gubernamentales de socialización pueden suponer una regulación subrepticia más fuerte que la que se ejercía desde rigidez de las lógicas de intervención burocráticas tradicionales, pero también dejan un margen para la emergencia de nuevas relaciones de poder y líneas de fisura, con respecto al diseño de las políticas, ofreciendo la posibilidad de reconstrucción de la misma en un proceso dialógico, donde la discrecionalidad en la relación entre el

administrado/cliente y el administrador pueden tornarse en condiciones de negociación en favor de uno u otro aleatoriamente.

En un nivel previo al de las posibilidades de la práctica, desde su formulación teórica, la nueva gestión pública manifiesta una obsesión por los efectos, la inmediatez y la eficiencia económica. Si bien la productividad, la competitividad y el gasto han sido preocupaciones sempiternas del Estado social, en cuanto a los procedimientos y principios de intervención, no parecen haber alcanzado nunca antes la centralidad por la que las necesidades de la sociedad han de someterse a los designios del mercado, hasta el punto que premisas de eficiencia económica guían las lógicas de intervención y desaparece el pudor a recurrir a entidades privadas y métodos puramente empresariales para la implementación de políticas sociales y de empleo, cuando en un momento anterior las necesidades sociales se habían protegido del lucro privado, precisamente por su carácter de universalidad e interés general. Argumentos sobre la diversificación de las demandas y necesidades sociales que requieren de una especialización técnica hacia tipos de exclusión y/o excluidos, así como evaluaciones de lentitud e inoperancia de aparatos burocráticos públicos han alimentado el apoyo a la introducción de agentes privados y de la lógica del incentivo. Dos expresiones, habituales en los discursos de flexibilidad, son representativas de la modernización de la seguridad social en esta dirección: “reparto de responsabilidades” (contractualismo, corporativismo, co-gobernanza; auto-gobierno; responsabilidad individual) y “coste efectivo” (rentabilidad de las políticas sociales emprendidas).

Se pasa así del engranaje gerencialista propio de la gestión burocrática a una red de racionalidad flexible descentralizada. Si el sistema de gestión burocrática tradicional se caracteriza por la repetición de sus propias pautas frente a circunstancias similares (repetición, experiencia, rigidez), en un propósito de sujetar los procesos de la realidad externa a las directrices del gobierno y la legalidad, la nueva gestión pública ensalza valores y procedimientos de aprendizaje, experimentación, adaptabilidad y flexibilidad con el fin de ajustarse a una realidad que se proclama diversa y cambiante (du Gay, 2000). De este modo, resulta la mutación del Estado, desde “autoridad referente” a “poder difuso”, a un gobierno difícil de identificar. Este tipo de entidad difusa se alimenta de lógicas de gestión basadas en la diferenciación, en la provisión de respuestas a medida para aquellos grupos que corren el riesgo de quedar fuera de las nuevas pautas de socialización y, por tanto, de convertirse en focos de conflicto. Se trata de lógicas de gestión que se encuentran lejos de las respuestas estandarizadas propias de un sistema burocratizado cuyas preocupaciones se concentran en un foco de agitación principal, bien identificado, los enfrentamientos que emergen del antagonismo empresario-trabajador.

Así, componentes de gestión prácticamente contrapuestos, como muestra la Tabla 1, se corresponden con una transformación de los principios de la intervención, de sus bases y sus propuestas de solución. De este modo, frente a propósitos y procedimientos de orden localizados en instituciones fuertes y bien definidas, bajo la nueva gestión pública, se institucionaliza una situación de desorden, a través de una multiplicación de actores y procedimientos de intervención. En este nuevo sistema, la intervención ya no se basa en compromisos socio-económico según los postulados de la racionalidad solidarista, sino en un compromiso personal (contrato individual) con el usuario de los servicios y prestaciones, que será beneficiario de los mismos en tanto muestre una voluntad de adaptación a las circunstancias del mercado. Es así que la nueva

intervención favorece la fragmentación de la conciencia colectiva. El contrato individual, entre administración y administrado, se establece como un mecanismo de gubernamentalidad que puede oscilar entre la coacción y la negociación; pero en cualquier caso, representa un desplazamiento de la responsabilidad que se atribuía al sistema/contexto hacia el trabajador, hacia su persona. Este desplazamiento está teñido de una tendencia a la descalificación moral/intelectual del ciudadano que o se considera “incapaz de ayudarse a sí mismo”, “inadaptado” a la nueva realidad laboral, o deliberadamente interesado en el aprovechamiento inapropiado de las prestaciones públicas.

Tabla 16. Los componentes de la gestión:

<b>GESTIÓN BUROCRÁTICA</b>	<b>GESTIÓN POR OBJETIVOS</b>
Planificación	Flexibilidad
Dirección, organización	Seguimiento, delegación
Jerarquía	Horizontalidad
Autoridad referente	Dispersión, difusión

Fuente: elaboración propia.

De todo esto concluimos que la nueva gestión pública en el ámbito del empleo supone un retorno “sofisticado” hacia la racionalidad liberal y, por tanto, una reforma normativa y cultural del Estado social que se concreta en una trasposición de los valores de universalismo, seguridad y equidad por los de eficiencia e individualismo y en el paso de la cultura del progreso (como un proyecto a largo plazo) y el orden a la cultura de la laxitud, la horizontalidad y la inmediatez. En el caso de España, podemos hablar de una clara progresión desde los años noventa hacia la gestión descentralizada y según parámetros del “management by objectives”. Sin embargo, se presenta como reforma claramente inacabada en un escenario caracterizado por la confusión, de ahí la continua apelación a la “modernización” como proceso y objetivo ideal de la reforma. A día de hoy, interventores y acciones conforman una maraña de gestión que la dispersión y anacronismo normativos no contribuyen a desentrañar.

## **5. ACTORES SOCIALES: RELACIONES LABORALES Y MOVIMIENTO ASOCIATIVO**

### **5.1. Ejes y actores durante el período de emergencia del modelo de relaciones laborales en España (1975-1982).**

Como se había señalado anteriormente, la construcción del modelo de relaciones laborales español se enfrentaba a retos muy importantes. En primer lugar, la construcción de un modelo de relaciones laborales sobre la nada, sobre el derrumbe del anterior régimen cuya pieza articuladora en materia de relaciones laborales, la Organización Sindical Española (OSE) es disuelta en 1977 por el primer gobierno pre-democrático de Adolfo Suárez tras años de escasa operatividad real en la regulación de las relaciones industriales. Sobre esa nada, con actores recién legalizados o recién constituidos; con un gobierno débil a la vez que una hegemonía de los actores de la esfera política; con un deterioro económico que erosiona el marco sociopolítico que había permitido construir el gran pacto social de post-guerra en otros países europeos; con la necesidad de construir todo un Estado del Bienestar en la era de la crisis fiscal del Estado; con una fórmula de pacto social inspirada en el keynesianismo en una época claramente post-keynesiana; con el intento de construir relaciones laborales propias del fordismo en la era postfordista; sobre esta situación inestable, se proyecta erigir un marco de relaciones industriales que, como resultado de todas estas presiones y fruto de las estrategias seguidas por los distintos actores, deviene en un modelo fragmentado, frágil e inacabado, pero en el que al menos se consiguen ciertos acuerdos básicos, entre ellos la aprobación de un Estatuto de los Trabajadores. Logro este último importante, porque se realiza dentro de un contexto en el que, tras la conquista de la hegemonía de la vida pública por parte de los partidos políticos, se cierran espacios a otras formas de expresión política que no sea la mera implicación en procesos formales de elección, generando una desmovilización de los ricos y combativos movimientos sociales constituidos durante el tardofranquismo y los primeros años de la transición política. Los sindicatos, en este contexto, se ven superados por la agenda conjunta de gobierno y organizaciones empresariales, teniendo que situarse, desde ese período, a la defensiva, tratando de defender los derechos laborales de los trabajadores frente a los llamamientos a mayor flexibilización de las condiciones de trabajo, y cuyos resultados prácticos (vía reformas laborales lideradas por gobiernos de diferente signo) generarán un mercado de trabajo segmentado y plegado a un discurso poderoso de la competitividad que demanda el abaratamiento del despido como solución mágica a los problemas de competitividad de las empresas españolas.

En la valoración de esta situación, el análisis que incluimos a continuación permite entender la configuración del modelo de relaciones laborales como el resultado de las estrategias de los distintos actores en busca de alcanzar una hegemonía discursiva dentro de un campo (el del mercado de trabajo) en conflicto permanente. Los diferentes actores han tratado de ganar legitimidad a través de su discurso, y en este sentido, el discurso de la modernización, el crecimiento económico, la competitividad para afrontar la globalización y la flexibilidad ha sido el vencedor claro. Pero no sólo estamos hablando de estrategias discursivas, sino también de movimientos sociales y de relaciones de poder, que no deben quedar minusvalorados. Por tanto, los ejes sobre los que se asienta el modelo de relaciones laborales español serán los siguientes:

- *La desmovilización social y política durante la Transición.* Con el fin de garantizar el éxito de la transición a la democracia, los partidos de la izquierda aceptaron entrar en el juego político establecido por los arquitectos de la reforma desde dentro del franquismo, y para contribuir a la estabilidad de la transición y a su propia búsqueda de resultados en las elecciones, impusieron sus estrategias a las centrales sindicales, generando una subordinación no exenta de tensiones. En el caso de UGT, su perfil moderado le sirvió para ganarse en una primera época los favores tanto del gobierno como de la CEOE, a la vez que contribuía a dotar de solidez el proyecto de alternancia política del PSOE de Felipe González (que apoyó activamente la consolidación de UGT como fuerza sindical mayoritaria). Mientras, los decepcionantes resultados electorales del PCE terminan por provocar un alejamiento de CCOO respecto a su partido de referencia, sabiendo de su capacidad de movilización social. Ello le hace convertirse en el sindicato más combativo en un principio, aunque esta estrategia quizá termina también por pasarle factura en un contexto de desmovilización general, al ser percibido como “irresponsable” por otros actores frente a UGT, dentro de una estrategia de “enfriamiento” de las movilizaciones emprendida por los partidos políticos; pero además, cuando sucede lo contrario, esto es, el pacto social, también supone otro coste, como el que supuso la firma de los Pactos de la Moncloa y que fue percibido como un ataque a los salarios de los trabajadores mientras el desempleo seguía aumentando. La fragmentación sindical será aprovechada además por la derecha sociológica para desgastar su imagen: se puede ver que, cualquiera que sea la estrategia adoptada, serán criticados, bien por radicales o por conformistas.
  
- *La construcción de un modelo fragmentado y frágil, a la defensiva,* en el que se más que profundizar en reivindicaciones, se trata más bien de defender lo existente frente a un discurso muy poderoso de convergencia con Europa liderado por la CEOE y el gobierno y que será capital para entender algunas de las reformas laborales realizadas posteriormente. Ese discurso de la convergencia será además de exaltación del capitalismo como elemento de modernización, en un país en el que nunca había arraigado suficientemente (pues en este discurso el franquismo se considera un régimen tradicionalista, autoritario y, sobre todo, intervencionista, incapaz de desarrollar una verdadera economía de mercado). Coincide además con el tiempo con un importante auge de las ideas neoconservadoras que, más allá del contexto anglosajón donde triunfan, influirán decisivamente en las políticas económicas de buena parte de Europa occidental. Por tanto, el marco de derechos laborales se encuentra en permanente amenaza de desmantelamiento en virtud de la deseada flexibilidad, con lo que la resistencia sindical sólo es capaz de defender ciertas áreas, lo que genera una fragmentación de las relaciones laborales y una fuerte segmentación de la fuerza de trabajo.
  
- Finalmente, una *debilidad sindical* resultado de varios factores, en parte por la descapitalización económica de las relaciones laborales que supone la absorción del patrimonio del Sindicato Vertical por parte del Estado, y que quizá podría haber servido para dotar de fondos a las organizaciones y no condenarlas a la *financiación por parte del Estado*, que ha generado un importante coste de imagen. La institucionalización ha tenido costes importantes: ha supuesto una ruptura en la acción conjunta de los sindicatos, que se han institucionalizado con muchos problemas al pasar a depender de la captación de recursos (vía elecciones sindicales) del Estado. Este es un ejemplo de estrategias quizá discutibles por parte de los

sindicatos, si bien es verdad que el extraordinario descenso del número de afiliados (muy considerable en el período 1978-1985: CCOO sólo pierde más de un millón) deja las arcas de los sindicatos exhaustas y se hace necesario una financiación pública para poder mantener la negociación colectiva a nivel institucional. No obstante, ello podía suponer importantes riesgos para los sindicatos, ya que al depender de la financiación pública, su orientación podía verse afectada (Ewing, 2005).

- Por otra parte, dicha debilidad sindical ha facilitado *una cierta falta de reconocimiento de sus intereses y, sobre todo, de su representatividad*, por parte de gobierno y CEOE, siendo presentados los sindicatos, en muchas ocasiones, como un freno y una rémora que impide adoptar con celeridad medidas de modernización requeridas por el mercado de trabajo para mejorar la competitividad de la economía española. La CEOE no ha sufrido nunca un cuestionamiento de estas características, pese a los graves problemas estructurales de muchas PYMES españolas que representan (gestión deficiente, déficits en formación, falta de internacionalización, etc.). Esta falta de reconocimiento real (reforzada por la vía tecnocrática seguida por los gabinetes de González y Aznar y el tradicional paternalismo del *management* que aún pervive) ha erosionado la posibilidad de construir un marco firme y estable de relaciones industriales, reduciéndose estas en realidad a un conjunto de acuerdos puntuales firmados en su mayoría por motivos estratégicos y puramente defensivos, pero muy alejados de una verdadera estrategia global. Ello se refleja en la tardía conformación de instituciones compartidas, como el Consejo Económico y Social, apareciendo sólo la formación parecerá un espacio de ganancias mutuas para sindicatos y empresarios, y ya en la década de los noventa. Curiosamente, estos avances han tenido lugar cuando, desde el mundo sindical, se ha trabajado para conseguir una imagen de legitimidad social fundamentada en la racionalidad de sus propias acciones frente al irracionalismo del capitalismo de redes contemporáneo, con sorprendentes discursos en los últimos años relacionados con cómo debe organizarse el modelo productivo español. En ese nuevo discurso de garantes de la racionalidad económica, los sindicatos se han interesado por participar de cuestiones como la formación, que beneficiaría al trabajador, y desde luego, también a la empresa; por modernizar sus estructuras internas de funcionamiento, adaptándose a una sociedad en cambio constante; y por nuevas formas de acceder a segmentos no controlados del mercado de trabajo bajo nuevas formas de *organizing*, en una estrategia similar a la existente en otros lugares de Europa (Martínez Lucio, 2008).
- Por todo ello, *el discurso hegemónico durante el período democrático ha sido el de los empleadores*, y se ha notado en el énfasis otorgado a sus principales demandas, generalmente apoyadas implícita o explícitamente por el gobierno de turno. De este modo, la primera acción económica relevante tomada por parte de un gobierno democrático tras la transición es la contención salarial, como única medida real de lucha contra la inflación (por encima de otras, como reestructuración de los mercados, cambio de modelo energético, etc.) lo que supone que gran parte del sacrificio lo asumieron las clases trabajadoras. La moderación salarial fue la política económica más destacada de la transición y generó un profundo desencanto de los afiliados con los sindicatos de clase. Posteriormente, las políticas monetarias se complementarían con el desarrollo de políticas sociales, pero la CEOE consiguió vertebrar una agenda dominante en la que la flexibilidad laboral (en forma de temporalización y precarización de los contratos) se convirtió en la única estrategia

aceptable de modernización del mercado de trabajo. No obstante, se desarrolla paralelamente un conjunto de medidas relacionadas con la protección del trabajador ante la pérdida del empleo y medidas destinadas a mejorar la formación de la fuerza de trabajo.

- *Por tanto, pese a la debilidad sindical, en esta primera fase hay algunas conquistas sociales relevantes* que van más allá del derecho al ejercicio sindical recogido en la Constitución. Es imprescindible señalar que, en este período, se generan una serie de medidas importantes para la configuración del primer marco de relaciones laborales en España: así, se establecen los derechos y deberes de trabajadores y empresarios en la relación laboral, consagrados en el Estatuto de los Trabajadores. Se construye además una legislación laboral en la que el contrato fijo se considera la norma, aunque se abre la puerta a formas contractuales diferentes dando la posibilidad de establecer contratos temporales (aunque estos todavía se consideran excepcionales) con un primer énfasis en sectores débiles (sobre todo jóvenes). El problema del desempleo aparece como síntoma del mercado de trabajo del momento. Hay asimismo referencias a catálogos de profesiones, necesidad de formación y reconversión, y una política de colocación del INEM que establece consecuencias disciplinarias en caso de rechazo al puesto de trabajo ofrecido. Se generan además los mecanismos fundamentales de protección a partir del subsidio de desempleo cobrado a través del INEM. Otras cuestiones que aparecerán en el discurso de la época serán la necesidad de alcanzar una homologación con Europa, además de referencias continuas a la necesidad de aumentar la productividad. Sobre estas bases se irán preparando las reformas del modelo en el futuro.

Respecto a los actores y sus estrategias, debemos señalar lo siguiente:

- *El colectivo de los empresarios o empleadores*, tras una primera fase de espera, se organiza de forma efectiva en un único grupo. Dentro del empresariado existía sin duda un grupo con gran identificación con el régimen, pero existe además otro sector más liberal que encuentra problemas en articular un mercado más competitivo dentro del marco económico franquista. El aislamiento internacional, que persiste al no existir una democracia formal en el país, tiene como consecuencia el retraso permanente en la adhesión a la CEE, limitando las oportunidades de las empresas. Además, hay un reconocimiento, por parte del colectivo, del agotamiento del modelo nacional-católico del Sindicato Vertical. Tras la muerte de Franco y unos años de incertidumbre, las dos facciones son rápidamente unificadas dentro de una gran organización nacional articulada en torno a discurso fuerte, caracterizado por demandar, cronológicamente, paz social, moderación salarial, competitividad y productividad, y flexibilización de las relaciones laborales.
- *El Estado* pasa a ser el actor más importante, no sólo porque establece su liderazgo desde un principio (no sólo debido a su marcado intervencionismo en las relaciones laborales, sino además por la hegemonía que alcanza), sino que además pasa a ser el principal financiador del modelo. El discurso político del período va a girar en torno a la modernización capitalista y la creación de una sociedad de consumo, en línea con esos países europeos que son su modelo. Durante este período se va a realizar un importante esfuerzo de convergencia con Europa y para tratar de frenar el creciente desempleo, para lo que se gobernará a base de Decreto-Ley si es necesario ante las interrupciones en la negociación colectiva (será un actor impaciente en

algunos momentos). Se constituye por tanto como un ejemplo de Estado *Workfare* (Jessop, 1994; Martínez Lucio y Blyton, 1995) o competitivo *schumpeteriano*, como lo ha redefinido recientemente Robert Jessop (2008). La constitución de un Estado de Bienestar no se desarrollará verdaderamente hasta la década de los ochenta y siempre de forma más reducida que en otros países europeos. En esta situación influye, sin duda alguna, la constitución de un capitalismo desorganizado (Lash y Urry, 1987) en el que las fronteras nacionales se evaporan, perdiendo poder los Estados para construir sistemas de Bienestar que puedan ser financiados suficientemente sin ser penalizados por los mercados.

- *Los sindicatos* serán legalizados en 1977, aunque la subordinación de las relaciones laborales a los cálculos políticos y las medidas anti-inflacionarias generarán la desmovilización del actor más combativo del período. Las tensiones con sus partidos políticos de referencia y la fragmentación de las centrales sindicales (intensificada posteriormente por la Ley Orgánica de Libertad Sindical) provocarán un debilitamiento progresivo, expresado en una drástica caída de la afiliación; las políticas de empleo del gobierno, la irrupción de una patronal unida con un discurso muy poderoso, y la fragilidad del modelo construido los deja sin iniciativa, pasando desde entonces a mantenerse a la defensiva. La ruptura del Sindicato Vertical crea además un cierto vacío que les obliga a construir el marco de relaciones laborales casi desde cero, con apenas financiación y con escasas posibilidades de liderar el discurso sobre el empleo. Al final, los sindicatos tratan de alcanzar acuerdos puntuales y estratégicos, pero no suficientes como para poder argumentar la existencia de un modelo de relaciones industriales similar a los vigentes en los países del centro y norte de Europa.
- Finalmente, debemos tener presente un actor que raramente se menciona: *los partidos políticos*, cuyo rol en la configuración de las relaciones industriales ha sido más importante de lo que parece. Así, los acuerdos que el PCE alcanza con la UCD y que facilitan los Pactos de la Moncloa, junto a sus decepcionantes resultados electorales van a ser dos elementos fundamentales a la hora de definir la evolución de CCOO. El tutelaje que el PSOE de González va a ejercer sobre la UGT va a ser férreo y siempre con vistas al éxito fundamental del partido político, si bien UGT se beneficia transitoriamente de la incapacidad de CCOO de llegar a acuerdos. UCD, PSOE y PCE contribuirán de forma fundamental a la desmovilización social durante la Transición, lo que afectará negativamente a los distintos movimientos sindicales al privarles de afiliados. La transición a la democracia va a significar una “privatización” del discurso sobre lo social, implicando una canalización de las demandas sociales a la esfera de la política formal e institucionalizada y detrayendo las demandas colectivas del ámbito de las relaciones laborales.

## 5.2. Consideraciones finales.

Concluiremos este repaso por esta fase de la historia de las relaciones industriales españolas indicando que la emergencia del marco de relaciones laborales en nuestro país fue un proceso complejo, realizado en un contexto difícil para los sindicatos y en el que, aunque se consigue la institucionalización del sistema (con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores como hito principal) y la firma de algunos acuerdos básicos, no se produjo un anclaje lo suficientemente firme del modelo corporativo. La debilidad de los

sindicatos, resultado en buena parte de la estrategia de desmovilización social diseñada en la transición a la democracia y de su fragmentación, ha terminado generando, al final del período analizado (1975-1982), una situación marcada por la lucha por el simple mantenimiento de lo ya existente, más que avances sociales de calado que repercutieran en una sociedad más justa y solidaria. La patronal, mejor organizada, impone su agenda al gobierno, que pasa a convertirse a partir de ese momento (sobre todo tras la victoria electoral del PSOE en 1982) en el verdadero impulsor de las políticas de empleo (incluso a golpe de decreto-ley), siempre sesgadas a favor de la flexibilidad laboral y la competitividad de las empresas. Ello termina por generar una fragmentación de las relaciones laborales que debilitará aún más a los sindicatos y que convertirá la precariedad laboral en un fenómeno perenne y característico del mercado de trabajo español, como han señalado numerosos trabajos (Recio, 1988; Santos Ortega y Poveda, 2002). En este escenario, en el que la flexibilidad se convierte en el epicentro del discurso oficial sobre el empleo, se crean todas las condiciones para que, unos años después, pueda difundirse con éxito el discurso de la flexiguridad. En el siguiente capítulo, profundizaremos en estas cuestiones al desarrollar, cronológicamente, los principales hitos de la historia de las relaciones laborales en España.

## **6. LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DEMOCRÁTICO.**

### **6.1. Introducción.**

Como se ha señalado en la introducción de este informe, el objetivo de este capítulo es el de analizar el conjunto de cambios discursivos que se han ido sucediendo a lo largo de la legislación laboral española, a la vez que se prestará atención a los elementos retóricos que conforman los distintos articulados de las leyes y sus correspondientes exposiciones de motivos. Este estudio va a permitir así identificar los principales rasgos de la evolución terminológica y conceptual de los objetivos de empleo marcados en cada paquete legislativo, además de describir las metáforas que construyen una determinada imagen del trabajador, imagen en metamorfosis a lo largo de toda la etapa democrática de las relaciones laborales en España y que ejemplifica como pocas las transformaciones de un modelo colectivo de relaciones industriales al paradigma individualista de la flexiguridad. Para ello, hemos optado por dividir el análisis de la regulación de las relaciones laborales del período democrático en cuatro etapas, que pasamos a desarrollar en las siguientes secciones.

### **6.2. Antecedentes políticos: período 1977-1982, o de dónde venimos.**

#### **6.2.1. Introducción.**

Lo que se va a exponer en este apartado es, fundamentalmente, una revisión en profundidad de la emergencia del marco de relaciones laborales en España con especial atención a los principales hitos del período 1975-1982, justo antes de la victoria electoral del Partido Socialista Obrero Español. Es cierto que ya existen trabajos de calado en esta materia a los que en absoluto se pretenden emular (por ejemplo, Miguélez y Prieto, 1991 y 1999; Köhler, 1995; Fishman, 1996; Valdés Dal-Ré, 1994), ya que los objetivos que se persiguen son de menor alcance: fundamentalmente, prestar atención a los principales pilares sobre los que se edifica el sistema de relaciones laborales y cómo las diferentes estrategias de los actores participantes ha influido en la configuración de un sistema de relaciones industriales con unas peculiaridades que deben resaltarse para entender mejor cómo, posteriormente, se integrará la flexiguridad en el discurso sobre el empleo en España.

La victoria del PSOE, bajo el liderazgo de Felipe González, supone la asunción por parte del gobierno de la nación de una perspectiva de modernización de la economía sobre la base de la reconversión industrial y la reforma del mercado de trabajo con el fin de introducir una flexibilización. No obstante, antes de dicha victoria (entre el período inmediatamente posterior a la muerte de Franco y la derrota espectacular de UCD en diciembre de 1982 que da paso al primer gabinete del PSOE de Felipe González) se había desarrollado episodios clave (los Pactos de la Moncloa, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley Básica de Empleo y otros acuerdos), los cuales parecían apuntar a un modelo diferente, cuyo fin era el desarrollo de un primer marco de las relaciones

industriales en España en el que los elementos colectivos e institucionalizadores parecían destinados a desempeñar un papel mucho más importante del que, con las décadas que han transcurrido desde entonces, han terminado jugando verdaderamente. Y al mismo tiempo, las propias fragilidades y contradicciones del sistema quedan también expuestas en ese período, en muchos casos de forma únicamente embrionaria, pero a la vez decisiva. Por tanto, de cara a una posterior comprensión del fenómeno de la flexibilidad, en esta sección se va a hacer una valoración histórica de ese primer período de las relaciones industriales en España (su fase de construcción, en un arco temporal desde 1975 a 1982, pero haciendo referencia además a la herencia del modelo laboral del anterior régimen), en la que se discutirán los ejes principales sobre los que se sustentará la conformación del modelo de relaciones laborales español y se repasarán las estrategias de sus actores, a la vez que se analizarán discursivamente sus principales hitos legislativos.

### ***6.2.2. De dónde venimos: la pesada herencia del fordismo inacabado español.***

La emergencia del modelo de relaciones laborales en España, entendido este como un marco de negociación colectiva entre los diferentes actores sociales (empresarios y sindicatos), ha tenido lugar con varias décadas de retraso respecto a otros países europeos, debido a un conjunto de razones históricas que acentuaron la excepcionalidad del modelo español. Este modelo ha estado fuertemente influido por una situación peculiar: no sólo porque su configuración se realiza, en parte, bajo una larga dictadura, que esboza un modelo caracterizado por el paternalismo en las relaciones laborales; sino además, por realizar la transición a la democracia en un período especialmente difícil para el empleo, con un paro masivo resultado no sólo de las crisis del petróleo, sino además del advenimiento de un nuevo régimen de regulación postfordista del capitalismo (Aglietta, 1979; Lash y Urry, 1987; Harvey, 1999; Alonso, 1999 y 2001; Alonso y Martínez Lucio, 2006) en el que el énfasis en la flexibilidad va a convertirse en un elemento fundamental en la gestión del modelo. Esta situación, junto la de la propia transición del régimen político, va a influir de manera significativa en las estrategias que van a adoptar los diferentes actores implicados en el proceso: sindicatos, organizaciones empresariales y el propio Estado.

En este sentido, y a modo de introducción al texto desarrollado a continuación, sería necesario comprender el desarrollo del modelo de relaciones laborales dentro del complejo contexto histórico-social en el que se genera, marcado por la transición política a la democracia (que provoca una subordinación real de las relaciones industriales a las relaciones políticas), la movilización ciudadana, el desmantelamiento del viejo orden franquista y su ordenación laboral, la crisis económica con su desempleo masivo y, como referencia de futuro inmediata, un sueño en buena medida compartido y anhelado como era el de “volver a Europa”, y cuya culminación sería la incorporación a la entonces Comunidad Económica Europea. Sobre estos parámetros, en el primer período de la transición se diseñó un escenario de fuerzas de cuya pugna acabaría naciendo un modelo de relaciones laborales *sui generis*, caracterizado por su fragmentación y fragilidad, y que ha ejemplificado como pocos la crisis que ha sufrido, en las últimas décadas, el *trabajo*. Pues al final, mientras se reflexiona sobre normativas laborales, relaciones industriales, modelo productivo, actores sociales y estrategias, es de trabajo real de lo que estamos hablando.

En esta primera parte del trabajo, el objetivo va a ser el de realizar una valoración de la constitución y reforma de la legislación laboral española durante la primera etapa del período democrático (desde 1977 hasta la victoria electoral del PSOE liderado por Felipe González). Es preciso hacer referencia, en primer lugar, a las peculiares características de dicho mercado de trabajo (pues es la institución a regular a través de dicha legislación como expresión jurídica de las relaciones laborales existentes) en aquel momento, relacionadas de forma directa con la propia constitución del capitalismo español durante el desarrollismo franquista y las dificultades que presenta este modelo de industrialización nacionalista a raíz de la crisis del petróleo de 1973.

España, a principios del siglo XX, era un país atrasado de la semiperiferia europea, despojado de sus grandes posesiones coloniales y con unas anquilosadas estructuras económicas y políticas. La industrialización llegó de forma muy tardía en comparación con otras naciones europeas, aunque el desarrollo económico en ciertas zonas, particularmente el norte y Cataluña, permitió la consolidación paulatina de una oligarquía financiera e industrial y un incipiente proletariado, mientras el campo permanecía anclado en métodos de cultivo anacrónicos y en estructuras sociales casi medievales, especialmente en el latifundista sur peninsular. Esta situación de industrialización fallida (Nadal, 1977) marcada por grandes desigualdades económicas, escasa protección laboral, baja productividad y creciente inestabilidad política dio lugar a una tensión social en aumento desde finales del siglo XIX. Tras intentos fallidos de despegue económico como los impulsados por la dictadura militar de Primo de Rivera, la polarización ideológica durante la breve II República desemboca en un conflicto civil trágico que, tras tres años de guerra, lleva a la consolidación de un régimen autoritario, el franquista, que suprime las organizaciones sindicales y partidos políticos, iniciando varias décadas de represión social y autoritarismo en las relaciones laborales. En su primer período, y con la bandera de la autarquía como nueva organización económica, el régimen introdujo una serie de cambios en la legislación laboral y la organización del trabajo industrial, dentro de un espíritu de corporativismo industrial sancionado por el Fuero del Trabajo de 1938 y la Ley de Reglamentaciones del Trabajo de 1942 (las conocidas como Ordenanzas Laborales).

Estas leyes de corte fascista, promulgadas en los inicios del régimen, están imbuidas de una idea paternalista de protección de la dignidad personal del trabajador en un contexto de absoluta falta de libertades políticas, y en la que las instituciones estatales asumen la dirección de las relaciones de empleo dentro de un modelo de intervencionismo y falta de representatividad de los diversos agentes sociales: así, en el Fuero del Trabajo el Estado se comprometía a “ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo” (FT, II-1), fijaría a su vez las bases mínimas para la ordenación del trabajo, cuyo contenido primordial sería “tanto la prestación del trabajo y su remuneración, como la ordenación de los elementos de la empresa, basada en la justicia, la recíproca lealtad y la subordinación de los valores económicos a los de orden humano y social” (FT, III-4). Por otra parte, se eliminó cualquier posibilidad de negociación colectiva al eliminar la distinción entre patronal y sindicatos: todos los participantes de la vida económica se veían obligados a formar parte de los denominados sindicatos verticales (de hecho, se señala explícitamente en el articulado del Fuero que todos “los españoles, en cuanto participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical” (FT, XIII-1), cauce de los intereses profesionales y económicos para el cumplimiento de los fines de la comunidad nacional (FT, XIII-4). Las Ordenanzas Laborales, por su parte, se ocupaban fundamentalmente de una

detallada reglamentación de las condiciones de trabajo a nivel de empresa (incluso los salarios hasta 1958), complementadas por leyes como la relativa al Contrato de Trabajo de 1944. Estas ordenanzas garantizaban una protección del trabajador dentro de un modelo rígido y, según algunos autores, fueron utilizadas en dicho período como un mecanismo de disciplinamiento de la fuerza de trabajo (Bilbao, 1993).

Por otra parte, es importante hacer alusión a uno de los elementos peculiares del sistema, como es el de la Organización Sindical Española (OSE), creada en 1940 como resultado de los efectos jurídicos de normas como la Ley de 26 de enero de 1940 sobre Unidad Sindical, la ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940 y otras regulaciones posteriores. La OSE, conocida también como Sindicato Vertical, se convirtió en la base de las relaciones laborales bajo el franquismo, integrando dentro de una misma estructura representantes de los empleadores y los trabajadores férreamente seleccionados por el régimen, y cuyo objetivo (desde 1961 como resultado inevitable de la liberalización económica, ya que anteriormente apenas jugó papel alguna en una economía dirigida por el Estado franquista) era establecer una regulación detallada de las relaciones laborales con el objetivo de perseguir una armonía entre capital y trabajo. Dicha búsqueda de armonización se plantea como respuesta al conflicto de clases que había desembocado en la Guerra Civil, y se inspiraba en un modelo corporativo similar al diseñado por el fascismo *mussoliniano* o la dictadura de Primo de Rivera en los años veinte. Se respetaba la propiedad privada y la hegemonía del capital pero a la vez el peso del Estado en la actividad económica alcanzaba proporciones muy importantes (particularmente en la industria, con la creación del INI). Se podría afirmar que en el contexto de post-guerra el empresariado español manifiesta una gran confianza en la regulación estatal (en buena medida como poder disciplinario sobre el trabajo), pero además por garantizar un modelo socioeconómico basado en un proteccionismo paternalista que regula detalladamente las estructuras de los mercados internos de trabajo y las condiciones de la finalización de los contratos laborales (Martínez Lucio y Blyton, 1995). Las autoridades franquistas desarrollan así un modelo capitalista caracterizado por una fuerte intervención en el marco de las relaciones laborales con el objetivo de proteger un sector de la mano de obra, el masculino, al que se proporcionará empleo a tiempo completo y contrato fijo a expensas de otros grupos como las mujeres casadas (cuyo papel se reduce al de amas de casa) y sectores excluidos que buscan salidas laborales en la emigración a Europa y Latinoamérica.

En el Sindicato vertical el trabajo se encontraba, evidentemente, en una posición de absoluta subordinación (prohibición de sindicatos libres, huelgas, sumisión al paternalismo de los patronos: ley de 1958) pero el franquismo permitió una suerte de simulacro de negociación entre partes dentro del Sindicato Vertical para fijar condiciones realistas en el escenario de la relación laboral, y que pronto se vieron distorsionadas a principios de los setenta con la irrupción de la inflación. Como institución pronto perderá peso ante el empuje de un movimiento sindical que se organiza en la clandestinidad en torno a Comisiones Obreras, que asume el hueco dejado tras el exilio de las cúpulas dirigentes de UGT y la CNT. Además, el Sindicato Vertical supone asimismo un límite importante a las aspiraciones de los empresarios, cuya defensa de sus intereses se ve seriamente entorpecida por la afiliación obligatoria a una institución ineficiente en la que debe compartir su espacio con el trabajo y en la que el dominio real de la institución está en manos de los burócratas del régimen (Martínez Lucio, 1991). Esto lleva a que, en la década de los setenta, el modelo del Sindicato Vertical entre en una profunda crisis (Cabrera y del Rey, 2002). Además, una de las

estrategias del por entonces ilegal Partido Comunista de España fue la de la infiltración en el aparato del mismo a través de un movimiento social de izquierdas conocido como las Comisiones Obreras, lideradas por el sindicalista Marcelino Camacho (Martínez Lucio, 1990) y en el que junto al PCE se agrupaban otras organizaciones cercanas al cristianismo más progresista: esta infiltración supone una primera toma de contacto entre empleadores y los sindicatos ilegales, cuya relación se irá intensificando a lo largo de la década de los setenta.

Esta reglamentación laboral contrastaba significativamente con la adquirida en otros países europeos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y la consolidación del sistema de regulación capitalista conocido como fordismo, que suponía la primacía, frente a épocas anteriores, de una idea de redistribución de la riqueza creada a través de las nuevas técnicas de producción en masa y la aplicación de políticas económicas keynesianas. Durante los llamados “treinta años gloriosos” del capitalismo (1945-1975), los ciudadanos europeos y estadounidenses vivieron una situación de continuo crecimiento económico y pleno empleo, con una sensación general de bienestar (Piore y Sabel, 1990) fruto, en buena medida, de la constitución de una ciudadanía social, elemento fundamental en el orden social creado a partir del llamado Pacto Keynesiano tras la Segunda Guerra Mundial (Alonso, 2007 y 2009). Tras la obtención de los derechos civiles y sociales por parte de toda la población, la dotación de una serie de derechos económicos parecía culminar una estrategia de minimización del conflicto social, cuyo recrudecimiento a principios del siglo XX había conducido al auge de los totalitarismos y al desastre bélico. El concepto de ciudadanía social, tal como fue teorizado por T. H. Marshall (2002) y que suponía un intento de resolución de la vieja cuestión social, modificó el sistema de clases y las desigualdades existentes entre ellas, al integrarlas dentro de un sistema de producción y consumo de masas con espacio para la negociación colectiva y la redistribución de la riqueza a través de un Estado del Bienestar (el llamado modelo fordista). Este gran acuerdo social pretendió generar un consenso democrático en el que clases trabajadoras, empresarios y el Estado establecían un marco de regulación del capitalismo, lo que permitía la continuidad de la actividad del libre mercado y la legitimación de la desigualdad a la vez que se garantizaba un orden social estable en la que las clases trabajadoras contaban con derechos efectivos y el acceso a bienes y servicios públicos (Alonso, 1999, 2001 y 2007). En este modelo social, la consolidación de la modernidad era asimilada a la creación de un Estado protector que regulara la función del trabajo y los derechos por él generados (Castel, 1997), aunque manteniendo siempre la autonomía de los actores sociales y los resultados de sus acuerdos.

Por el contrario, el *fordismo* español, constituido a partir de una industrialización protegida y conducida por el Estado franquista y a partir de un proceso débil, retrasado, y desequilibrado, se caracterizó por la ausencia de los derechos ciudadanos y laborales más elementales, lo que provocó que ese particular modelo fordista -como sistema de articulación, regulación y ajuste de una producción industrial con el consumo de masas- se consagrara en forma de un *fordismo inacabado*, incompleto o tardío (Muñoz, Roldán y Serrano, 1978; Toharia, 1986; Koch, 2006; Alonso, 2007), tanto por sus insuficiencias para generar un modelo de crecimiento autónomo eficiente, competitivo internacionalmente y generalizado, como por los obstáculos impuestos a la normalización de los conflictos distributivos como resultado del autoritarismo del régimen. De este modo, la implantación del fordismo en España estaba viciada de nuevo por la pervivencia de formas anacrónicas en la situación política que reforzaban la idea de un fracaso atávico

español en la incorporación a la modernidad plena y a una cierta idea de Europa democrática. El discurso ideológico dominante tras la reinstauración de la democracia sería el de la ruptura de dicha anomalía, lo que tendría notables consecuencias en la puesta en marcha de la nueva arquitectura de las relaciones de empleo tras la muerte del dictador. La idea de superación de dicho descentramiento histórico será fundamental para comprender las diferentes legislaciones promulgadas en la época de transición, junto a un deseo colectivo de puesta en marcha de nuevos mecanismos de transición política a la democracia que, en algunos casos, oscurecieron el debate real sobre la construcción de una ciudadanía laboral en España (Alonso, 2007).

Y es que, de acuerdo con los argumentos planteados por Luis Enrique Alonso (2007), el discurso de los gobiernos de distintos colores políticos (siempre inspirado por los círculos financieros y empresariales, y con matices dependiendo del partido en el poder) tras la llegada de la democracia ha apelado a tres elementos claves: la mercantilización y desregulación del mayor número de sectores de la economía (y la sociedad) española, la integración en los mercados y las instituciones políticas del centro occidental con todas sus consecuencias, y la rápida y fuerte tecnificación de los procesos productivos y distributivos, apoyándose en una retórica de la inevitabilidad y beneficio intrínseco del uso de las nuevas tecnologías. Esta apología de la modernización postfordista empezó a gestarse desde la misma transición, y a su análisis dedicaremos las siguientes páginas.

### ***6.2.3. La primera fase de las relaciones laborales españolas en democracia (1978-1982): la aprobación de una legislación laboral constitucional en un contexto de crisis económica.***

#### *6.2.3.1. La emergencia de un modelo de relaciones laborales a contracorriente.*

La construcción del marco de relaciones laborales español tal como lo conocemos en la actualidad no puede entenderse, tal como se ha comentado anteriormente, sin tener en cuenta el contexto del momento, caracterizado por la reforma política de la transición (que suponía peticiones por parte de diferentes sectores sociales que iban más allá de un reajuste de las relaciones laborales) y un contexto de aguda crisis económica, que ponía de relieve las limitaciones del modelo económico del franquismo tardío. El desajuste histórico español había permitido una modernización tardía, con importantes desequilibrios, pero al mismo tiempo con un importante crecimiento del PIB y permitiendo el acceso, finalmente, de algunos sectores de la población española al consumo (Alonso y Conde, 1994). Ello fue fruto, en buena medida, de la magnífica coyuntura económica mundial durante la década de los sesenta, a la que pudo sumarse una economía industrial reorganizada tras el Plan de Estabilización de 1959. No obstante, la ausencia de las mínimas libertades políticas no había facilitado una adecuada redistribución de los excedentes (que aumentaron ante la entrada de capital extranjero, el despegue del turismo de masas y una de las primeras burbujas inmobiliarias), a la vez que el modelo de industrialización español descansaba sobre una excesiva dependencia energética (sobre todo del petróleo) y un modelo de bajos costes laborales. Asimismo, es reseñable el bajo porcentaje de población activa, en buena medida debido a la subordinación de la mayor parte de las mujeres al espacio doméstico, y el elevado número de emigrantes en diversos países de la Europa occidental, que favorecieron una situación de balanza de pagos positiva (gracias a las

abundantes remesas) pero cuya situación era a la vez sintomática de la debilidad de la estructura productiva del país. Esta debilidad del tejido económico español se puso de manifiesto a partir de la crisis del petróleo de 1973, y que dio lugar no sólo a una fuerte reducción del crecimiento económico, sino a un episodio de fuertes tensiones inflacionistas que sólo podrá ser contenido con un pacto a gran escala entre las diferentes opciones políticas y fuerzas sociales y, finalmente, con un crecimiento espectacular del desempleo a lo largo de una década (1976-1986).

Esta difícil situación económica coincide con una transición política tras la muerte del dictador en noviembre de 1975. Este modelo de transición, basado en una reforma del régimen que va a ser liderada por el Rey y desarrollada por miembros del antiguo aparato franquista, se abrirá camino frente a otras opciones más rupturistas. Dicho modelo de transición supeditará cualquier tipo de transformación de las relaciones laborales a la creación de condiciones para el desarrollo de la democracia política, y exigirá asimismo la búsqueda de un consenso entre las fuerzas políticas y sociales. Las expectativas que genera la apertura del régimen generan un progresivo aumento de las demandas sociales, políticas y económicas de la mayor parte de la población española, que serán canalizadas por movimientos sociales muy activos, liderados por asociaciones de vecinos, movimientos sindicales, etc. No se debe olvidar tampoco que la última fase del franquismo estuvo marcada por un extraordinario aumento de la conflictividad laboral y de las huelgas, que llegaron a alcanzar números extraordinarios (más de 1900 en 1974, de acuerdo con los datos de la OIT). Este escenario condicionará las estrategias de los diferentes actores y la propia naturaleza de las relaciones laborales en España, con el surgimiento de un modelo a contracorriente de los tiempos y marcado por notables fragilidades y contradicciones.

#### *6.2.3.2. La salida del franquismo: los Pactos de la Moncloa.*

De este modo, la muerte del dictador en 1975 y el proceso de reforma política (que implicaba movilizaciones a favor de procesos de amnistía, de legalización de partidos políticos y sindicatos, de promulgación de leyes que garantizaran las libertades básicas) se tuvieron que enfrentar a la crisis del modelo económico del desarrollismo franquista, que se enfrentaba a una profunda crisis ante la intensa recesión económica provocada por el primer *shock* del petróleo: como resultado de la misma, las cifras macroeconómicas arrojaban resultados poco esperanzadores, con un aumento del desempleo, una drástica reducción de las remesas de emigrantes, una caída de las exportaciones (con el consiguiente endeudamiento exterior) y, sobre todo, un considerable crecimiento de la inflación, que alcanzó una tasa del 44% a mediados de 1977. Todo este proceso se agravaba ante la inestabilidad de la joven democracia, que tenía como consecuencia procesos continuados de fugas de capitales, *lock-outs* empresariales, cierta desorganización en la política económica y una interrelación extraordinaria entre demandas políticas, sociales y de redistribución de la riqueza, lo que provocaba como efecto secundario una mayor espiral inflacionaria y un singular aumento de la conflictividad social, con numerosas convocatorias de huelgas, paros y manifestaciones.

Durante este período comienzan a configurarse las identidades de los actores sociales del sistema de relaciones industriales español. En primer lugar, se va clarificando una importante diferencia en la representación de los intereses del capital y el trabajo. Pese a

las tensiones internas, los empleadores van a concurrir en la negociación colectiva bajo el paraguas de una única organización, mientras el escenario sindical aparecerá fragmentado entre varias centrales, con hegemonía de CCOO y UGT. Además, las estrategias de ambos sindicatos se encontrarán muy condicionadas, en esa primera época, por los resultados de las formaciones políticas a las que estos aparecían asociados ideológicamente (PCE y PSOE).

Según ha argumentado Martínez Lucio en un interesante trabajo (1990), la historia de CCOO no puede entenderse sin su referente político inicial, el Partido Comunista de España (PCE), que ve en el desarrollo económico de los sesenta una oportunidad de adquirir influencia en España a través de la vía sindical (recordemos que, durante la II República, el PCE no contaba con el apoyo de una central sindical fuerte), aprovechando el vacío que habían dejado la UGT y la CNT, cuyos dirigentes se habían exiliado. Favorece por tanto la creación de un movimiento sindical peculiar, las Comisiones Obreras, en los que el PCE, bajo una óptica gramsciana, busca alianzas con otros sectores progresistas en su lucha contra el régimen. El PCE se asocia ideológicamente en ese período al eurocomunismo inspirado por el PCI de Berlinguer, y apoya no sólo la infiltración de los miembros en los aparatos del Estado (particularmente el Sindicato Vertical), sino su participación en las estructuras de una futura democracia. CCOO, mientras, se convierte en el movimiento sindical y social más poderoso del tardofranquismo (ganando pese a encontrarse en la ilegalidad las elecciones sindicales de 1966, 1971 y 1975), y transformándose en sindicato de clase tras un Congreso en Barcelona en 1976. Su legalización no llegará hasta el 30 de abril de 1977 (tres días después que el PCE), y pronto se convierte en el sindicato con mayor número de afiliados, con más de 1.800.000 en 1978. Sin embargo, pese a su fuerza social, se va a tener que enfrentar a un escenario difícil a partir de su legalización. En primer lugar, cuenta con la debilidad de su formación política de referencia, el PCE. Pese a su liderazgo en la lucha antifranquista, el PCE (cuya lógica política derivada del eurocomunismo le había supuesto llegar a una serie de pactos para garantizar su legalización) obtiene unos resultados decepcionantes en las primeras elecciones democráticas al Parlamento (20 escaños), frente al empuje del socialdemócrata PSOE. Esto situaba a la UGT liderada por Nicolás Redondo en una posición favorable, ya que su perfil más moderado contaba además con mejor imagen tanto para la mayoría de los partidos políticos como para las organizaciones empresariales, que buscaron puntos de acuerdo. El desplome del PCE en el período 1977-1982 supone un alejamiento de CCOO respecto al partido, acentuando su independencia respecto a este y la búsqueda de una identidad propia, mientras UGT va a mantener una línea de acción cercana al PSOE hasta su desencuentro a mediados de la década de los ochenta. El resto de sindicatos obtendrán menor representación y menor número de afiliados, lo que va dibujando un paisaje fragmentado, aunque todavía marcado por la movilización y la conflictividad social. En este panorama fragmentado, la competencia por la hegemonía de las dos grandes centrales sindicales va a ser un factor importante: UGT será, en esta primera fase (hasta los Pactos de la Moncloa) la central sindical del pacto, frente a unas Comisiones Obreras más combativas.

Las organizaciones empresariales, por otra parte, tardan más en organizarse. Como se ha señalado con anterioridad, durante el tardofranquismo los empleadores se manifestaron progresivamente descontentos con el Sindicato Vertical debido a su excesivo intervencionismo en las relaciones laborales y la rigidez que generaban, a la vez que aumentaba su preocupación ante la percibida radicalización de los trabajadores

y el aumento de la conflictividad social (Martínez Lucio, 1991). El primer período de la transición (1975-1977) los empresarios carecen de un discurso definido, estando más bien a la expectativa de los acontecimientos: destaca el número creciente de acuerdos que se alcanzan con los sindicatos ilegalizados (conscientes de que representan mejor el papel de interlocutores de los trabajadores que el por entonces casi difunto Sindicato Vertical) y su falta de implicación en la incorporación de figuras a los partidos políticos de la derecha ideológica, Alianza Popular y la Unión de Centro Democrático (Cabrera y del Rey, 2002). No obstante, tras ese período de espera, su organización como actor esencial en las relaciones laborales es más efectiva, por cuanto consiguen, a través de la CEOE, encontrar no sólo un discurso unitario, sino una plataforma de influencia en las políticas de empleo. Y es que su discurso va a pivotar en torno a dos cuestiones: por una parte, la necesidad de aumentar la competitividad para España se acerque a los criterios de convergencia con la CEE y volver a ser “Europa”; en segundo lugar, con otro discurso de modernización paralelo que hace hincapié en la necesidad de desregular el sistema de relaciones laborales franquista, al que se tilda de rígido y proteccionista, discurso compartido por un grupo de economistas teóricos (por ejemplo, Dolado y Malo de Molina, 1986). Es destacable que, entre las preocupaciones de los empresarios del momento, el tema importante es la cuestión de los costes del despido (quizá relacionada con un cierto temor a los costes de la crisis, particularmente la modalidad de despido colectivo conocida como expediente de crisis utilizada por entonces, y con el miedo a los elementos más radicales de las organizaciones sindicales), muy por encima de otras como organización, inversiones, formación, etc. (Martínez Lucio, 1991 y 1995). Es además destacable que el encarecimiento del despido se había entendido en un primer momento como un mecanismo de protección frente al inadecuado o deficiente desarrollo de otros mecanismos de control laboral, como por ejemplo las inspecciones, o el escaso apoyo estatal como por ejemplo la falta de un seguro de desempleo suficiente (Martínez Lucio, y Blyton, 1995). Este discurso fuerte aglutinará a los empleadores en un frente común en el que se van a perseguir acuerdos dirigidos a alcanzar mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, presionando al Gobierno y persiguiendo acuerdos estratégicos con UGT para aislar a CCOO. Ello se irá complementando, con los años, con un discurso muy duro de flexibilización que le hace aparecer, según Martínez Lucio (1991), como el verdadero *alter ego* de la derecha política, reforzado por sus dificultades de reconocimiento de un sistema de relaciones laborales institucionalizado y fluido (y no limitado a acuerdos puntuales) y una permanencia del paternalismo en los métodos de gestión y negociación colectiva (fruto en buena medida de las características del tejido empresarial español, dominado por las PYMES).

Finalmente, el Estado, representado por el Gobierno de la nación, va a adoptar un papel muy importante en este proceso, liderando las relaciones laborales en España. Una de las primeras medidas adoptadas en 1977 fue la disolución de la OSE, que carecía ya de cualquier legitimidad y que se logró paralelamente a la legalización de los sindicatos de clase. Pero lo fundamental de este período es que las relaciones laborales quedan completamente subordinadas a la esfera política (Miguélez y Prieto, 1991), lo que genera una suerte de privatización del discurso de cambio social dentro de la esfera de lo político y sus cálculos, imponiéndose el proyecto estatal sobre las relaciones industriales (Martínez Lucio, 1995). Como resultado de esta hegemonía de lo político, se va produciendo una progresiva desmovilización de los movimientos sociales del momento, en consonancia no sólo con una institucionalización de la democracia, sino con un discurso de reforma consensuada entre los partidos y los actores sociales que

exige la desactivación de la conflictividad social. Los Pactos de la Moncloa son la culminación de ese proceso de desmovilización, dando paso a una acción de gobierno que, durante el gobierno de UCD, trató de mantenerse al margen de la negociación colectiva, aunque se debe destacar que ello fue además resultado probablemente de su debilidad política (dimisión de Suárez, 23-F, crisis de UCD): de hecho, el siguiente gobierno del PSOE, con mayoría absoluta en el Parlamento, pasa a liderar las relaciones laborales con más firmeza. Sin embargo, ese período de menor intervencionismo gubernamental facilitó un conjunto de acuerdos entre UGT y CEOE: el Acuerdo Básico Interconfederal (1979) y el Acuerdo Marco Interconfederal (1980) en los que se llega a acuerdos de revisiones salariales, productividad y disminución de los conflictos laborales. Estos acuerdos supondrán una ganancia mutua para ambos, ya que la CEOE comienza a imponer una agenda muy concreta (disminución del conflicto, moderación salarial, y poco a poco, flexibilidad) mientras UGT, en un período de desmovilización, pasa a convertirse en la primera central sindical tras las elecciones sindicales de 1982.

De este modo, la transición política dejó de lado en un primer momento la reforma del sistema de relaciones laborales, procediendo en primer lugar a la paulatina legalización de partidos políticos y sindicatos (el PCE y CCOO en último lugar, en abril de 1977) y, a continuación, a asegurar la estabilidad del sistema a partir de la reducción de la conflictividad social y la contención de los procesos inflacionarios. Por ello, el primer gobierno democrático, presidido por Adolfo Suárez, convocó los llamados Pactos de la Moncloa, en las que la mayoría de las fuerzas políticas y sociales españolas aprobaron un conjunto de acuerdos cuya finalidad era la de otorgar una cierta estabilidad al proceso de transición política, a la vez que se adoptaban medidas a nivel de política económica para poner freno a un episodio de inflación creciente. Se hacía explícita la necesidad de dar respuesta a una “grave situación”: la “persistente y aguda tasa de inflación”, el “desarrollo insatisfactorio de la producción con una caída importante de las inversiones, lo que ha generado unas cifras de paro elevadas con repartos geográficos, por edades, por sexos y por ramas de actividad muy desiguales y ha agudizado los problemas que la misma plantea” y, en tercer lugar, un “fuerte desequilibrio en los intercambios con el extranjero”, todo ello dentro de un contexto internacional en el que la recuperación no era todavía visible (ver Documento íntegro). El texto de los pactos hacía referencia a una solidaridad entre los distintos agentes sociales dentro de un “clima de cooperación responsable” con el fin de hacer frente a la crisis soportando los costes de la misma de forma equitativa, a la vez que se hacía referencia a la contribución de las políticas adoptadas a “la consolidación de la democracia”: así, se proponía que “los costes derivados de la superación de la crisis sean soportados equitativamente por los distintos grupos sociales, así como la exigencia de democratización efectiva del sistema político y económico que ello habrá de comportar para su aceptación por el conjunto de la sociedad” (Resumen de trabajo, punto 3). De este modo, hay una cierta óptica socialdemócrata en el análisis de la crisis, en la que se persigue no quedarse únicamente en acciones (no siempre deseadas por todos) dirigidas a equilibrar la economía a corto plazo, sino ir encaminando los esfuerzos de dichas reformas a la construcción “un futuro de libertad y progreso”.

Respecto a la política de empleo, esta se encontraba integrada dentro de una política de saneamiento económico que abarcaba muchos otros aspectos. Los Pactos perseguían, como objetivo fundamental de la misma, el *mantenimiento de la ocupación*. A este respecto se orientaría la acción de las instituciones públicas, a partir del incremento de los gastos de contribución estatal al seguro de desempleo y transferencias a la Seguridad

Social. En los Pactos se hacía además referencia a la necesidad de adoptar “las medidas paralelas que aseguren una prestación eficaz y rigurosa del seguro de desempleo”, reforzando el seguro de desempleo creado por el franquismo en 1961. Asimismo, se comienza a mencionar la necesidad de un tratamiento prioritario de las modalidades de creación de puestos de trabajo, esto es, de nuevas formas contractuales que permitan la generación de empleo para ciertos colectivos: se hace mención al problema del empleo juvenil (muy presente en ese momento no sólo en España, ver para ello Casson, 1979), una mención de especial relevancia a la “contratación temporal de los acogidos al subsidio de paro sin pérdida de sus derechos”, y paquetes de medidas dirigidas a las áreas geográficas con un mayor índice de desempleo.

Aquí, en estos Pactos, encontramos la raíz de dos políticas de empleo que van a ser dominantes durante las siguientes décadas. En primer lugar, hay *un impulso decidido hacia la consolidación y universalización del seguro de desempleo*, como mal menor ante las dificultades en la creación de empleo. Uno de los objetivos marcados en los Pactos es la extensión progresiva de la cobertura del seguro de desempleo a todos los parados, “agilizándose el reconocimiento y pago de sus prestaciones”. El objetivo marcado era que el Estado se hiciera cargo, progresivamente, de la financiación de dicho Seguro de Desempleo, a la vez que se debía poner en práctica una reorganización de las denominadas Oficinas de Colocación con el fin de mejorar su eficacia, la información disponible y, entre otros aspectos, la vigilancia y control. Se expresaba además la necesidad de ampliar los plazos de prestación “para ciertas categorías de trabajadores sometidos a circunstancias excepcionalmente difíciles”, y de aumentar la cuantía de las mismas al menos hasta el nivel del salario mínimo interprofesional, estableciendo asimismo un tope máximo a la prestación por desempleo, favoreciendo una mayor progresividad del sistema. Pero en segundo lugar, y de forma paralela, se empieza a hacer referencia a la necesidad de dinamizar el mercado de trabajo a partir del desmantelamiento del corporativismo franquista con la utilización de una figura no contemplada en las ordenanzas laborales todavía vigentes: el concepto del *contrato temporal*, al que eso sí se recurriría de forma todavía excepcional. Se establecen dos modelos: uno, de personas acogidas al subsidio de desempleo a partir de 1 de noviembre de 1977 el Estado, y el segundo y más importante, otro de fomento del empleo juvenil por el que se autoriza, dentro de un programa experimental que por entonces no se había concretado todavía, la contratación temporal. El plazo de dicha contratación se establece en un máximo de dos años, y afectará a empleos derivados de nuevos puestos de trabajo, creados a partir del 1 de noviembre de 1977, siempre que los mismos se cubriesen con personas que desempeñaran, por vez primera, un trabajo. En ambos casos, el Estado satisfaría el cincuenta por ciento de las cotizaciones devengadas con cargo a los recursos de la Seguridad Social, iniciando así una subvención explícita de ciertas formas de contratación e inaugurando una nueva época para el empleo en España, por la que el desempleo masivo se combatirá a partir de la precarización de las condiciones laborales. Los jóvenes y los acogidos al subsidio de desempleo serán los primeros en estar afectados por la utilización de contratos temporales, planteados en esta fase de forma experimental y como excepcionales a una norma de empleo estable ya codificada en el régimen anterior. Asimismo, y como señala acertadamente Andrés Bilbao (1989), el problema creciente del empleo juvenil servirá para utilizar ideológicamente a los jóvenes como excusa para las reformas laborales posteriores, siendo este colectivo la punta de lanza de la flexibilización del mercado de trabajo.

### 6.2.3.3. *La emergencia del modelo de relaciones laborales en España: el Estatuto de los Trabajadores.*

Por tanto, en este período podemos vislumbrar algunas características del modelo de relaciones laborales que se va imponiendo en España. Un modelo con actores en desigualdad de condiciones: los empleadores están organizados en una única organización, la CEOE, en la que se integrarán el resto de organizaciones (particularmente CEPYME) y que va a marcar pronto la agenda de negociaciones: la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo para corregir el problema del desempleo, dejando de lado otros problemas<sup>42</sup>; los sindicatos, en competencia entre ellos, muestran las primeras tensiones con los partidos políticos de referencia (sobre todo entre PCE y CCOO, dado que UGT y PSOE se benefician de su relación al aprovechar su perfil más moderado para penetrar mejor en las instituciones y captar más afiliados, beneficiándose además de la progresiva desmovilización social). Asimismo, el discurso en disputa, cómo configurar el marco de relaciones laborales, acaba siendo conquistado por las organizaciones empresariales debido a varios motivos:

- a) La CEOE consigue imponer al gobierno la idea de que el problema mayor en la economía española es la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, que sobreprotege a los trabajadores. Ello implica recortar los derechos laborales del franquismo, lo que obliga a los sindicatos a adoptar, desde el principio, una actitud defensiva.
- b) La CEOE asimismo construye referencias discursivas relacionadas con la necesidad de adquirir más competitividad para poder competir en el exterior y, sobre todo, participar en el Mercado Común. Consiguen vincular sus intereses con objetivos políticos de primer orden que cuentan además con la característica de responder a anhelos existentes en el imaginario colectivo de la población española, como es el de “pertenecer a Europa”. Esto le lleva a conectar muy bien con los gobiernos de la democracia y guiar en buena medida sus políticas económicas.
- c) Asimismo, la subordinación de las relaciones industriales al marco político debilita a los sindicatos mucho al generar una gran desmovilización social fomentada desde la esfera de los partidos políticos, con el fin de facilitar que la transición a la democracia llegase a buen puerto.
- d) La profunda crisis económica mundial desvía la atención de una respuesta a la crisis mediante un marco de relaciones laborales según el modelo nórdico, por lo que España apenas cuenta con recursos fiscales suficientes para desarrollar un Estado del Bienestar relativamente reducido (en un contexto en el que todavía es evidente la existencia de una cierta inestabilidad política).
- e) Finalmente, en el contexto mundial se comienza a apreciar una hegemonía de las políticas neoliberales, con las victorias electorales de Thatcher en el Reino Unido y Reagan en Estados Unidos, y que rechazan las relaciones industriales apoyando procesos de individualización de las relaciones de empleo. Los sindicatos comienzan a debilitarse<sup>43</sup>, fruto además de la transición hacia una economía de servicios.

---

<sup>42</sup> Es necesario hacer una breve referencia a la gran dificultad, por parte de muchos empresarios, de participar en una cultura de institucionalización fuerte de las relaciones laborales, en buena medida como resultado de una cultura empresarial heredada del período preconstitucional y en la que la negociación colectiva como tal no existía.

<sup>43</sup> Es necesario, no obstante, realizar una matización a esta debilidad sindical que estamos comentando a lo largo de nuestro trabajo, ya que tras más de tres décadas desde la legalización de las organizaciones sindicales, es necesario reconocer que todavía son capaces de mantener posiciones de resistencia ante las políticas gubernamentales (ante las que se mantienen vigilantes y plantean resistencias) y la patronal; su

En este contexto progresivamente hostil para los sindicatos es donde se va a desarrollar la redacción del Estatuto de los Trabajadores, en cuya redacción se puede captar un momento previo a esta hegemonía del discurso empresarial a la que se ha aludido en el párrafo anterior. Y es que, frente a las llamadas a la moderación salarial, mejoras de la productividad y la reducción de la conflictividad social y esfuerzos a favor de la negociación, casi todas ellas destinadas a calmar los ímpetus reivindicativos sindicales en ese momento concreto, la redacción del Estatuto va a hacer referencias a la necesidad de articular una normativa laboral lo más equilibrada posible que reconozca el conflicto inherente a la relación de capital y trabajo y dote de derechos y obligaciones a ambas partes. Esto se notará en el esfuerzo que se va a hacer en reforzar, en gran parte de su articulado, las obligaciones del empleador, con un conjunto de matices semánticos que analizaremos a continuación.

Previamente, no obstante, es imprescindible hacer referencia a un acontecimiento de vital importancia para el ordenamiento jurídico laboral, y es que la joven democracia española aprobó la Constitución, norma jurídica fundamental, en diciembre del año 1978. En esta norma jurídica fundamental, se dedicaron varios artículos a la cuestión laboral. El trabajo se reflejaba en su doble vertiente de derecho y deber de todos los españoles, especificándose poco más salvo que la ley *regularía un estatuto de los trabajadores* (artículo 35). Las referencias a las relaciones de empleo se centran en garantizar el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios y el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo (artículo 37) y, de forma más sucinta, una declaración (artículo 40) de que los poderes públicos realizarán una política orientada al *pleno empleo* (en este sentido el keynesianismo sigue todavía vigente como modelo socioeconómico) y fomentarán una política de garantía de la formación y readaptación profesionales, con lo que se empieza a introducir una preocupación por los cambios en la economía productiva que pueden suponer la adaptación del trabajador. Sin embargo, esta adaptación no se verbaliza de forma explícita, y los poderes públicos aparecen como los principales responsables de facilitar dicha formación. La Constitución hace además alusión no sólo a una economía de mercado combinada con iniciativa pública, sino que el Estado promoverá el progreso social y económico y una distribución de la renta “más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”.

---

número de afiliados es todavía elevado y son una referencia en cuanto a capacidad de movilización social se refiere. Quizá sea más adecuado señalar que su participación en el escenario de las relaciones laborales españolas se ha transformado, y teniendo en cuenta el escenario tan difícil al que se han enfrentado, han conseguido resistir con cierta firmeza, aunque no cabe duda que, en buena medida por razones que explicaremos a continuación y su déficit de legitimación como actor social por parte del resto de actores, ha sufrido para mantenerse. Por una parte, los sindicatos han tenido una participación activa en los debates y agendas políticas, con el objetivo de influir y tratar de frenar la alianza entre gobierno y empresarios para flexibilizar el mercado de trabajo. Pero por otra parte, y esto es por lo que más críticas han recibido, han evolucionado desde un papel de contrapoder a formar parte del engranaje político, sobre todo con la participación en las políticas de formación para el empleo. Esta transformación ha influido notablemente en que en las grandes centrales sindicales se haya desarrollado una lucha por encontrar una identidad propia que les permita superar las tensiones que sufren en la actualidad: por una parte, la participación en los entramados institucionales con la lucha que, en centros de trabajo, desempeñan por garantizar una adecuada representación de los intereses de los trabajadores; por otra, entre el rol político (y mediático) que juegan y su propia supervivencia, traducida en una necesidad continua de captar nuevos afiliados. Por tanto, los sindicatos no son tan débiles en España como en ocasiones se les presenta, si bien es cierto que, durante el período democrático, han tenido problemas para encontrar una voz propia reconocible y legitimada por los otros actores sociales.

Poco después, la mención constitucional al desarrollo del Estatuto tendría como resultado la aprobación y promulgación, en 1980, de la Ley 8/1980 de 10 de marzo, que sería más conocida como Estatuto de los Trabajadores. El Estatuto es sin lugar a dudas un logro histórico que suponía la derogación de las ordenanzas laborales franquistas y culminaba el modelo de transición de las relaciones laborales españolas, siendo pieza clave para la construcción de una ciudadanía laboral moderna en España (Alonso, 2007). Se trata de un texto que ofrece muchos espacios, en su redacción, a la ambigüedad, pero su aprobación debe ser valorada en su justa medida por cuanto tiene lugar en un contexto de extraordinarias dificultades: trata de construir un estatuto para el trabajo moderno en un contexto internacional marcado precisamente por profundas transformaciones del marco keynesiano anterior. El gobierno neoliberal de Thatcher en el Reino Unido, recién elegido, va a ser una manifestación evidente de un importante cambio de paradigma en la concepción de la economía, que va a favorecer la desregulación de todos los mercados (incluyendo el de trabajo), erosionando así la estabilidad y la seguridad del empleo. En este sentido, y como veremos a continuación, el Estatuto no deja de contar con una cualidad de asincronía respecto al *zeitgeist* del momento, cuyos discursos plantean la necesidad ineludible de retomar la senda de la competitividad y la flexibilidad ante las turbulencias de los mercados, el desarrollo de las nuevas tecnologías o la incapacidad del Estado de gestionar la economía, ahogado en su crisis fiscal y falta de eficiencia, eliminando así cualquier posibilidad de redistribución que no obedezca a la mano invisible del mercado. Por tanto, el Estatuto de los Trabajadores está marcado por la excepcionalidad de su institucionalización, que tiene lugar en medio de una crisis económica en la que, con un desempleo creciente y una llamada general a la liberalización de los mercados, se codifican, contra todo pronóstico, las principales normas de las relaciones industriales españolas, vinculándolas además al desarrollo de la democracia, como catálogo que fundamenta un *modo de convivencia* basado en el reconocimiento de autonomía y soberanía (Alonso, 2007).

En este sentido, la primera legislación laboral democrática plantea, en su exposición de motivos original, que el paso que se da a un nuevo modelo político en España supone también un paso a un nuevo modelo laboral, “por pura coherencia”, expresándose dicho modelo laboral en la Constitución en “tres pilares básicos: la contraposición de intereses en el mundo del trabajo, la autonomía colectiva de las partes sociales y la correspondiente potestad normativa en materias laborales” (ET, 25). En este sentido, es fundamental mencionar cómo se articula la relación de trabajo desde una óptica casi inspirada en el marxismo, como un espacio social en el que existe una *contraposición de intereses*. Por otra parte, se plantea continuación que:

*El uso adecuado de potestad legislativa del Estado alejará, a su vez, el riesgo de un vacío normativo o de abstención legal, siempre peligroso en la dinámica de las relaciones laborales* (ET, 25).

Es importante indicar que en el Estatuto se señala expresamente la necesidad de la regulación de las relaciones de empleo, frente a las pretensiones desreguladoras que plantea, en esa misma época, el modelo de *Workfare State* anglosajón (tal y como lo define Jessop, 2000 y 2008). Se utiliza incluso la expresión *peligroso*, en buena parte porque la indefinición puede conducir al abuso de las empresas en su poder y generar desde ahí el conflicto social. E indicamos las empresas porque, a lo largo del texto, la

referencia a la debilidad intrínseca e histórica en las relaciones de empleo de los trabajadores es continua: de hecho, se elogia en un momento determinado el “cambio sustancial y positivo que el trabajador ha tenido desde los albores de la Revolución Industrial, sin desconocer la existencia en nuestra sociedad laboral de tensiones y desigualdades” (ET, 26). Se reconoce así la importancia que la lucha obrera y las políticas de reforma social han tenido en la mejora de las condiciones de vida de la clase obrera, pese a que se establece que todavía perviven tensiones y desigualdades: *el conflicto social permanece*, y el trabajador sigue siendo la parte débil de la relación laboral. Desaparecen las referencias a la fidelidad paternalista o al interés común de las partes propios de las ordenanzas franquistas, y tampoco están todavía presentes otros discursos conciliadores como los del *partnership*. La nueva ley le va a proteger y le va a otorgar además el estatus de ciudadano, en línea con la noción de ciudadanía laboral antes mencionada. Así, en el Título I, el Estatuto plantea constituirse como garantía “...de la realización del trabajador en su dignidad de persona humana y en su condición de ciudadano de un Estado democrático de derecho” (ET, 26).

El Título I se ocupará de relación individual de trabajo, y especifica en primer lugar los derechos y deberes laborales básicos. Es interesante destacar cómo los primeros son más abundantes en número que los segundos (artículos 4 y 5). El trabajador tiene derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, libre sindicación, negociación colectiva, adopción de medidas de conflicto colectivo, huelga, reunión, participación y, en la relación de trabajo, a la ocupación efectiva, la promoción y formación profesional, la no discriminación por diversas razones, la integridad física y adecuada seguridad e higiene en el puesto de trabajo, el respeto a la intimidad y la dignidad, a la percepción puntual de la remuneración y otras a partir del contrato de trabajo. Como deberes, fundamentalmente se habla de cumplir con las órdenes e instrucciones del empresario y sus obligaciones concretas del puesto de trabajo, además de observar las medidas de seguridad e higiene, no concurrir, contribuir a la mejora de la actividad y otras a partir del contrato de trabajo. Es muy interesante la referencia a las “reglas de la buena fe y diligencia” (artículo 5) como conductoras de los deberes a los que se compromete el trabajador, a la vez que las referencias a la necesidad de sigilo profesional a las que hace referencia el texto, como una prueba de la honorabilidad que debe residir en las relaciones industriales. El Título I se dedica fundamentalmente a un largo desarrollo jurídico de la figura del contrato de trabajo, con una evidente intención protectora aunque dejando algunas lagunas que comentaremos a continuación. En primer lugar, el Estatuto trata la capacidad de contratación (excluyendo a colectivos como los menores de dieciséis años) desde una perspectiva de protección, desarrollando un conjunto de obligaciones que el empresario deberá respetar; sin embargo, al mismo tiempo, el Estatuto abre la puerta a las modalidades de contratación temporal, pues en su redacción original se señala lo siguiente:

*Deberán constar por escrito los contratos de trabajo cuando así lo exija una disposición legal y, en todo caso, los celebrados para la formación, por tiempo o para obra o servicio determinado, cuya duración sea superior a cuatro semanas. Igualmente los contratos a tiempo parcial, en prácticas y a domicilio, así como los de los españoles contratados en España al servicio de empresas españolas en el extranjero. De no observarse tal exigencia, el contrato se presumirá celebrado por tiempo indefinido, salvo prueba en contrario que acredite la naturaleza temporal del mismo* (artículo 8, punto 2).

Se interpreta que el contrato se presumirá por defecto indefinido, como forma normal de contratación, siendo la temporal excepcional. En el artículo 15 del Estatuto (en su redacción original) se indica que:

*El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido. No obstante, podrán celebrarse contratos de trabajo de duración determinada (artículo 15, punto 1).*

Así, se legalizan de alguna forma otras formas de contratación más flexibles, anticipando la línea de reestructuración (y desestructuración) de la relación salarial en España (Alonso, 2007). Se establece además un artículo destinado a los contratos en prácticas destinado a la juventud que empieza a padecer de forma severa el alarmante aumento del desempleo (en 1980 alcanza la tasa del 14,3% de la población activa) y la posibilidad de establecer contratos a tiempo parcial (ambas modalidades se desarrollarán con mucho más detalle posteriormente). Los contratos temporales se prorrogarían, por el tiempo que se determinase mediante Decreto, previa consulta al Consejo General del INEM, y atendiendo a la situación del mercado de trabajo y a la evolución del nivel de empleo (artículo 15, punto 4), lo que consagraba esa idea de excepcionalidad al parecer que el contrato temporal estaría condicionado por una situación coyuntural del mercado de trabajo. Por otra parte, existía un acceso reglado en la incorporación del trabajador a la empresa a través de las Oficinas de Colocación, prohibiéndose las agencias de colocación privadas:

*Se prohíbe la existencia de agencias privadas de colocación, de cualquier clase y ámbito funcional, que tengan por objeto la contratación laboral de todo tipo. Las agencias o empresas dedicadas a la selección de trabajadores deberán hacer constar en sus anuncios el número de la demanda en la Oficina de Empleo y la identificación de ésta (artículo 16, punto 2).*

*Se prohíbe el reclutamiento y la contratación de trabajadores para prestarlos o cederlos temporalmente a un empresario, cualquiera que sean los títulos de dicho tráfico de mano de obra, así como la utilización de los servicios de dichos trabajadores, sin incorporarlos al personal de la empresa en que trabajan (artículo 43, punto 1).*

Se añade asimismo una política de subvenciones a la contratación de ciertos sectores desfavorecidos en el mercado de trabajo, inaugurando otra línea importante de las relaciones laborales españolas como la subvención a las empresas con el fin de favorecer la contratación. En un primer momento, siempre contando con la aquiescencia de los agentes sociales:

*Las medidas de fomento al empleo integradas por subvenciones, desgravaciones y otras ayudas, se establecerán por el Gobierno previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativa (artículo 17, punto 4).*

En cuanto a la categoría profesional, la primera versión del Estatuto amparaba la posibilidad de reclamar por no desempeñar en el puesto de trabajo las funciones propias de la categoría profesional. Se especificaba así que:

*El trabajador que realice funciones de categoría superior a las que correspondan a la categoría profesional que tuviera reconocida, por un período superior a seis meses durante un año u ocho durante dos años, puede reclamar ante la dirección de la empresa la clasificación profesional adecuada.*

*Si por necesidades perentorias o imprevisibles de la actividad productiva el empresario precisara destinar a un trabajador a tareas correspondientes a categoría inferior a la suya, sólo podrá hacerlo por el tiempo imprescindible, manteniéndole la retribución y demás*

*derechos derivados de su categoría profesional y comunicándolo a los representantes legales de los trabajadores* (artículo 23, puntos 1 y 4).

Este articulado se incorporó posteriormente al art. 41 sobre movilidad profesional, pero es sintomático como se protege al trabajador del posible abuso de los patronos. El Estatuto desarrolla en este título además las condiciones del salario, la jornada laboral y horas extraordinarias, el horario de trabajo, el descanso y las vacaciones, y la suspensión del contrato de trabajo en diversas modalidades. Pero sobre todo el Estatuto suponía fijar una norma jurídica y unos procedimientos concretos para definir los derechos de los trabajadores, señalando de forma explícita que la suspensión del contrato puede tener lugar por el ejercicio, por parte del trabajador, del derecho de huelga<sup>44</sup> (artículo 45, punto 1). Es destacable la fuerza semántica del término “suspensión”. Se codificaban asimismo las múltiples posibilidades relacionadas con la situación de extinción del contrato, incluyendo el despido. Destacaba en la primera redacción del Estatuto aprobada la obligación por parte del empresario de notificar al trabajador con más de dos años de antigüedad el preaviso de extinción del contrato con tres meses de antelación, cifra que se redujo en reformas posteriores a treinta días (artículo 53, punto 1). Pero dentro de este título existía incluso un apartado dedicado a las infracciones laborales de empresarios (artículo 57), derogado posteriormente para separarse en la Ley 8/1988, de 7 de abril (LISOS) 111 sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social, que nos da una idea de cómo se conciben las relaciones laborales y de cómo se justifica su regulación.

El Título II del Estatuto hace referencia a que el trabajador tiene derecho a sindicarse (derecho recogido en la Constitución) y a la representación colectiva, con independencia de su sindicación. Dentro de la exposición de motivos de la Ley, se hacía referencia a que estos derechos y deberes recogidos fuesen “...acordes con la realidad social de nuestro país y de las orientaciones del movimiento laboral europeo referido a la participación” (ET, 27). Establece así la figura de los delegados y comités de empresa, su composición, elección, competencias, derechos y obligaciones, y una serie de cuestiones relacionadas con el derecho de reunión. Hay una idea de dotar a la representación de los trabajadores como contrapunto y contrapeso a la dirección empresarial, siendo dicho contrapeso, siguiendo de nuevo con la exposición de motivos, “respetuoso con las actuales orientaciones del movimiento sindical europeo” (ET, 27). Encontramos aquí otro de los grandes ejes ideológicos no sólo de la configuración de las relaciones laborales en España sino de su política económica y social, como es la incorporación a la Unión Europea, con el fin de abandonar la semi-periferia en la que el país se había mantenido hasta 1975. La superación de ese complejo va a ser otro de los grandes justificadores de las diversas medidas de modernización del país, en muchas ocasiones realizadas desde una perspectiva socialmente insolidaria y profundamente tecnocrática.

El Título III, destinado al desarrollo de la negociación colectiva y de los convenios colectivos, se orienta a la superación del protagonismo de la administración pública en la fijación de las condiciones salariales y ciertos detalles de la regulación del empleo a nivel sectorial. Los convenios colectivos van a ser el resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y de los empresarios, constituyendo la expresión del acuerdo libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva (artículo 82, punto 1). Esto supone que van a convertirse en

---

<sup>44</sup> Regulado en una norma de 1977.

aplicación obligatoria en todas las empresas del sector, regulando las relaciones laborales en un momento histórico en el que el discurso va a ser centrado, precisamente, el de la fragmentación de las relaciones laborales:

*Los convenios colectivos regulados por esta ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia (artículo 82, punto 3).*

Dentro de la exposición de motivos del Estatuto de los Trabajadores, el desarrollo de este título se justificaba por la necesidad de mejorar la productividad y asegurar la paz laboral. Son singulares estas dos referencias pues aluden a dos cuestiones ciertamente relevantes: en primer lugar la productividad, asignatura pendiente del modelo productivo español; y en segundo, a un factor como es el de la paz laboral, fundamental en el contexto en el que se redacta el Estatuto dado el elevado nivel de conflictividad laboral de la época (fenómeno que, por otra parte, era compartido con otros países del entorno europeo del momento, particularmente Italia).

Por tanto, en resumen, nos encontramos con un Estatuto de los Trabajadores, que retoma gran parte de las normas de 1976 y 77, e inspirado en elementos ideológicos socialdemócratas pero construido en un momento previo a la hegemonía del neoliberalismo, que otorga un importante grado de autonomía a los agentes sociales limitando, en comparación con el régimen anterior, el intervencionismo del Estado en materia de relaciones laborales y cuya intención manifiesta es la de proveer al marco de las relaciones laborales español de un entramado legislativo homologable al del resto de países del entorno europeo. Y al mismo tiempo, se abre la puerta a una flexibilización de las condiciones de empleo, todavía de forma tímida y excepcional, pero explícita.

#### *6.2.3.4. Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo. (Vigente hasta el 6 de enero de 2004)*

El mismo año que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores se promulgó la Ley Básica de Empleo, que pretendía dar una respuesta a unas cifras de desempleo cada vez más graves. Se trataba de una ley que pretendía orientar, desde los poderes públicos, una *política de empleo* que desarrollase no sólo un conjunto de decisiones que persiguiesen el equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo, sino además, aspecto este muy importante, la protección de las situaciones de desempleo. Y sin duda, como gran aportación de esta ley, se trata de poner en práctica dichas acciones a través de la creación del Instituto Nacional de Empleo (INEM), en el que se integrarían representantes de la administración pública, asociaciones empresariales y organizaciones sindicales. La Ley perseguía los siguientes objetivos, tal y como se expresa en su propio texto:

- *Aumentar el nivel de empleo, potenciando las industrias y sectores con una utilización intensiva del factor trabajo y a través de programas específicos destinados a fomentar la colocación de trabajadores que encuentren dificultades de inserción en el mercado de trabajo.*
- *Establecer y regular sistemas adecuados de prevención de desempleo.*
- *Establecer un sistema eficaz de protección de las situaciones de desempleo.*

- *Lograr el mayor grado de transparencia del mercado de trabajo mediante una adecuada gestión de la colocación y de la adopción de medidas que posibiliten la información, orientación, formación y promoción profesionales.*
- *Proteger la movilidad ocupacional de la mano de obra, y la geográfica cuando fuese imprescindible, a fin de conseguir una mayor adecuación cualitativa y cuantitativa de las ofertas y demandas de empleo (artículo 2).*

Para ello, la Ley se dividía en dos Títulos dedicados a dichas cuestiones. El primero se va a centrar en el desarrollo de dichas políticas de fomento del empleo, haciendo además alusiones a que sus objetivos estaban, de una forma u otra, integrados en una visión del mercado de trabajo en el que se debía hacer lo posible por mantener el pleno empleo (dentro de una óptica todavía keynesiana), mejorar la estructura ocupacional y fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, buscando la máxima utilización de los recursos humanos y económicos disponibles. Lo que se plantea es la puesta en marcha de un conjunto de programas nacionales y regionales, con vocación temporal y que combatan el desempleo creciente, con énfasis en “zonas geográficas en las que el paro tenga mayor incidencia, para sectores económicos en crisis y para colectivos determinados de trabajadores con dificultades de colocación” (artículo 6). Se consagra en la Ley un primer elemento de las políticas de empleo españolas de la democracia, y es el de prestar atención a colectivos de difícil inserción laboral que van a requerir una atención y una ayuda por parte de las instituciones estatales. Se establece en la Ley, por primera vez, un catálogo de los colectivos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo, dentro de una óptica de *clasificación* de la fuerza de trabajo disponible. Los colectivos débiles identificados, que citamos a continuación, serán los que sufran los efectos de la flexibilización del mercado de trabajo en reformas posteriores:

- Los jóvenes demandantes de primer empleo, definidos como “personas cuya edad esté comprendida entre dieciséis y veintiséis años, o hasta veintiocho años, si fueran titulados superiores, inscritos en las oficinas de empleo y que con anterioridad no haya realizado actividad profesional como trabajadores por cuenta ajena o autónomos” (artículo 11).
- Trabajadores perceptores de las prestaciones de desempleo.
- Mujeres con responsabilidades familiares.
- Trabajadores mayores de cuarenta y cinco años de edad.
- Minusválidos.

De cara a facilitar la inserción laboral de estos colectivos, se suministrarán una serie de herramientas (formación profesional ocupacional, acciones de orientación profesional) y, sobre todo, ayudas y subvenciones directas o indirectas a las empresas. Esta cualidad asistencial de las políticas de empleo se irá incrementando en reformas posteriores. Por otra parte, la Ley empieza a establecer algunas medidas como la que reproducimos a continuación:

*El Instituto Nacional de Empleo podrá exigir de todo trabajador desempleado, siempre que perciba la prestación de desempleo o el subsidio previstos en esta Ley, un trabajo de colaboración cuando el mismo:*

- *Sea de utilidad social y redunde en beneficio de la comunidad.*
- *Se concierte con un organismo público o privado de utilidad social, o de carácter benéfico o asistencial sin ánimo de lucro.*
- *Tenga un carácter temporal.*
- *Se realice en el ámbito de la oficina de empleo en la que esté registrado.*

- *Coincida con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado.*
- *Los trabajos de colaboración estarán sujetos a los conciertos que los establezcan (artículo 6).*

Se empiezan a apreciar algunos vocablos (exigir) que caracterizan la doble dimensión de las políticas del INEM: en ocasiones, un énfasis en la dimensión asistencial; pero en otras, una cualidad cuasi-punitiva, de amenaza velada al desempleado para que no se aproveche del cobro del subsidio, exigiéndosele trabajar (en un contrato temporal, por cierto). Asimismo, en los artículos 7, 8 y 9 se hace referencia a una serie de medidas de fomento del empleo, algunas de las cuales obedecen a una lógica del “emprendizaje” (créditos para constituir empresas) y otra que favorecen mejoras fiscales para las empresas que creen empleo. Estas dos dinámicas se reforzarán posteriormente.

El Título II de la Ley se centraba en los Sistemas de Protección por Desempleo, concibiendo este fenómeno como una situación que puede ser total o parcial (reducción de al menos una tercera parte de las horas ordinarias trabajadas). Se establecía la cuantía de las prestaciones a percibir a partir de un período trabajado de seis meses (y reciénando prestación por la mitad del período de tiempo trabajado, con un límite máximo de dieciocho meses de prestación, con la posibilidad de cobrar veinticuatro si ello servía para alcanzar la edad de jubilación). Se afirmaba que la escala podría ser modificada por el gobierno en función de la tasa de desempleo y las posibilidades financieras del sistema, aunque respetando siempre el mínimo de periodo de ocupación cotizada y de prestación señalados (artículo 19), y se procedía a calcular la cuantía mensual de dicha prestación a través de una fórmula (artículo 20) a la vez que se facilitaban una serie de situaciones que podrían conllevar a la retirada disciplinaria de la prestación. Algunas de dichas situaciones hacen alusión al rechazo de una oferta de colocación adecuada, que se define de la siguiente forma:

*“...aquella que se corresponda con las aptitudes físicas y profesionalmente pueda ser cumplida por el parado y no suponga cambio en la residencia habitual del mismo, salvo que tenga posibilidades de alojamiento apropiado en el lugar del empleo” (artículo 23).*

El resto del título hace referencia a prestaciones complementarias, tramitación de los pagos de las prestaciones por el INEM y su financiación y un largo catálogo de infracciones tanto de empresarios como de trabajadores, destacando entre las más graves la connivencia entre ambos para el cobro fraudulento de la prestación.

El Título III de la Ley hace referencia a la colocación y servicios del Instituto Nacional de Empleo, entendidos estos como “las acciones tendentes a proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado y facilitar a los empleadores la mano de obra necesaria para el normal desenvolvimiento de sus actividades productivas”, dentro de la igualdad de trato (artículo 38). Los fines de dicha política de colocación serían los siguientes:

- *Promover la adscripción de los trabajadores a una actividad laboral adecuada a sus aptitudes.*
- *Ajustar las ofertas y las demandas de la mano de obra.*
- *Proporcionar una información general suficiente y real de las necesidades empresariales de mano de obra y de las posibilidades de empleo de los trabajadores.*
- *Contribuir al estudio y confección de programas para lograr el nivel de empleo más elevado posible.*

- *Apoyar la movilidad ocupacional de los trabajadores potenciando los planes de reconversión, cualificación y perfeccionamiento de los mismos.*
- *Participar en la preparación de los programas de formación profesional para el empleo, en función de la situación y perspectivas del mercado de trabajo.*
- *Elaborar estadísticas sobre la situación de empleo y desempleo.*
- *Colaborar en la información, orientación, calificación y clasificación profesional de los trabajadores (artículo 39).*

Como se puede observar, el discurso apunta al pleno empleo o, al menos, el nivel de empleo más elevado posible, aunque se empieza a apreciar una preocupación en torno dos cuestiones: una, la de la clasificación de los trabajadores antes mencionada, con el desarrollo de la certificación de la profesionalidad (artículo 45) y que va a dar mucho énfasis al descubrimiento de cualificaciones, competencias y destrezas que se explotarán hasta la saciedad en legislaciones posteriores. Por otra parte, la idea de reconversión anticipa la necesidad de adaptación, por parte del trabajador, a vaivenes futuros del mercado de trabajo.

Esa política de colocación estará gestionada por el INEM, que organizará la colocación de los trabajadores como un servicio nacional público y gratuito. Los trabajadores estarán obligados a inscribirse en las oficinas de empleo cuando hayan de solicitar ocupación, pudiendo las empresas elegir libremente entre los trabajadores inscritos en las respectivas oficinas de empleo (artículo 42). La Ley detalla las funciones del INEM, entre las que destacan no únicamente la función mediadora entre oferta y demanda de trabajo (en apelación a una visión economicista del mercado de trabajo), sino en el fomento de la formación del trabajador “a través de las oportunas acciones de actualización, perfeccionamiento y, en su caso, reconversión profesionales” y la gestión y control de las prestaciones de desempleo, ayudas y subvenciones (artículo 43). Se empieza en esta Ley a hacer énfasis en la necesidad de orientar al trabajador con el fin de facilitar su reconversión laboral, en un contexto en el que, pese a perseguirse el pleno empleo, hay una conciencia creciente de que el paro ha venido para quedarse (de forma masiva, estructural) y se debe actuar a través, por el momento, de medidas asistenciales (la cobertura del desempleo a través de la prestación) y de formación del trabajador. Sorprende por otra parte la escasez de alusiones al contexto del momento o a las peculiaridades del tejido industrial español, lo que nos lleva a reflexionar sobre si ya a partir de ese momento podemos constatar la creciente la hegemonía de la CEOE en relación a la agenda laboral.

### **6.3. Período 1984-1992/4: Periodo de consolidación del modelo liberal democrático industrial, que acaba por romper el consenso implícito que legitimó su instauración.**

#### **6.3.1. Introducción.**

Este apartado que presentamos a continuación ha sido estructurado en función de la lógica argumentativa que plantea el marco analítico de la flexiguridad, y sobre el que hemos discutido en capítulos anteriores. Este concepto da por descontado la capacidad de armonizar flexibilidad y seguridad. Por un lado, este paradigma plantea un cambio en el acento puesto políticamente en la responsabilización social frente al desempleo, o la crisis del trabajo. Deja de ser el empresario como sujeto colectivo el que tiene que

hacerse parcialmente cargo de la situación de desempleo y vulnerabilidad de sus trabajadores, y pasa a ser la sociedad, como conjunto, la que se responsabiliza de “asegurar” al trabajador. No implica por tanto una retirada del Estado, sino más bien de un cambio de la naturaleza de su intervención. El estado, más que árbitro entre fuerzas asimétricas, refuerza su faceta de “tutor”, lo que garantiza la socialización del riesgo y el gobierno de las voluntades. Por poner el ejemplo del tan aclamado modelo danés, este último<sup>45</sup> no propugna la reducción de la protección social colectiva, sino que aboga por el contrario por relajar la protección jurídica contractual, haciendo recaer el peso de los “riesgos” asociados a las demandas productivas en la colectividad, a través de altas tasas impositivas. Este es el sentido de la primera parte de esta palabra compuesta: la necesidad de flexibilidad se da por descontado. La necesidad de fomentar la adaptabilidad de las empresas y de los recursos, políticos y sociales, a las demandas productivas se naturaliza y, por tanto, no se puede poner en cuestión (justificándolo con discursos relacionados con la necesidad de adaptarse a la globalización, ser competitivos, etc.). Es, por tanto, ajena a una regulación política.

En segundo lugar, se reaviva y toma nuevo impulso la concepción ontológica propia del liberalismo de sujeto como ente autónomo regido por el poder de la voluntad (Bilbao, 1996). La participación del propio individuo es fundamental para la propia inserción. El foco de intervención social va a ser entonces el (auto)gobierno de las voluntades (Serrano Pascual, 2009b), de tal modo que el desempleado es parcialmente interpretado por las instituciones como el portador de un déficit moral. De este modo, las intervenciones se centran en “asegurar” el “autoaseguramiento”, a través de intervenciones en donde se mezclan registros de tipo terapéutico con otros más dirigidos a la cualificación de la mano de obra. Este es el sentido de la segunda parte del concepto flexibilidad: “Seguridad” consistiría así en fomentar la empleabilidad, o la capacidad de adaptarse el sujeto a las nuevas reglas de juego del sistema productivo. Por eso, nos estamos centrando en este trabajo en analizar los distintos modos como se conceptualiza la protección social relativa al trabajo y, por tanto, las evoluciones experimentadas a lo largo de este periodo entre los distintos modos de entender la “seguridad”.

Desde este marco analítico, se ha estructurado la evolución seguida en el período 1984-1992/4 en tres partes. En una primera parte se plantea el contexto histórico, económico y social, que caracterizó ese periodo. Este contexto -de crisis económica y “resaca” tras la consolidación democrática- ha facilitado la introducción de cambios importantes en el marco regulador del trabajo. En una segunda parte se analizan los diversos procesos de reforma que se introducen en el sistema de protección social frente al desempleo. A efectos analíticos, y como resultado de los argumentos anteriores, hemos dividido nuestro análisis en tres aspectos, que corresponderían con tres modos de entender la “seguridad”. Una primera dimensión estaría vinculada con las transformaciones experimentadas en la regulación de la protección por desempleo (o en el desempleo), cuyo fin busca fundamentalmente la protección frente a la pobreza. Una segunda dimensión de la seguridad estaría relacionada con la protección en el empleo a partir de la regulación de la ordenación laboral (o contra el desempleo), esto es, en facilitar la estabilidad contractual, y regular las garantías de estabilidad contractual que asume el empleador frente al trabajador. Finalmente, un tercer aspecto estaría vinculado con la protección frente a desempleo a partir de las políticas de empleo y de la intervención

---

<sup>45</sup> Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que este modelo danés, diseccionado en el conocido trabajo de Wilthagen y Tros (2004), está también sufriendo en la actualidad una profunda recomposición: véase Jørgensen (2009).

adecuacionista de la oferta y de la demanda, esto es, a través de la orientación, formación o incentivos a la contratación. En esa tercera dimensión hemos incluido también los cambios en los modos de gobernanza y funcionamiento de los servicios públicos de empleo, ya que estas transformaciones persiguen como objetivo la mejora de estas intervenciones frente al desempleo. En los tres casos, junto a la descripción de las principales evoluciones observadas en este período, nos hemos orientado también a identificar las principales estrategias retóricas y narrativas bajo las que se construye la viabilidad y oportunidad de estas reformas. Los objetivos que persiguen las diversas propuestas de reforma son indisociables del diagnóstico que se presenta. En este sentido, nos centraremos en los principales argumentos retóricos con los que se justifica la necesidad de cambios importantes en el marco regulador del trabajo y del desempleo en sus tres diversas dimensiones. Una tercera parte, más breve, resume de forma articulada algunas de las tendencias ideológicas y axiológicas que caracterizan este proceso, planteando finalmente algunas conclusiones en lo referido a este período.

Debemos, no obstante, realizar una consideración previa antes de comenzar a desarrollar nuestro análisis: en los textos relativos a las diversas disposiciones reguladoras, así como en el debate sobre las reformas planteadas, circulan una serie de expresiones (o eufemismos) ambiguas, que reclaman analíticamente su precisión conceptual, como son la de “protección por desempleo”, “reforma del mercado de trabajo”, “políticas de empleo” o “medidas de fomento del empleo”. Estas nociones, al mismo tiempo que nombran un espacio de intervención, plantean de modo implícito cuál es el problema y qué vías se presentan para su resolución. Estas tres expresiones serán, por tanto, objeto de una lectura detallada en los tres apartados en los que hemos dividido el análisis sobre la protección y la seguridad.

### ***6.3.2. Mercado de trabajo, evoluciones sociales y sociedad civil.***

Aunque la descripción del mercado de trabajo ha sido objeto de un estudio extenso en el tercer capítulo de este informe, consideramos importante, antes de valorar las transformaciones de esta etapa, presentar un breve resumen de sus características más importantes, a fin de entender el contexto en el que se plantean estas reformas del mercado de trabajo. La estructura de la economía española se ha caracterizado por evoluciones muy inestables, que han facilitado el tipo de “narrativas” alarmantes que vamos a analizar en un momento posterior: ha experimentado así épocas de fuertes crisis y rápidos períodos de expansión, como ha sido el caso en la etapa 1984-1992 que presentamos aquí.

El empleo en España es altamente sensible a los cambios en el ciclo económico: el periodo que estamos analizando cierra otra etapa (1975-85) de fuerte crisis de empleo y multiplicación del desempleo, que pasa del 2,3% al 22,1%. Hay diversas razones para explicar este fuerte aumento del desempleo, que podrían resumirse en tres: el papel de la transición política; el panorama internacional tras el encarecimiento del petróleo; y la débil estructura productiva ante el ajuste del sistema económico. Junto al aumento del desempleo, había además un importante porcentaje de población inactiva, sobre todo mujeres, que pasaran a incorporarse al mercado de trabajo de forma paulatina durante este período. En 1986 España se incorpora a la Comunidad Económica Europea, lo que facilita la entrada de capital europeo, y se incrementa el peso de los sectores de servicios y construcción en el producto interior bruto. A partir de 1985, la economía se recupera

tras la reducción del precio del petróleo y un duro ajuste nacional, manteniéndose una tendencia positiva hasta el segundo trimestre de 1992. La expansión del empleo es muy notable, pero no consigue, sin embargo, reducir sustantivamente el desempleo (con una tasa de aproximadamente el 16% en 1991) debido al fuerte aumento de la población activa, sobre todo femenina (Toharia, 2008). El paro de las personas de referencia en los hogares no sufre sin embargo grandes alteraciones, situándose relativamente bajo -por debajo del 7%, tal como se indica en Rodríguez Cabrero (2008). El paro, así, afecta particularmente a los jóvenes y a las mujeres: a partir de 1985, se multiplican los contratos temporales, y en la crisis que comenzará a principios de los años noventa, serán este tipo de contratos los más afectados por la recesión económica.

Este periodo histórico se caracterizará también por la presencia de gobiernos socialistas (octubre de 1982- mayo de 1996), donde se consolidará un sistema de bienestar social todavía rudimentario y se realizará, a un mismo tiempo, una profunda reconversión industrial y un conjunto de reformas laborales que generarían una gran tensión (como pusieron de manifiesto las tres huelgas generales en 1985, 1988 y 1992). El modelo de protección social (particularmente el sistema sanitario, educativo y de pensiones) experimenta una tendencia a la universalización, extendiendo su cobertura en sanidad y pensiones, a la vez que se expande a colectivos como inmigrantes y personas dependientes. Se establecen derechos universales en áreas como educación, salud y pensiones. No obstante, pese a la casi universalización al extenderse el régimen asistencialista, el modelo de bienestar, se caracterizará por la baja intensidad protectora, particularmente a familias, desempleo y servicios sociales debido a las exigencias económicas y a la disciplina fiscal y presupuestaria (Rodríguez Cabrero, 2008), siendo en este sentido cercano al conocido como modelo mediterráneo de bienestar (Moreno, 2001). A pesar de la emergencia tardía del estado de bienestar, en la etapa anterior (1977-1982) se observan ya signos de arranque de un sistema de protección social, pues se habían incorporado instituciones de tipo asistencial y se generaron avances relativos en la protección social de parados, asistencia social y rentas mínimas. Las relaciones del gobierno socialista con las asociaciones sindicales, particularmente con UGT, van a ser bastante estrechas hasta finales de los ochenta. A principios de los noventa asistimos a un proceso de distanciamiento sindical frente a las propuestas gubernamentales, que van a incidir en el carácter de urgencia bajo las que estas se redactan y se traducen en reformas del mercado de trabajo en los años 1993 y 1994.

La principal intervención en el mercado de trabajo ha consistido en este periodo en facilitar la colocación de los trabajadores desempleados, siguiendo la tendencia de la etapa anterior de reforzar los principios de estatalidad, gratuidad, exclusividad y obligatoriedad (Valdés Dal-Ré, 2006). Tras la instauración del INEM que siguió a la fuerte crisis económica y la reforma política de la transición, se desarrolla un modelo de intervención monolítica que reúne la gestión de las prestaciones por desempleo, oficinas de colocación, gestión de las subvenciones de contratación y formación no reglada. Este es el modelo que va a regir hasta bien entrada la década de los noventa.

### ***6.3.3. Evoluciones en las medidas dirigidas a frenar la crisis del mercado de trabajo.***

De las tres dimensiones descritas anteriormente, la más destacada a lo largo de este periodo ha sido la relacionada con los procesos de reforma de la regulación del mercado de trabajo, que ha seguido a la ley 32/1984, con la que se “normaliza” la temporalidad

(y la precariedad laboral<sup>46</sup>), así como la rotación en el mercado de trabajo. Pero sin embargo, también asistimos a importantes cambios en el acceso a la protección social y en los modelos de gobernanza de los servicios públicos de empleo.

### 6.3.3.1. Protección por desempleo.

Los hitos más importantes en cuanto a la evolución de la protección por desempleo se caracterizan por intervenciones dirigidas en direcciones contrarias. Tras la ley 31/1984, que amplía el acceso a la protección social, sigue la ley 1/1992, que restringe nuevamente su acceso.

Con la *Ley 31/1984* (desarrollada en el RD 625/1985) se amplían las tasas de cobertura de desempleo (se aumenta la escala de duración de la prestación en función del tiempo cotizado y se eleva el tiempo de duración de la prestación) y se extienden las situaciones de desempleo así como la inclusión de nuevos grupos, acentuándose, a su vez, el régimen de carácter asistencialista. Se redefinen y consolidan dos cauces de protección, la contributiva básica y la asistencialista, con carácter complementario. Esta ley contrasta, en este periodo, con el posterior *RD Ley 1/1992* (desarrollado en la ley 22/1992), en la que se produce un cambio de signo restrictivo en la protección por desempleo. Se incrementa el tiempo de ocupación cotizada para acceder a la prestación por desempleo y se reduce la cuantía, ampliándose, a su vez, el radio de acción de los subsidios.

La construcción retórica de la situación que justifica esta medida legislativa y su posterior *alter ego*, la del 32/1984, se caracteriza por el énfasis en metáforas naturalizadoras que inciden en el desanclaje de nuestra economía frente a las demandas que se imponen económicamente. En esta ley 31/1984 de protección por desempleo, abundan así las estrategias retóricas que inciden en la *pasivización* (“ha venido experimentando...” “personas que sufren una situación de desempleo”, “han presenciado...la progresiva descomposición...”, “ha habido que recurrir”, “aparición explosiva...” (p. 22725), y en la naturalización (“paro cuya desaparición no es previsible...”, “la duración de la crisis obliga...”), reforzando un estado de alerta frente a una situación que se nos impone desde fuera. Los trabajadores no serían, por tanto, sino víctimas de un entorno frente al cual poco pueden hacer. El tipo de intervención que se estimula sería de tipo más bien paliativo (“paliar las consecuencias sociales del paro”, “suavizar las consecuencias sociales...” (p. 22725)), intervención esta dirigida a neutralizar los posibles efectos negativos del inadecuado funcionamiento del sistema económico. Se trata de un momento en el que se está además realizando, de forma complementaria, un “saneamiento” de la economía, ejemplificada en los procesos de reconversión industrial. Hay un cierto consenso en que la estructura productiva española está inadecuadamente adaptada a las nuevas exigencias del capital. A pesar del fondo de crisis e impotencia que recrea esta ley, hay también una afirmación de la gobernabilidad del proceso, lo que permite a su vez que sus gestores puedan señalar que “la ley protege”, hablar de la “decidida voluntad de este gobierno” o que los trabajadores y desempleados “quedan protegidos” (p. 22725). Se detallan además en el título V las obligaciones, infracciones y sanciones, pero serían tanto las referidas a empresarios como a trabajadores. En el capítulo I de descripción de las normas generales para el

---

<sup>46</sup> Para un interesante análisis de cómo la normativa laboral que regula los contratos temporales hace que la temporalidad se convierta en precariedad, véase Lahera Forteza y García Quiñones (2007).

“nacimiento” del derecho a las prestaciones, se detallan distintos requisitos que inciden en factores objetivos, destacándose los aspectos relacionados con la extinción del vínculo laboral en su relación con la empresa, sin hacerse explícitos posibles aspectos subjetivos de voluntariedad o no de esta situación de desempleo (p. 22727). En el artículo décimo del capítulo II se detallan las condiciones de suspensión del derecho, en donde se incluye el principio subjetivo de actuación del desempleado frente a la entidad gestora; sin embargo, se definen de forma imprecisa las circunstancias que pueden ser objeto de sanción. Tal es el caso con el rechazo de una oferta de colocación adecuada, en donde no se define con claridad y precisión como calificar el carácter adecuado o no de la colocación. Esta ha sido, tal vez, una de las razones que explican el escaso uso que se ha hecho de esta posibilidad de infracción por parte de los servicios públicos. También se detalla, en un apartado posterior, una regulación de posibles infracciones de los empresarios.

Frente a este uso en la ley 31/1984 de figuras que des-responsabilizan al trabajador y desempleado de su condición, apareciendo como fruto de condiciones externas que apenas podemos manejar, la ley 22/1992, apelará a justificaciones de corte más moral: por ejemplo, en ella se realizarán afirmaciones como la siguiente: “instalándose de forma insolidaria en la prestación por desempleo”. En ambos momentos se vive una situación de fuerte crisis del empleo, pero su interpretación va a ser muy distinta. En la primera ley, se va a extender la cobertura por desempleo, en parte también como legitimación de las medidas de desregulación que se van a imponer poco después con la ley 32/1984, pero también como búsqueda de legitimación ante la intervención potencialmente impopular del gobierno con la reconversión industrial. Con la ley 22/1992 así como el RD 1/1992, se empieza a usar la noción de políticas activas (p. 27112), integrándose así en el discurso la dicotomía de lo activo y lo pasivo. En una de sus primeras frases, el legislador propone, con carácter “urgente” una serie de medidas que permitan “reasignar el gasto público para potenciar las políticas activas... y por otra, racionalizar el gasto en protección por desempleo”. El foco de atención en este caso se dirige hacia los instrumentos de socialización del riesgo, pero todavía no se pone en cuestión una supuesta conducta fraudulenta, o el inadecuado comportamiento del desempleado. El centro de atención se dirige a cuestionar las tendencias producidas por regulaciones anteriores de fomento de la temporalidad. Sin embargo, empieza a incluirse en mayor medida el concepto de “involuntariedad” (p.27112), comenzándose así a incidir en la cuestión de las voluntades que va a aparecer con fuerza en regulaciones posteriores. Es más, se empieza a hipostatizar la dicotomía activo/pasivo como términos interrelacionados, como si reducir el acceso a las prestaciones por desempleo fuera inseparable del esfuerzo hacia la activación. Se afirma así que “se modifica la escala que relaciona períodos cotizados con duración de la prestación para reorientar su finalidad en orden a proteger situaciones temporales e involuntarias de desempleo, fomentando la búsqueda activa de empleo...” (p.27112). El Estado, en este caso, parece proteger los intereses de la colectividad, facilitando “asegurar la viabilidad del sistema” y “racionalizar el gasto” frente a un posible mal uso por parte de sus beneficiarios que genera un “desequilibrio financiero” (“el derecho a la prestación se extinguirá cuando los beneficiarios rechacen participar en acciones de formación profesional, rehusando adquirir la capacidad necesaria para acceder a un puesto de trabajo e instalándose de forma insolidaria en la protección por desempleo” (p. 27112). Este discurso, que comienza a introducir registros moralizantes, contrasta con el planteado en el Estatuto de los Trabajadores de 1980, en donde se ponía el énfasis en la vulnerabilidad del trabajador en el contrato laboral, y, por tanto, se reforzaba una

regulación heterónoma reglamentaria. En el ET se detallaban, con gran precisión, las fuentes de regulación, siendo estas fuentes ordenadas por orden de importancia: la legislación laboral, los convenios colectivos y la voluntad de las partes. Era un discurso en donde se usa el término derechos en varios de los preceptos de su política de promoción del empleo del trabajador y en donde se detallan tanto los deberes del trabajador como las obligaciones del empresario. Es más, estas últimas son descritas de forma más pormenorizada, asumiéndose así que el (la voluntad del) empresario requiere de una mayor regulación que la del trabajador.

De este modo, la tendencia durante este período ha sido al recorte en el acceso a la protección social. Las políticas que eufemísticamente eran denominadas como de consolidación del sistema de protección social, estaban sin embargo fundamentalmente dirigidas a la reducción del déficit público, déficit este particularmente importante a principios de los noventa. Se comienzan también a destacar aspectos vinculados con la involuntariedad de la situación de desempleo, de la voluntad para trabajar y capacidad demostrada, haciendo de estos aspectos de carácter más subjetivo la condición de acceso al derecho a la prestación por desempleo. Por tanto, hay una tendencia a distanciarse de una lógica asegurativa, indemnizatoria y contributiva hacia una lógica más asistencialista. Se produce un recorte en el acceso a la protección social, ampliando el periodo de cotización necesario así como la cuantía. En este periodo empiezan a introducirse cuestiones de corte más moral, como es la “activación” de las políticas pasivas y el énfasis en las voluntades.

#### *6.3.3.2. Protección en el empleo a partir de la ordenación laboral.*

Uno de los ejes que ha estructurado la discusión e intervención protectora tiene que ver con los “necesarios” cambios que se demandan al derecho del trabajo. En un ejercicio de “pirueta” retórica, durante este período se hace de la provisión de seguridad la causa de la inseguridad. Se reclama, así, una mayor capacidad de adaptación del marco normativo del mercado de trabajo a las demandas de la coyuntura económica. De este modo, se apuesta por hacer de la contratación laboral y, particularmente, de la regulación de un amplio abanico de modalidades de contratación atípica, temporal o a tiempo parcial, sinónimo de medida de fomento del empleo. Por tanto, se ha convertido en un axioma el dirigir la responsabilidad, frente a las altas tasas de desempleo, a la excesiva rigidez del mercado laboral. La flexibilidad va a aparecer así como una exigencia totalizadora, y la contratación temporal pasa a denominarse, eufemísticamente, de fomento del empleo (Baylos, 1996). De hecho las modificaciones realizadas en este eje de la protección del trabajo se han calificado bajo la expresión “reformas del mercado de trabajo”.

Este eufemismo *economicista* (Monereo Pérez, 1996a) u operación reduccionista (García Murcia, 1996) que reduce los múltiples componentes (económicos, jurídicos, sociológicos, educativos, etc.) que influyen en la institución económica y social del mercado de trabajo a sus dimensiones puramente jurídicas, no hace sino desviar la responsabilidad de los defectos del mercado de trabajo hacia la legislación laboral y al Derecho del Trabajo (García Murcia, 1996). Esta apropiación metonímica de la noción de mercado de trabajo por su regulación jurídica tiene, por tanto, importantes efectos políticos. Esta ha sido la tónica de este periodo, pero esta tendencia a hacer de los proyectos de reforma del mercado de trabajo una referencia directa a la legislación

laboral va a continuar en etapas posteriores. Así, en el año 1984, se publica la *Ley 32/1984*, que sigue a la anterior 31/1984, en la que se desvinculan los contratos temporales del principio de causalidad: se establece que “podrán celebrar un contrato de trabajo de duración determinada con trabajadores desempleados... cualquiera que fuera la naturaleza de las mismas...” (RD 1989/1984). Se aceptan así la utilización de contratos temporales en puestos de naturaleza permanente, aceptándose otros tipos de contrato por tiempo determinado, como el contrato temporal de fomento del empleo. Se posibilita de este modo la diversificación de las formas contractuales “a la carta”, facilitándose hasta doce formas distintas de contrato temporal (Baylos, 1996).

Esta ley rompe, así, con el principio de causalidad que se establece en el Estatuto de los trabajadores y que hacía del trabajo indefinido la actividad “normal” por excelencia<sup>47</sup>. La presunción legal del contrato indefinido como modelo contractual típico ante una relación de heteronomía, dependencia y subordinación como la que se establece en el contrato laboral (véase el ET), va a revisarse con la multiplicación progresiva de contratos atípicos que comienza a desarrollarse tras esta ley. Esta normalidad se verá alterada cuando “las circunstancias del mercado... así lo exigieren” (32/1984). Ya vimos como en el preámbulo de la ley predecesora 31/1984, se usa un tipo de narrativa alarmista que apela a desastres incontrolables (“gravísimo problema”, “deterioro del empleo”, “descomposición de...”) en donde se usan conceptos que increpan a los ciudadanos a actuar (“medidas urgentes” “aparición explosiva”, etc...), haciendo aparecer la situación como si se tratara de desastres incontrolables. Se trata de un discurso en donde predomina la pasivación (“la necesidad imperiosa”, “ha habido que recurrir”, “cuando las circunstancias del mercado así lo exigieran...”, “en la medida en que lo permitan las posibilidades del sistema” (p. 6), etc., y, en donde desaparece el sujeto del discurso, y por tanto, el agente responsable. El sujeto es sólo víctima, paciente, de la situación, y se caracteriza por su vulnerabilidad. En esta ley 32/1984, se mantiene este tono alarmista y se va a reforzar este escenario, pero se complementa con un discurso más dirigido al “sufrimiento” de las empresas (“incertidumbre empresarial”, “disminuir los riesgos”). Se asume una correlación entre los problemas empresariales y los problemas de empleo, planteándose la necesidad de adaptar la norma a las demandas empresariales.

Un recurso retórico adicional es la apelación, en gran medida, a un discurso modernizador, que recurre al poder del uso de la razón (“claridad y estabilidad” (32/1984), “criterios más flexibles y realistas” (RD 1989/1984), y sobre todo al modelo europeo (“son formas utilizadas en otros países occidentales”, “homologar la situación española con la de otras economías occidentales”, “la experiencia europea indica que esta forma...” (32/1984). Parece así presentarse la acomodación de nuestras normas laborales a las pautas de ordenamiento de otros países europeos como solución “mágica” frente a nuestros problemas endógenos. Se introduce así el objetivo de eficiencia, apelándose al recurso de una modernización que reclama ajustes: “criterios más flexibles y realistas... por lo que resulta conveniente la utilización de algunas de las limitaciones que han venido caracterizando el régimen jurídico de estos contratos” (32/1984). La regulación e intervención pública por vía normativa de las cuestiones fundamentales de un contrato (extinción, tiempo de trabajo, etc.) que padece el mercado de trabajo se opondría, de forma arcaica, a este principio de modernización. El mercado está enfermo (“el desempleo sufre”, “el empleo se deteriora”), tal y como se planteó en

---

<sup>47</sup> No obstante, en el Estatuto de los Trabajadores, se comenzó ya a aplicar un principio flexibilizador que permitía en ciertos casos realizar contratos temporales.

la Ley 31/1984, y sus actores, los empresarios, han sido contagiados (de la enfermedad de la incertidumbre). Así el mercado sufre “incertidumbres”, es el objeto vulnerable, que demanda un nuevo tratamiento que les otorgue “seguridad” (“uno de los aspectos generalmente considerados como obstaculizadores de la contratación es la escasa seguridad jurídica de la normativa sobre contratación temporal hasta ahora vigente”; “se pretende disminuir los riesgos” (32/1984)). Son las empresas las que requieren de una regulación más estable, menos incierta y que evite, a su vez, “situaciones de sobreprotección”. Esto es, se asume que los trabajadores están sobreprotegidos, y el agente vulnerable, en esta situación, sería el actor empresarial.

La cuestión de la racionalización como modo de mejora del mercado de trabajo ha sido un tema todavía más recurrente con la incorporación de España al mercado único europeo y, particularmente con el proyecto de creación de una unión monetaria. La reactivación económica producida entre 1985 y 1992 deja en un segundo plano el debate sobre la flexibilización del derecho del trabajo, pero con la llegada de la crisis y amparado en el argumento de la necesaria convergencia europea, la cuestión de la flexibilidad laboral y de una nueva reforma del mercado de trabajo, que se hacían sinónimos, volvía a ocupar el centro de los debates. El hecho de que esta reforma se llevara adelante a pesar del escaso consenso con los interlocutores sociales, muestra la urgencia y premura bajo la que estas reformas eran debatidas. En la Ley 22/1992, se empieza a incentivar la contratación por tiempo indefinido entre los colectivos más vulnerables. A la contratación habría, por tanto, que “animarla”, pero su objetivo es doble: por un lado, fomentar la inserción de estos colectivos; pero, por otro, ajustar el desequilibrio financiero.

Dos cuestiones se subrayan en el preámbulo de la Ley de 1992. Por un lado, la alarmante precarización del empleo que ha seguido a la introducción de esta diversificación contractual, pero también, el coste excesivo que esta situación estaba acarreado a la protección social. El sistema financiero se pone en cuestión, y su “saneamiento” requiere hacer reajustes. Esta ley también plantea una regulación del contrato temporal para fomento del empleo, cuya duración mínima pasará a ser de un año para posibilitar el acceso a la prestación por desempleo. En ambos casos, el centro de atención de la intervención normativa es el de combatir la segregación que se está produciendo entre trabajadores fijos y temporales, y en donde hay un reconocimiento implícito de que la temporalidad es sinónimo de precariedad laboral. En este sentido, las intervenciones reguladoras de principio de los años noventa se centran también en reordenar las modalidades de contratación reforzando el principio de causalidad. La reforma laboral de 1994 constituye un importante hito en los procesos flexibilizadores, introduciendo también mayor flexibilidad sobre el despido, la movilidad y la negociación colectiva, acentuando la desprotección del derecho laboral. En esta reforma se empieza a intervenir en el principio de causalización del despido, estableciendo un tímido acercamiento a un despido libre pagado (Lahera Forteza y García Quiñones, 2007).

Por tanto, desde principios de la década de los ochenta, la discusión sobre la flexibilidad y de la seguridad han estado estrechamente vinculadas, ambas auspiciadas por un análisis económico de la situación (problemas de las organizaciones productivas para el uso del factor trabajo, coste de la legislación laboral para el empresario, etc.). Así, frente a las reformas anteriores en las que se advertía cierta desconfianza en el mercado para resolver la crisis del trabajo, la evolución de las intervenciones se han dirigido fundamentalmente a fomentar la flexibilidad del mercado de trabajo, y no sólo en la fase

de entrada. Tal y como plantea García Murcia (1996), parece haber renacido una confianza ciega en el mercado como vía para resolver las dificultades tanto del sistema económico como del empleo, pasando a ser la organización productiva y la gestión de los recursos humanos la perspectiva central de análisis e intervención. Por tanto, lo que se denomina reforma del mercado de trabajo iría así dirigido a devolver al mercado de trabajo su carácter de verdadero mercado, entregando de nuevo el poder de decisión al empleador para elegir la clase de contrato, favoreciendo la movilidad funcional y geográfica de la empresa, y facilitando la capacidad de decidir sobre una supuesta suspensión del contrato, etc., esto es, devolviendo al trabajo su carácter de mercancía.

Pero no es sólo la des-regulación de la contratación temporal lo que está en juego en estas intervenciones legislativas. También se incentiva el uso del contrato a tiempo parcial, poniéndose fin a una homogénea y singular figura legal del trabajador a través de la fragmentación del trabajo en múltiples formas (Valdés Dal-Ré, 2004). Se establece, así, una asociación entre trabajo atípico y promoción del empleo, y por tanto se facilita una visión según la cual la cantidad y la calidad del trabajo eran objetivos irreconciliables. Los cambios en la ordenación laboral eran por tanto observados como posibilidades de gestión flexible de la mano de obra. A esta flexibilización va a contribuir la transformación de los modelos de regulación del trabajo, disminuyendo la tutela estatal de los derechos laborales, y ganando peso el papel jugado por la negociación colectiva a fin de facilitar la flexibilidad en aspectos como son el salarial, la ordenación de los tiempos de trabajo, etc.

### *6.3.3.3. Lucha contra el desempleo (políticas de empleo) y nuevos modos de gobernanza.*

Respecto al tercer eje, la protección frente al desempleo, durante este periodo la principal medida de empleo que se va a facilitar es la creación de nuevas figuras contractuales. Con la *Ley 32/1984* se crea la figura del contrato temporal de formación y prácticas para jóvenes y el contrato a tiempo parcial y de relevo. En el Real Decreto Ley 1/1992 (el *decretazo* convertido después en la *Ley 22/1992*) sobre Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, se continúa con esta tendencia a incentivar la contratación de colectivos particularmente vulnerables en el mercado de trabajo: en este caso, fomentando la contratación indefinida con una subvención económica y una bonificación del cincuenta por ciento de las cuotas empresariales. Seguiría así la lógica de la “incentivación”, como si el problema radicara en el escaso atractivo que presentan ciertos colectivos para su contratación. Esta ley plantea dos tipos de actuaciones: por un lado, una nueva ordenación de las medidas de fomento del empleo a partir de la subvención de la contratación indefinida, y por otra, una reforma de la protección por desempleo para reducir los costes, mediante la limitación del carácter contributivo y su compensación parcial a través de la ampliación de los subsidios de desempleo, tal y como vimos en un apartado anterior. En la *Ley 14/1994*, se generalizan los contratos de aprendizaje, que permite la contratación al 70%, 80% y 90% del SMI (salario mínimo interprofesional) en el primer, segundo y tercer año respectivamente, y con exenciones a la Seguridad Social del 75 y 50% de las cuotas patronales: este contrato de aprendizaje reduce, sustantivamente, el tiempo dedicado a la formación. El contrato en prácticas también permite una reducción efectiva del salario percibido por el joven.

Podríamos decir, así, que durante este periodo se ha reforzado una lógica según la cual se pasa de una protección frente al desempleo -que pone el énfasis en la asimetría característica de la relación entre trabajador y empleado y, por tanto, en la vulnerabilidad del trabajador-, hacia una protección en el paro -en donde se naturaliza el mercado y se pone el énfasis en la vulnerabilización de las empresas. A esto se une un énfasis, presente en toda esta etapa, en apelar a la igualdad y a la lucha contra la segregación para facilitar la introducción de figuras contractuales “atípicas”. La introducción del contrato de prácticas y de aprendizaje (reformado con la Ley de 1994) como mecanismo de inclusión de colectivos desfavorecidos (discapacitados, mujeres, etc.) implicaba una interpretación del problema según la cual la protección en el empleo desfavorecía a los más débiles. Al enfocar la discusión hacia los más débiles, se reintroducía un importante cambio en el modo de interpretar el problema. Ya no es tanto el “trabajador” asalariado el sujeto debilitado y vulnerable frente a una asimetría de poder con su empleador, sino que el objeto de intervención serían sujetos que, por sus características físicas (discapacitados) o sociales (jóvenes, mujeres), son particularmente vulnerables en el mercado de trabajo, lo que les sitúa en una condición frágil de competencia frente al resto de los trabajadores. De ahí la necesidad de una “discriminación positiva”. El eje del conflicto pasa a ser por tanto la competencia por puestos de trabajo escasos frente al resto de los trabajadores. Esta lógica ha extendido el uso de empleo subvencionado como medida de fomento del empleo, que implica la reducción del salario total (salario directo más cotizaciones sociales) pagado por el empleador (López Andreu *et al.*, 2007)<sup>48</sup>.

Esta tendencia hacia la des-universalización y fragmentación de los derechos vinculados a la relación salarial (López Andreu *et al.*, 2007), además de cambiar la perspectiva de análisis y sustraerla de un análisis más políticamente centrado en la asimetría entre empleador y empleado, facilita la introducción de medidas que serían particularmente impopulares y rechazadas si fueran incluidas para colectivos nucleares de la fuerza de trabajo. Una vez que son introducidas para colectivos periféricos, se facilita su extensión para el resto de los trabajadores, tal y como se ha observado en el caso de los jóvenes (Bilbao, 1989).

A su vez se generan en este periodo importantes reformas en los mecanismos de gobernanza. Va a alterarse el principio de seguridad social centralizada, pública y gratuita que ha caracterizado la mediación ejercida por parte de los servicios públicos en el mercado de trabajo. Con las reformas planteadas a principios de los noventa, se va a poner el acento en las acusadas deficiencias y escasa eficacia de los servicios públicos de empleo (o al menos se explicita este cuestionamiento, ya vigente en la opinión pública desde años anteriores) y se posibilita la incorporación de los servicios privados, sin ánimo de lucro, de mediación, empleo y colocación. Tras la Ley 10/1994 se suprime el monopolio público de la colocación, aprobando la legalización de las empresas de trabajo temporal (las famosas ETT's) y agencias de colocación, y se liberalizan parcialmente los mercados de la colocación. El preámbulo de la Ley 14/1994 enmarca la regulación de las ETT's en un angustioso fondo de crisis: se alude a “medidas urgentes de fomento de la ocupación”, “la gravedad de la situación económica”, “necesidad de

---

<sup>48</sup> Estos autores señalan que el empleo subvencionado puede adquirir diversas modalidades: de contribución directa (reducción del coste de la fuerza de trabajo), reducción de la protección social (prestaciones derivadas del contrato laboral), forma mixta salario/subvención (financiación del parte de los costes laborales), o reducción del salario fijado por convenio (posibilidad de aplicar una menor remuneración a la estipulada por la legislación o convenio) (López Andreu *et al.*, 2007).

acometer, de manera decidida y urgente” (pg. 15800). Se facilita así la incorporación de terceros actores, como son las empresas de trabajo temporal, las agencias de colocación y las SIPES. Se plantea además una crítica importante a los servicios públicos de empleo del INEM y se hace de “la mejora de los servicios públicos de empleo” un eje prioritario. Tras la acusación de ineficacia dirigida al INEM, se plantea la necesidad de un cambio que será caracterizado como modernización ante las “inútiles cargas burocráticas”. Esta modernización irá dirigida a liberar a los empresarios de la obligación de contratar a través del INEM, y permitirá la existencia de agencias sin fines lucrativos y empresas de trabajo temporal.

El criterio que justifica esta apertura a terceros actores es ampliar la capacidad de las empresas de disponer de “una amplia elección entre mano de obra más rentable”. Esta reforma acentúa, así, esta tendencia que hemos observado en apartados anteriores de hacer de la adaptación a las demandas empresariales un a priori incuestionable. Se facilitan por tanto los procedimientos de colocación, asociando la crisis del trabajo a un inadecuado funcionamiento “empresarial” de los servicios públicos. En esta discusión, se priorizan argumentos vinculados con la eficacia y eficiencia de los servicios públicos frente a marcos alternativos como puede ser el papel de lo público como garantía de justicia social. Esta situación va a fomentar la multiplicación de actores que intervienen en la inserción sociolaboral. Este periodo coincide, además, con el comienzo del proceso de descentralización, ya que en 1992 se traspassa la gestión de la Formación Profesional Ocupacional y, en 1998, se van a traspassar las políticas activas del mercado de trabajo.

#### **6.3.4. Relaciones y complementariedades entre estas reformas.**

En esta etapa se generaliza una tendencia a la normalización de la “atipicidad” contractual y una profundización de la desregulación del mercado de trabajo tras las modificaciones operadas en la regulación de las modalidades de contratos. La precariedad va así a normalizarse, pero también a asociarse, connotativamente, a un “mal necesario” frente a otro peor (el desempleo). Una segunda tendencia es la acentuación de la asistencialización, así como la extensión y luego restricción en el acceso a la protección social por desempleo. Finalmente, se rompe el monopolio del Estado en la intervención frente al fenómeno del paro. Asistimos, así, a una doble tendencia: por un lado, el incremento de las condiciones de acceso a la prestación social; por otro, se establecen medidas de reducción de las cotizaciones sociales de las empresas. De este modo, se genera un proceso paradójico, según el cual, se argumenta la necesidad de restringir el acceso a la protección social debido a la falta de recursos fiscales, pero por otro lado, se está tendiendo a reducir, parcialmente, las aportaciones de las empresas a la protección social (López Andreu *et al.*, 2007). Por otro lado, se justifica la “necesidad” de hacer recortes en el acceso a la protección social, desprotegiendo, por tanto, al trabajador, para poder “proteger” al trabajador frente a los castigos del mercado. Se apela de este modo a una forma de entender la seguridad (la seguridad que proporciona el ajustarse a la bofetada de la realidad) para justificar la necesidad de promover la inseguridad, desmantelando los instrumentos colectivos que se han institucionalizado históricamente para hacer frente a la vulnerabilidad. No es por tanto la legitimidad de la inseguridad lo que se plantea, sino la necesidad de cambiar semánticamente el significado de la seguridad. Por ello, estas políticas y medidas

interventoras han contribuido no sólo a luchar contra la inseguridad, sino también a difundir un modo nuevo de nombrarla.

Se trata por tanto de un período caracterizado por la multiplicación un poco caótica de intervenciones reguladoras, que se dirigen en todas las direcciones. Un análisis transversal, centrado, por ejemplo, en las propuestas de la Ley 31/1984 y 32/1984, muestra cómo se realizan avances en cuanto a la regulación de la protección por desempleo, junto a una paralela profundización de la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo. Sincrónicamente, se observa que hay movimientos a lo largo del tiempo de ida y vuelta, dirigidos a desregular la ordenación laboral, a regular posteriormente lo desregulado, a desregular lo desregulado, etc. La justificación de las reformas operadas en el mercado laboral ha incidido en reforzar una representación del desempleo como “desastre social”. Es un periodo caracterizado por la proliferación de discursos articulados en torno a una importante metáfora directriz que es la del shock (ya utilizada por otros gurús empresariales en otros tiempos: ver Alonso y Fernández, 2006), con el uso de una retórica que refuerza la idea de emergencia e induce una sensación de inquietud y amenaza. Al igual que la metáfora del impacto que Lizcano (1996) ha analizado, la crisis que padecen nuestra economía parece no tener freno alguno, choca contra la sociedad, que sufre su impacto sin poder evitarlo. Sitúa a la sociedad ante una amenaza a la que tiene que enfrentarse, pero ante la que se encuentra desarmada, y ante la que tiene que limitar el daño. Esta amenaza de desempleo es la expresión de factores muy diversos (un inadecuado sistema productivo; el rígido ordenamiento laboral; el ineficaz funcionamiento de las instituciones, entre otros). Este shock ante el que supuestamente la sociedad se enfrenta, va a ser el que impele a los trabajadores a mantenerse alerta. La retórica del shock resulta acentuada con el uso de estrategias naturalizantes que desarman políticamente a la sociedad. Ante un shock, las autoridades públicas intervienen en un triple frente, “saneando” las finanzas, el sistema de ordenación laboral y los actores interventores. El mercado de trabajo español estaría, según el discurso oficial, enfermo de “rigidez” y de “regulación”. Se asume esta etiqueta, a la que, en gran medida, han contribuido instituciones como la OCDE, el FMI y la Unión Europea. Se hace de la comparación con otros países el indicio de la supuesta rigidez de nuestras normas laborales. A pesar de la más que discutible evidencia empírica y consistencia científica de tales supuestos (véase García Murcia, 1996), se ha pasado a incorporar esta metáfora para calificar nuestro ordenamiento jurídico, sesgando la perspectiva de análisis del mismo.

Frente al shock del desempleo y de la crisis del trabajo, se plantean dos “estrategias” milagrosas que están, sin embargo, relacionadas: Europa y la modernización. Parece que se planteara que el modo de salir de una situación de crisis que nos inunda sería a través de una transformación radical del modelo heredado de los primeros compromisos de la democracia. La búsqueda de eficacia, de convergencia con las políticas de otros países, de un flexible funcionamiento del mercado permitirá salir de este shock. Las estrategias retóricas parecen moverse así en un doble plano: por un lado, tratan de situar al sujeto ante una posición alarmista, alerta, dispuesto a hacer un sacrificio; pero por otro, ofrecen un tono optimista, con su apelación a metáforas modernistas y *empoderadoras* que hacen de Europa un referente modernizador. La falta de legitimidad, que se plantea por la ausencia de consenso con las organizaciones sindicales, refuerza la necesidad de utilizar esta retórica del shock con la que poder llevar adelante una reforma laboral tan conflictiva como la que se estaba planteando en los años noventa. Frente a la lectura política que estaban realizando los interlocutores sociales, y para los cuales estas

reformas significaban nuevos sacrificios no compensables frente al poder empresarial, estas leyes difunden un marco economicista naturalizador en el que se omiten tanto las cuestiones políticas como una posible conexión de las reformas con cuestiones relacionadas con el poder y la subordinación.

Por tanto, las actuaciones por parte de los poderes públicos en esta fase se caracterizan por tratarse de una intervención de urgencia, que refuerza su carácter de emergencia e incide en la gravedad de la crisis; esto hace que se entiendan las así llamadas eufemísticamente políticas de empleo como un necesario ajuste a la crisis económica.. Esto explica que estas intervenciones puedan ser caracterizadas, en palabras de García Murcia (1996: p.20), como “apresuradas, un tanto anárquicas, de éxito incierto, y, desde luego, insuficientes...”.

## **6.4. La andadura hacia la activación en España. Período 1997 – 2002.**

### **6.4.1. Introducción.**

El período 1997-2002, en lo que se refiere a situación y gestión del mercado laboral en España, significa el inicio de dinámicas del mercado laboral que, a día de hoy, se encuentran plenamente consolidadas. No obstante, las reformas de 1992 y 1994 representan el punto de inflexión más importante, hasta el momento, por su giro activador restrictivo, dentro de la sucesión de tentativas de establecimiento de un modelo de sistema de empleo adaptado a las pautas de los Estados de bienestar europeos tras la etapa franquista. Tentativas estas que tuvieron que lidiar, además, con situaciones de crisis derivadas de factores tanto endógenos como exógenos (crisis económicas internacionales, incremento de población activa, efectos indeseados derivados de políticas de empleo).

En un contexto con estas características, las reformas que tuvieron lugar en el período 1997-2002 manifiestan novedades interesantes respecto a sus predecesoras. Aunque estas se dejarán ver paulatinamente a lo largo del presente texto, a grandes rasgos, podemos mencionar su carácter de “reforma menor” o de reformas “por goteo”, en términos de Del Pino y Ramos (2008), frente las que se han considerado los mayores intentos de reforma hasta hoy, los de 1992 y 2002 (Cabeza Pereiro, 2003). Pero sobre todo, y como factor común a las reformas de este período (1997-2001), se encuentra el hecho de estar inmersas en un contexto de progresivo crecimiento económico y mejora de la situación laboral, lo que favorecerá las fluctuaciones en el diálogo social entre posiciones de disenso y consenso cuando ya no hay una situación de crisis que apele a un sometimiento irrevocable a cualquier reforma con visos de producir alguna mejora. Esta oscilación se verá incentivada por el cambio de color político del gobierno: estas reformas laborales son las primeras que acomete el Partido Popular, un factor preliminar de disenso. Por lo tanto, desaparece el carácter de urgencia con el que se introducían las reformas anteriores y se inicia un período de frágil consenso.

Emprendemos entonces, en esta sección del capítulo, el análisis de los textos laborales legislativos del período comprendido entre 1997 y 2001 con el fin de indagar en la andadura española hacia la activación y las medidas de flexiguridad, reconociendo que dichos textos, si bien están enmarcados en una situación contextual distinta y remiten a

razones de transformación diferentes de los que ya se diseccionaron en las reformas de 1992 y 1994, continúan con la línea de activación restrictiva y tratan de ahondar en una vertiente de flexibilización contractual que facilite la transicionalidad. Es asimismo necesario recordar que en este momento somos además testigos del incipiente proceso de descentralización de los servicios y programas de empleo a las Comunidades Autónomas (“legalmente” iniciado a principios de la década de los noventa<sup>49</sup>).

En esta etapa, algunos de los principales problemas del nuevo mercado de trabajo español, como la alta temporalidad y el elevado desempleo, ya son bien conocidos por ciudadanos y gobierno, con lo cual pueden llegar a ser objeto de un tratamiento más consciente e incluso estratégico (en forma de modos de visibilizar e invisibilizar problemas y soluciones) por parte de los actores públicos. Pongamos por caso el tratamiento de la “temporalidad” versus “estabilidad” en el Acuerdo Interconfederal de 1997, que nos recuerda más bien a un proceso lingüístico solapado de “desestabilización de los estables” (Castel, 1997) que de estabilización de los excluidos, al realizar una reforma en los contratos indefinidos por la que estos pierden su razón de ser (el obstáculo al despido mediante indemnización, que les confería un auténtica duración indefinida), pero siguen denominándose del mismo modo.

En este texto tratamos de analizar la composición del mapa de problemas y soluciones que los textos legislativos para la regulación del mercado laboral más representativos de este período presentan. Nos centramos, por lo tanto, en los elementos que justifican, legitiman y confieren un nuevo sentido a la estructura del mercado de trabajo y las relaciones laborales según se van introduciendo reformas que persiguen la activación tanto del trabajador (lucha contra el desempleo) como del mercado de trabajo (flexibilización contractual y rotación), y los organismos que participan en la configuración del sistema laboral (multiplicación de actores para la gestión de programas incentivadores de la búsqueda de empleo; organismos de control y evaluación, etc.).

Por tanto, se pueden concretar en tres las áreas de intervención laboral a través de las que se establecen dinámicas transicionales y de activación en el mundo del trabajo propias del enfoque de la flexiguridad: la protección del empleo (flexibilización de la contratación), la protección contra el desempleo (preventiva o reactiva: políticas activas y pasivas), y la modernización de la gestión y los servicios de empleo, que se encuentra profundamente ligada tanto a la activación del mercado laboral como a la activación de los trabajadores y solicitantes de empleo<sup>50</sup> (políticas de nuevo gerencialismo y de descentralización/contractualización). Los textos legislativos que son objeto de estudio en esta sección contienen reformas relativas a cada una de ellas. Así, mientras que dos de ellos están principalmente dedicados a la reforma de la protección del empleo a través de algún grado de asimilación de los contratos indefinidos y temporales que facilite el paso de un modelo de mercado interno de trabajo a un modelo de mercado de trabajo transicional -nos referimos al Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo del 1997 y a la Ley 12/2001 (9 de julio) de Medidas Urgentes para de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad-, un

---

<sup>49</sup> Se dice “legalmente”, porque la mayoría de los elementos de descentralización de la gestión del desempleo emergieron con carácter previo a su regulación jurídica (por ejemplo, las ETT’s aparecieron durante los años ochenta, pero no fueron contempladas jurídicamente hasta la reforma laboral de 1994).

<sup>50</sup> De los unos trabajadores, para la rotación y de los solicitantes de empleo, para la motivación hacia la búsqueda y consecución de un nuevo empleo.

tercero se ocupa fundamentalmente de la activación de los servicios públicos y del trabajador: se trata de la Ley 45/2002, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad..

A lo largo de este texto, trataremos de ver cómo se introducen discursivamente estos nuevos elementos que aluden a una re-conceptualización del trabajador/ciudadano y de la intervención pública desde bases ideológicas, axiológicas y presupuestos cognitivos que se distinguen, claramente, de los que subyacían en el Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980). En primer lugar, haremos referencia la situación del mercado laboral, de las relaciones laborales y de la protección en este período.

#### ***6.4.2. Panorama laboral: mercado de trabajo, relaciones laborales y programas de empleo.***

Abordamos la situación del mercado de trabajo en el período 1997-2002 como escenario de las transformaciones de las políticas de empleo y de protección social y, por tanto, factor de incidencia tanto en el contenido de éstas como en sus modos de implementación durante este período. Y es que llegado el año 1997, España se encuentra a las puertas de una etapa de recuperación y bonanza: tanto es así, que la tasa de paro del 17,8 % en 1996 decrece progresiva y exponencialmente año tras año hasta alcanzar en 2002 la cifra del 11,1%. Esta mejora de la situación tiene su causa directa en una enorme y sostenida creación de empleos (4,5 millones hasta el año 2003) que contrarrestó el incremento de la población activa, de 3,3 millones de personas (Marbán, 2005). Asimismo, la tasa de empleo femenino creció entre 1995 y 2001 un 33%, mientras que el masculino sólo lo hizo un 17%. Frente a ello, sin embargo, la tasa de temporalidad sólo se redujo un 1,7% entre 1997 y 2001 (pasó del 33,5% al 31,8%), año a partir del cual inicia una nueva tendencia ascendente. Por otro lado, el empleo a tiempo parcial, modalidad que se trata de incentivar desde la UE, sólo representaba un 8% del empleo total en 2002, mientras que la media de la UE-15 era del 18,2%; además, se encontraba altamente feminizado.

Dos factores principales se han situado detrás de esta recuperación objetiva: la entrada en una etapa de crecimiento económico sostenido, y los efectos de las reformas del mercado de trabajo, que son objeto de análisis más adelante. Así, la reducción del paro en 5 puntos (del 20,9% al 15,9%) entre 1997 y 1999 y el incremento de contratos indefinidos se atribuyen, en buena medida, a la reforma de 1997. Durante esta etapa, el gasto en políticas activas pasó del 0,60% (1995-1999) al 0,88% (2000-2002) del PIB, mientras que el gasto en prestaciones que alcanzó un 3% del PIB durante la crisis del empleo de 1994 pasó a ser de un 1,3% durante el período 2000-2001.

Por otra parte, esta etapa está además marcada por la inmersión de España en procesos de regulación internacional del empleo. Esto significa la asunción de nuevas demandas dirigidas al empleo y los asuntos sociales, que si bien no actúan de un modo vinculante, sí lo hacen, sin duda, a nivel discursivo. Nos referimos a los efectos de la Estrategia Europea de Empleo (1997) y el Método Abierto de Coordinación (2000), así como a los de las recomendaciones de la OCDE (Espina, 2007). Esta última recomendó, encarecidamente, la reducción de las prestaciones, y establece unos indicadores para comparar la intensidad de la protección en distintos países; junto a ello, también trató de fomentar los programas de formación y una estrategia más activa de incentivación en la

búsqueda y aceptación del empleo (*make work pay*) (Espina, 2007). Por su parte, la UE no sólo contribuyó a las transformaciones del mercado de trabajo español a través de recomendaciones dirigidas sobre todo a la activación y motivación de los empleados y desempleados: el Consejo de Lisboa (2000) adopta el criterio de activación de todas las políticas de empleo y sociales y mercados de trabajo, y además contribuyó materialmente a la modernización de los servicios de formación (Fondo Social Europeo y Fondo de Solidaridad) hasta el punto que se multiplican por diez, en sólo tres años, los gastos en estos programas, y se multiplica por cincuenta el número de participantes en los cursos (Marbán, 2005). La implementación de estos programas de activación ha supuesto una importante línea de intervención descentralizada, así como la incorporación de nuevos actores y procesos contractuales de gobernanza. En definitiva, ya sea en términos de referente directo, para alcanzar determinados objetivos y buenas prácticas, o bien debido a la presión para la creación de la Unidad Económica y Monetaria de los primeros momentos (1992), cuando todavía no existía el Método Abierto de Coordinación, la influencia europea en relación a la modificación de las líneas de intervención laboral activadora ha estado presente durante todos estos años.

A nivel nacional, este período coincide políticamente con las dos legislaturas del gobierno del Partido Popular, que emprenderá reformas del mercado laboral remercantilizadoras ataviadas con un discurso “tradicionalista” (en persecución de la “estabilidad del empleo”), que en un primer momento estuvieron avaladas por el consenso en el diálogo social (Acuerdo Interconfederal de 1997) y que concluyeron en un fuerte giro hacia la activación restrictiva y la ruptura del diálogo social que supuso la reforma fallida de 2002 (el conocido como “Decretazo”). Antes de adentrarnos en el análisis discursivo de estos textos legislativos, mencionaremos algunas de sus principales características y líneas de reforma así como los debates que suscitaron en el diálogo social.

Comenzando por el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo de 1997, este elimina por completo el contrato temporal de fomento del empleo, establecido en la norma de 1984. Restringe las condiciones de uso de los contratos temporales e introduce el contrato para el fomento de la contratación indefinida, con menores costes de despido y con bonificaciones por dos años de entre el 40% y el 80% de las cotizaciones a la Seguridad social. Este tipo de contrato estuvo dirigido a grupos con dificultades para la integración en el mercado laboral: parados menores de 30 años y mayores de 45, parados de larga duración y minusválidos. La Ley 12/2001, por su parte, tenía por objetivo el de conferir mayor garantía y protección al contrato a tiempo parcial a la vez que mantenía su flexibilidad a través de la figura de las “horas complementarias” (RD 15/1998). También establecía algunas garantías para los supuestos de subcontratación y sucesión de empresa e, igualmente, insistía en la introducción de limitaciones y garantías adicionales en los contratos temporales y de duración determinada. Entre las medidas más relevantes de política activa de dicha ley, se encuentra la creación de un nuevo contrato temporal de inserción para la realización de obras y servicios de interés general y social, y la derogación, del Estatuto de los Trabajadores, de la denominada “jubilación forzosa”.

Finalmente, la reforma de 2002 perseguía auto-responsabilizar más al trabajador de su situación, lo cual nos remite a una quizá fuerte influencia de las prescripciones y referentes europeos que apuntaban en esta dirección. La primera versión del proyecto de reforma contemplaba, entre sus modificaciones, dos especialmente polémicas:

- Eliminaba los salarios de tramitación (salarios percibidos por el trabajador desde el despido hasta que un juez declara que, finalmente, dicho despido es improcedente).
- Endurecimiento de criterios de acceso a la prestación (compromiso de actividad y colocación adecuada) y al subsidio de desempleo, así como al PER.

Los sindicatos veían esta reforma como un recorte de derechos, sacrificados en beneficio de un menor gasto mientras que el gobierno consideraba que no se trataba de un recorte, sino de redirigir la inversión hacia políticas activas. Igualmente, se alegaba una voluntad de anticiparse a los efectos negativos que se habrían derivado de la no reforma, cuando no existía otra justificación para llevarla a cabo en un momento de bonanza económica, sin que ganase un especial interés por parte de los empresarios. Por todo ello, esta ley se ha considerado la consecuencia de un mero “apriorismo ideológico liberal” (Del Pino y Ramos, 2008), y terminó siendo declarada nula por el Tribunal Constitucional en el año 2007. La mayoría de los analistas y académicos la han considerado un fracaso; sin embargo, quizá dio el pistoletazo de salida a una transformación con leves consecuencias en la política práctica, pero sí de importante calado simbólico. Así, finalmente la Ley 45/2002 mantuvo ciertas líneas de política activa como el concepto de colocación adecuada (aunque de forma muy laxa), y el compromiso de actividad obligatorio después de transcurridos los cien primeros días de desempleo, significando su incumplimiento una falta leve y la condicionalidad de las prestaciones para fijos-discontinuos en función de la aceptación de un trabajo. Por otro lado, se limitó la discrecionalidad del INEM para decidir sobre la prestación, teniendo más en cuenta la situación personal del parado. En cuanto a las reformas en la gestión, se hace mención a las CC.AA. como organismos gestores de las políticas activas y mediadores en el funcionamiento de los programas del INEM, así como se habla de entidades colaboradoras con la gestión de los programas.

Esta secuencia de reformas se inició con un sorprendente consenso para el Acuerdo de 1997 que comenzó a truncarse en 2001. Esta etapa de consenso ha sido calificada de neocorporativismo, donde acuerdos entre partidos, bipartistas, son seguidos por sus correspondientes acuerdos tripartistas: sirvan como ejemplo los Pactos de la Moncloa y el Pacto de Toledo (Espina, 2007). Tras la reforma de 2001, se produjo el desacuerdo con respecto a la regulación de los contratos a tiempo parcial. Los sindicatos apostaron por mantener una clara diferenciación entre los contratos a tiempo parcial y a tiempo completo, reivindicando que el número de horas complementarias del primero no fuera mayor que el 10% de la jornada ordinaria. Sin embargo, la Ley de 2001 lo mantuvo en un 15%. Otro punto de desacuerdo lo constituyó la nueva regulación de la jubilación. Los empresarios estaban a favor de retrasar la edad de jubilación, mientras que los sindicatos apoyaban la jubilación anticipada y los contratos de relevo. Finalmente, esta ley contempla ambos. Para concluir, y salvando el ejemplo del Acuerdo de 1997, durante este período la negociación colectiva estuvo marcada por un acercamiento entre patronal y gobierno.

#### ***6.4.3. Discursos de activación y transicionalidad en la legislación laboral 1997 y 2001.***

El análisis de estos textos se va a realizar prestando atención a las tres áreas de intervención que son el principal objeto de interés a la hora de indagar en reformas indicativas de la puesta en práctica de la filosofía de la flexiguridad. Es decir, nos

dedicaremos a analizar las transformaciones relativas a la protección por/contra el desempleo (políticas activas y pasivas), la protección del empleo y la reforma de la gestión del desempleo. Desentrañaremos de este modo las características del contexto en función del cual se legitiman los cambios, y trataremos de descubrir los giros de sentido que se producen en conceptos fundamentales relacionados con la protección laboral (por ejemplo la estabilidad), que quedan desprovistos de sus significados originales y confieren una representación diferente al trabajador frente al empresario y frente al Estado. Por ejemplo, tanto el Acuerdo de 1997 como la Ley 12/2001 presentaban una retórica de la estabilidad y la calidad del empleo: y hablamos de “retórica”, porque la mención constante y abstrusa a las definiciones que de ambos términos se establecían contrastaban -hasta el punto de lo “opuesto”- con el verdadero sentido de las líneas de reforma que estas disposiciones trataban de introducir. Así lo podemos observar mediante técnicas de análisis del discurso aplicadas sobre estos dos textos legislativos, tal y como desarrollaremos en las siguientes secciones.

#### *6.4.3.1. Activación y transicionalidad del trabajador: La falacia de la protección del empleo.*

Siendo el objetivo principal del Acuerdo de 1997 el de fomentar la estabilidad laboral de ciertos colectivos en riesgo de exclusión, la ley daba especial importancia a problemas como el “desempleo” y la “temporalidad”; no obstante, más que referirse a la necesidad de su solución, o al menos a un esfuerzo de mitigación de dicha situación como condición de mejora de la calidad de vida de los trabajadores que están sufriendo estos problemas, se habla de forma explícita del tratamiento de estos problemas como si fuesen la “avería” de una parte de la maquinaria estatal: así, se mencionan expresiones como la de “mejorar nuestra tasa actual de desempleo”, “mejor evolución del empleo y del funcionamiento de las empresas”. Dicha maquinaria estatal se va a entender como parte de otro mecanismo mayor, la Unión Europea (los “retos europeos”). En los siguientes textos<sup>51</sup> podemos comprobar estos aspectos de manera fehaciente:

*El crecimiento económico sostenido es necesario para la creación de empleo. En estos momentos, España se encuentra ante una serie de retos derivados de su pertenencia a la Unión Europea. Por esta razón, se hace preciso articular una serie de medidas que contribuyan de forma conjugada con dicho crecimiento a mejorar nuestra actual tasa de empleo. (Acuerdo 1997, p.1).*

Durante el primer año de vigencia del presente Acuerdo, las partes firmantes del mismo consideran necesario y oportuno estudiar todo lo relacionado con la gestión del tiempo de trabajo, la duración y redistribución de la jornada, orientada a contribuir a la mejor evolución del empleo y del funcionamiento de las empresas. (Acuerdo 1997, p.8).

Así, la pérdida del sentido de vulnerabilidad de la clase trabajadora, como conjunto, se manifiesta no sólo en fragmentos donde se habla en términos de exclusión de determinados colectivos, sino también en las alusiones al “funcionamiento del mercado de trabajo” desde las que se omiten las referencias a los derechos y las necesidades de los trabajadores, como consecuencia de su posición de heteronomía. Las apelaciones a la competitividad aparecen insertas en definiciones y fundamentaciones cargadas de

---

<sup>51</sup> En los siguientes fragmentos seleccionados a lo largo de este capítulo, el subrayado es nuestro.

confusión, y contradicciones desde las que se insiste en una necesidad de reconfiguración del modelo de relaciones laborales:

*El empleo es la resultante de múltiples variables, entre ellas, una política económica que lo potencie, así como, un marco adecuado de relaciones laborales que posibilite una mayor flexibilidad al tiempo que una mayor permanencia en el empleo de los trabajadores y trabajadoras, contribuyendo así a mejorar la competitividad y el buen funcionamiento de las empresas. (Acuerdo 1997, p.1)*

*El funcionamiento del mercado laboral en la actualidad no resulta el más adecuado para basar sobre él un modelo de relaciones laborales estables, ya que perjudica tanto a las empresas como a los trabajadores. (Acuerdo 1997, p.1)*

La “actualidad” aparece aquí como un momento que inaugura una nueva etapa que ha de regirse por normas y condiciones bien diferentes, hasta el punto de que las relaciones laborales estables, que antes aseguraban la estabilidad a la mano de obra y el orden a los empresarios, se presentan como algo que, en los tiempos actuales, perjudica a ambos. De todos modos, no deja de ser chocante que una norma que aboga por la estabilidad del empleo haga mención al modelo de relaciones laborales estables como algo desfasado. De nuevo, el “funcionamiento del mercado laboral” aparece como causa que despersonaliza la responsabilidad de la reforma. En la misma línea, aparece la personificación de hechos como “la actual tasa de desempleo juvenil”, que adquiere la cualidad de “aconsejar” la necesidad de poner en marcha reformas:

*La actual tasa de desempleo juvenil (42% de la población menor de 25 años), aconseja la adopción de medidas específicas para este colectivo que, por una parte, posibiliten recibir o completar la formación adquirida y aplicar dichos conocimientos a través de los contratos de formación y prácticas, y de otra parte, permitan que puedan incorporarse al mercado laboral en términos de mayor estabilidad que hasta ahora. (Acuerdo 1997, p.1)*

La mención al objetivo de estabilidad laboral para determinados colectivos continúa siendo constante, cuando en ningún momento se discute qué es lo que se entiende por estabilidad: de modo que este concepto, *estabilidad*, se introduce en expresiones en las que no se sabe muy bien qué significado aporta, pues, ¿qué significa “incorporarse al mercado laboral en términos de mayor estabilidad que hasta ahora”? En cualquier caso, los contratos de formación y prácticas a los que alude la ley son de duración determinada, con un mínimo de seis meses y un máximo de dos años. Por lo tanto, la estabilidad aquí tiene un sentido más de “auto-aseguramiento” a través de la adquisición de una formación para un oficio, que de “estabilidad” en sí misma, especialmente en el caso de que no se produzca la conversión de estos contratos en indefinidos.

Pero la falacia de la estabilidad y la protección del empleo es aún mayor en la figura estrella de este Acuerdo, el contrato indefinido que, con menores costes de despido y altas bonificaciones a la cotizaciones de la Seguridad Social durante los dos primeros años, no implica tanto una ventaja comparativa con respecto al contrato indefinido “estándar”, como una vía más de ahorro de costes. Se afirma así que:

*Se propone la articulación de una modalidad para el fomento de la contratación indefinida, dirigida a colectivos específicos singularmente afectados por el desempleo y la inestabilidad laboral, estableciendo algunas particularidades en lo que se refiere a su régimen indemnizatorio en el supuesto de que la extinción del contrato se produjera a través de un despido objetivo declarado improcedente. (Acuerdo 1997, p.2)*

Este Acuerdo de 1997 constituye un ejemplo más de cómo la incentivación a la incorporación al mercado de trabajo en España está, habitualmente, asociada a una situación de protección deficiente para el trabajador y una sobre-consideración hacia los postulados por los que se mueva la empresa y las “necesidades que reclaman”. En este caso concreto, numerosas empresas, teniendo en cuenta los insignificantes costes de despido, pueden optar por rescindir estos contratos una vez que dejan de ser económicamente rentables (pasado el período de bonificaciones a la contratación). Así, el desplazamiento del problema de la vulnerabilidad a la exclusión se reitera a lo largo de todo el texto, dónde las políticas activas de fomento de la contratación y formación se dirigen exclusivamente a los colectivos con “especiales dificultades para encontrar un empleo”:

*...fomentar la contratación de estos colectivos se propone, de un lado, la potenciación de políticas activas de empleo y, de otro, el establecimiento de un contrato para el fomento de la contratación indefinida. (Acuerdo 1997, p.7)*

Por otra parte, la indeterminación en la redacción se reitera en fragmentos como el siguiente, en el que se alude a indudables ventajas no muy bien especificadas:

*Las partes firmantes del presente Acuerdo apuestan por un incremento de la contratación indefinida por sus indudables ventajas en diversos órdenes. En este sentido, respecto a la contratación temporal causal (...) las partes han acordado especificar y delimitar los supuestos de su utilización, posibilitando así una mayor estabilidad y una menor rotación en el conjunto del sistema de contratación. (Acuerdo 1997, p.5).*

Este Acuerdo que persigue, según su título, la estabilidad en el empleo, a la vez que descartaba la promoción de relaciones laborales estables como ya hemos visto, continúa además aludiendo a la “reducción de la temporalidad y la rotación del empleo” como eje de las medidas propuestas:

*...el presente Acuerdo y las medidas que en el mismo se proponen pretenden contribuir a la competitividad de las empresas, a la mejora del empleo y a la reducción de la temporalidad y rotación del mismo. (Acuerdo 1997, p.2)*

La retórica de la estabilidad y la calidad en el empleo inunda estos textos, siempre acompañada por la indeterminación, la falta de concreción o incluso la paradoja cuando se trata de especificar cuáles van a ser éstos mecanismos de estabilidad y calidad. Concretamente, en el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo, los términos estabilidad e indefinido quedan desprovistos de su significado. Mientras tanto, en la Ley 12/2001, aunque la temporalidad sigue presentándose como un problema importante (apenas descendió en un 1,5% en cuatro años), sólo se hace una sola mención en la exposición de motivos, cuando se cita el “reducir las aún excesivas tasas de temporalidad existentes”. En cambio, se hacen mayores referencias a su correlato positivo, la estabilidad. Esta ley está muy especialmente dirigida a la regulación del contrato a tiempo parcial, y manifiesta una retórica más propia de los discursos de flexibilidad, abiertamente ambigua o con intenciones compensatorias entre flexibilidad y seguridad. Un ejemplo es el siguiente:

*...estableciendo, tanto elementos de mayor garantía y protección social para los trabajadores, como otros de mayor flexibilidad en su régimen jurídico, por ejemplo con la creación de las horas complementarias. (Ley 12/2001, p.313).*

Por otro lado, las referencias a la calidad son vagas, en concreción, y farragosas, como se puede observar en este fragmento:

*nuevas reformas mantiene su orientación hacia el fomento de un empleo más estable y de mayor calidad tanto utilizando, con las mejoras o correcciones necesarias, las fórmulas contractuales ya experimentadas en los últimos años, como el contrato de trabajo a tiempo parcial o el de fomento de la contratación indefinida, como introduciendo nuevas regulaciones en los muy diversos aspectos de la contratación laboral y del desarrollo de las relaciones laborales que puedan incidir positivamente en el crecimiento del empleo y la mejora de su calidad (Ley 12/2001, p.314).*

Esta ley, en su apuesta por el contrato a tiempo parcial, hace un ejercicio de persuasión, como si de un texto divulgativo se tratara, representado en la glorificación del mismo. El contrato a tiempo parcial favorece, según los redactores del texto, el crecimiento del empleo estable (frente a la temporalidad), y se adapta a las necesidades de las empresas y los trabajadores, lo que le confiere un carácter de estrategia “win-win”, propia de la flexibilidad. Estos argumentos sirven para reforzar su legitimación, ya que se basan en los dictados y recomendaciones europeas. De dicho contrato a tiempo parcial se dice lo siguiente:

*...del contrato a tiempo parcial (...) cuyo relevante papel en el crecimiento del empleo estable y en la adaptación a las necesidades de empresas y trabajadores ha sido puesto de relieve por todos los protagonistas de las relaciones laborales en el contexto de la Unión Europea. (Ley 12/2001, p.314).*

En relación a esta figura contractual, el establecimiento de una proporción de horas complementarias fue objeto de disensión entre empresarios y trabajadores, pues se corría el peligro de la manipulación de las condiciones de trabajo mediante cuestiones de mera denominación. Por este motivo, los sindicatos abogaron por mantener nítida la diferencia entre tiempo completo y parcial. Otro de los aspectos que trataba de cubrir esta ley era la introducción de garantías adicionales a los contratos temporales para conferirles algo de estabilidad. Esto se parecía bastante a un intento de reducir la segmentación y caminar hacia un modelo de mercado laboral transicional. Para ello, se hacía énfasis en los derechos:

*Los trabajadores con contratos temporales y de duración determinada tendrán los mismos derechos que los trabajadores con contratos de duración indefinida (Ley 12/2001, p.319).*

En otro orden de medidas, en este caso de activación de los trabajadores, esta ley deroga la normativa que legislaba la denominada jubilación forzosa, como podemos leer a continuación:

*...estimulaba la adopción de medidas dirigidas a lograr la jubilación forzosa de los trabajadores de mayor edad y su retirada del mercado de trabajo, como instrumento de una política de empleo inspirada en concepciones y apoyada en realidades demográficas y del mercado de trabajo distintas de las actuales. (Ley 12/2001, p.315).*

Nos encontramos en este fragmento con un discurso que, apelando a una nueva realidad y estado de cosas (asumiendo la forma de una *impersonalización*), legitima la creación de una figura como la de la “jubilación parcial flexible”, que permite seguir trabajando una vez cumplidos los 65 años y la jubilación parcial para menos de 65 años<sup>52</sup>:

*La ejecución de este contrato de trabajo a tiempo parcial, y su retribución, serán compatibles con la pensión que la Seguridad Social reconozca al trabajador en concepto de jubilación parcial, extinguiéndose la relación laboral al producirse la jubilación total (Ley 12/2001, p.318).*

Finalmente, cabría referirse a otras medidas de política activa presentes en este texto que, al igual que las recogidas en el Acuerdo de 1997, se dirigen a ciertos colectivos específicos. Nos referimos a la creación de un “contrato temporal de inserción”, que consiste en la realización de actividades de interés social y lleva asociadas otras acciones, como las de formación y colocación en el mercado laboral ordinario. Dicho contrato se explica de la siguiente forma:

*...un nuevo contrato temporal de inserción, de los programas de contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social, constituyen medidas dirigidas a instrumentar de una forma más adecuada las políticas activas de empleo. (Ley 12/2001, p.320)*

El objetivo que se plantea es el de un “acceso efectivo de estos trabajadores a la formación profesional continua, a fin de mejorar su cualificación y favorecer su progresión y movilidad profesionales” (Ley 12/2001, p.320). Por otra parte, esta política activa es inseparable del establecimiento de empresas/organismos dedicados a su implementación así como del establecimiento de relaciones de colaboración entre éstos y la Administración. De todos estos asuntos, nos ocuparemos a continuación en la siguiente sección.

#### *6.4.3.2. La modernización de la gestión: de las políticas activas a la evaluación.*

La incorporación de nuevos actores para colaborar en la gestión del desempleo ha implicado la puesta en marcha de nuevas dinámicas de gobernanza marcadas por los procesos de relación entre dichos agentes y que, en última instancia, atañen (y mucho) a trabajadores y solicitantes de empleo, no sólo de modo directo -por cuanto estos órganos fueron específicamente creados para la introducción de nuevas medidas de gestión de la oferta-, sino también indirectamente, en el sentido de que suponen una multiplicación de los actores que son “autoridades” y/o servicios de referencia en el ámbito del mercado laboral, colocando al trabajador frente a un escenario confuso (el de “poder sin autoridad”, tal como ha señalado Sennett, 2005). Por otra parte, suponen la constitución de un entramado de instituciones y organizaciones que fomenta una lógica de evaluación gubernamental corte racionalista y cuantitativista, contribuyendo a la hegemonía de un tipo de evaluación que se reduce a la medición, en función de objetivos expresados en cifras de personas y cantidades de gasto. En cuanto a la interrelación con el solicitante de empleo o el empleado, estas dinámicas se establecen a favor de una intervención focalizada y psicologicista, cuya relación tiende a adquirir

---

<sup>52</sup> Su correlato para el caso de no haber cumplido la edad de jubilación es el “contrato de relevo”.

tintes de contrato privado. Su último peldaño, el de la contractualización de los servicios públicos, es de hecho, una privatización.

En el período al que corresponden los textos que aquí analizamos, los procesos de contractualización en España en el ámbito del empleo son todavía “legalmente incipientes”. Esto quiere decir que, pese a la existencia de determinados organismos de regulación y gestión desde los años ochenta, como es el caso de las ETT’s, su regulación no comenzó a realizarse realmente hasta la ley de 1994. Por su parte, el Acuerdo de 1997 se dedica a este respecto a dar entrada a una serie de órganos especializados de control y seguimiento, recientemente introducidos para la gestión de la colocación y la implementación de políticas de activación. Su creación, por tanto, es consecuencia y señal de un mayor grado de institucionalización de nuevas medidas destinadas a la mejora de la oferta, como por ejemplo la formación, para cuya gestión se crea el Consejo General de la Formación Profesional:

*...en todo caso, la gestión de la formación se articulará en el seno del Consejo General de la Formación Profesional. (Acuerdo 1997, p.4).*

Por otra parte, la “necesidad de agilizar la colocación”, que dio paso a la legalización de las ETT’s, conlleva el establecimiento de un organismo de composición tripartita (grupo tripartito) para el seguimiento y la mejora de las mismas:

*...proponer el establecimiento, con carácter de urgencia, de un Grupo Tripartito, con la participación de la Administración y de los Agentes Sociales, para analizar el funcionamiento del Sector, definir la información estadística necesaria y mejorar todos aquellos aspectos que permitan un mejor funcionamiento de las Empresas de Trabajo Temporal. (Acuerdo 1997, p.8).*

También se crea una Comisión mixta para el buen funcionamiento del mercado de trabajo y el seguimiento de las acciones:

*Comisión Mixta de Empleo, de composición bipartita, que efectúe un seguimiento del mercado de trabajo con especial atención a las medidas de reforma acordadas, pudiendo proponer en su caso, las acciones pertinentes que favorezcan la estabilidad en el empleo, así como el buen funcionamiento del mercado de trabajo. (Acuerdo 1997, p.2).*

Finalmente, con respecto a la Ley 12/2001 ya hemos apuntado anteriormente su alusión al establecimiento de colaboraciones del INEM con “empresas dedicadas a la promoción de la inserción laboral”. Esto supone el reconocimiento de un nuevo tipo de organismos para la implementación de políticas activas:

*Se considerarán empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social, cualquiera que sea su forma jurídica y actividad económica, aquellas que dediquen habitualmente no menos del 30 por 100 de sus puestos de trabajo al empleo de personas que están en alguno de los supuestos a los que se refiere el párrafo anterior, para formarles y adiestrarles en el ejercicio normalizado de una actividad laboral; tendrán como fin primordial de su objeto social la plena integración laboral y el acceso al empleo ordinario de las indicadas personas. Dichas empresas podrán inscribirse voluntariamente en el registro público que a tal efecto se determine reglamentariamente. (Ley 12/2001, p.334).*

Se indica además que los servicios públicos de empleo podrán establecer convenios con las empresas de inserción (Ley 12/2001, p.334). Por otro lado, la ley realiza una interesante advertencia cuando indica lo siguiente:

*La incorporación de desempleados a esta modalidad contractual estará de acuerdo con las prioridades del Estado para cumplir las directrices de la estrategia europea por el empleo.* (Ley 12/2001, p.334).

#### **6.4.4. Conclusiones sobre este período.**

Este periodo se caracteriza por la acentuación de la tendencia que comienza en el 1994 a la desaparición de la preferencia legal del contrato indefinido. Por otro lado, las políticas de empleo del período 1997-2001 aquí analizadas son una muestra de “infiltración” progresiva, incluso subrepticia en el caso del Acuerdo de 1997, de prácticas legales de activación del mercado laboral prácticamente opuestas a la cultura laboral y la –todavía corta- tradición institucional del bienestar en nuestro país, que se combina, enfatizando sus efectos inadecuados para la puesta en marcha de una estrategia de activación sólida y cohesionada, con los resultados perversos de reformas anteriores (1984, 1992 y 1994), que dieron pie al descontrol en la ordenación de la contratación temporal en España.

El Acuerdo Interconfederal de 1997 nos ofrece una muestra de cómo *ni las instituciones ni los ciudadanos están listos para afrontar la temporalidad* como una nueva tendencia definitoria de nuevos intereses de producción y, por tanto, de nuevas formas de organización del trabajo, que ahora se encuadran dentro de un contexto de flexiguridad. La temporalidad en el contexto español, por ese momento, ya había devenido en sinónimo de precariedad. En consonancia con esto, y a diferencia de la temporalidad, la mención al contrato indefinido en el Acuerdo Interconfederal de 1997 es una muestra de pugna en torno a la denominación de lo que es *indefinido*, que lleva aparejadas atribuciones que remiten a la estabilidad económica y laboral del trabajador.

Por su parte, la Ley 12/2001, es mucho más explícita a la hora de referir la necesidad de introducción de determinadas medidas de activación del trabajador y el mercado de trabajo: trabajos de interés general y jubilación parcial. En ambas, reina la tendencia a la subsidiariedad que invisibiliza la condición de vulnerabilidad de todos los trabajadores, y no sólo de los que están en riesgo de exclusión. La invisibilización de la clase obrera como tal se enfatiza además mediante la frecuente referencia a situaciones “win-win”, que favorecen tanto a trabajador como a empresario. Del mismo modo, estos textos legislativos tienen en común la apelación a los retos y directrices de la Unión Europea, así como a las necesidades de mejorar la competitividad de las empresas como factores que conducen (y casi obligan) a las reformas en una determinada dirección. Finalmente, ambos cuentan con una redacción marcada por la ambigüedad, al tiempo que hacen referencias a la compensación entre flexibilidad y protección, más patente esta última en el texto de 2001.

Ambas normas pueden resultar, hasta cierto punto, complementarias, por cuanto en combinación tienden a la reducción de las diferencias entre temporales, parciales e indefinidos. Con respecto a la modernización de la gestión y la regulación del empleo, aunque ninguna de ellas está centrada en este aspecto, siguen caminando en la senda de la descentralización de tareas y organismos. Concretamente, el Acuerdo de 1997 da un paso más en la diversificación de tareas y organismos al establecer instancias de control y evaluación de nuevos interventores. Ejemplo de ello es el Grupo de Trabajo Tripartito,

encargado de análisis y supervisión del funcionamiento de las ETTs y el Consejo General de la Formación Profesional.

## **6.5. Expansión del modelo de empleo *flexiguro*: De la Ley 45/2002 al Real-Decreto Ley 2/2009<sup>53</sup>.**

### **6.5.1. Introducción.**

Este último periodo se caracteriza por la expansión y el asentamiento de un sistema de empleo *flexiguro*. El énfasis en las políticas de activación como respuesta al problema del desempleo coloca en un lugar secundario a la protección por desempleo a través de las políticas pasivas. El individuo se convierte, así, en el responsable último de su situación, y debe adaptarse para sobrevivir y tener éxito ante las transformaciones del mercado laboral en un marco de globalización neoliberal e integración europea. Al tiempo que la activación se considera como receta imprescindible para la protección frente a las situaciones de vulnerabilidad en el ámbito de las relaciones laborales –ante el desempleo o bien para el mantenimiento en el puesto de trabajo–, se relaja la protección jurídica contractual. Las medidas hacia la protección del empleo acusan, por lo tanto, una tendencia hacia la desregulación y flexibilización en el mercado de trabajo.

Las reformas que tuvieron lugar en este periodo beben así de las demandas y sugerencias en torno al empleo derivadas del panorama de regulación europeo e internacional, a través del Método Abierto de Coordinación (2000), el Consejo de Lisboa (2000), la Cumbre de Estocolmo (2001) o las recomendaciones de la OCDE. Todos estos acuerdos internacionales impulsan propuestas a cumplir por parte de los Estados miembros en torno a la promoción de las políticas activas, la empleabilidad como fórmula de protección ante el desempleo, el fomento del espíritu empresarial o la flexibilidad y la capacidad de adaptación; pero también plantean objetivos en torno a las tasas de empleo y desempleo (Marbán, 2005). Otros planteamientos comunitarios aparecen también en este periodo a través del Libro Verde de 2006, cuya referencia al despido y a su régimen jurídico tienen una importante relevancia de cara a transformar el derecho laboral hacia las estrategias de la flexiguridad (Pérez, 2009).

Asimismo, la mayoría de estas medidas se integran dentro de un proceso de expansión económica y crecimiento del empleo en la primera etapa de este periodo. Arrancan con el final del gobierno del Partido Popular, en un clima de disenso en el ámbito del diálogo social en relación con la reforma calificada como el *Decretazo* (2002), que provoca una denuncia sindical (recogida por una parte importante de la sociedad) ante el retroceso de las condiciones de los/as trabajadores/as. En este momento de bonanza económica, las medidas impulsadas no pretenden asegurar un ajuste con carácter de

---

<sup>53</sup> Se ha revisado la siguiente legislación:

- Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.

urgencia, sino que se apoyan en el favorable contexto económico para impulsar los cambios. En una segunda fase de este periodo que comentamos, comienza la primera legislatura del gobierno socialista (PSOE) en el año 2004. A finales de su primera legislatura y comienzos de la segunda (como resultado de la victoria del partido liderado por Rodríguez Zapatero en las elecciones generales celebradas en marzo de 2008), tiene lugar el comienzo explosivo de una época de crisis económica que provoca la entrada urgente del Real Decreto-Ley de 2009, aunque ya empiezan a aparecer algunas normas en el 2008 que iban en esa dirección. En dicho decreto se atisba un carácter de urgencia, con unas medidas que se plantean como incuestionables y como el único clavo donde agarrarse ante la situación que plantea en ese momento la economía del país.

Por tanto, de la legislación laboral que se corresponde con este periodo, podemos destacar algunos contenidos relevantes, que exponemos a continuación. De la reforma fallida del *Decretazo*, deriva la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, *de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*. Promueve esta ley una reforma del desempleo que endurece los criterios de acceso a la prestación económica (compromiso de actividad y colocación adecuada), impulsa la contractualización moral del/la trabajador/a y las políticas activas de empleo. También establece una reforma del despido, articulando mecanismos liberatorios de los salarios de tramitación. Por su parte, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, *de Empleo* es una normativa de carácter más general, que se caracteriza por promover un nuevo modo de gobernanza, basado en la descentralización de las políticas de empleo hacia las CCAA y la participación de entidades y agencias de colocación en la gestión de las políticas. El Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, *para la mejora del crecimiento y del empleo* se centra en reducir la alta temporalidad, basándose en bonificar y estimular la creación de nuevas figuras contractuales y permitiendo nuevas formas de contratación indefinida más flexibles. Por último, el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, promueve medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas que, con carácter de emergencia, pretenden promover soluciones ante la crisis.

Para el estudio de la legislación, hemos dividido este período en dos ejes de análisis. En primer lugar, se examina la flexiguridad desde el estudio conjunto de la *protección del desempleo*, tanto por el lado del impulso de las medidas preventivas a través de las políticas de activación como por la limitación de las políticas pasivas. En segundo lugar, se presta atención a la regulación de la *protección en el empleo*, atendiendo a la protección jurídica contractual. Se lleva a cabo así un análisis de marcos interpretativos de la legislación laboral, prestando atención a los aspectos que se problematizan (diagnóstico) y a aquellos que se naturalizan, así como a las soluciones propuestas (pronóstico) en relación con un modelo de protección flexiguro.

#### **6.5.2. Situación del mercado de trabajo en el período 2002-2009.**

La descripción del mercado de trabajo en España en el período 2002-2009 nos sitúa ante el escenario en el que se plantean las reformas laborales de esta época, ya que presentan algunos elementos relevantes de cara a comprender las transformaciones en el marco de la regulación laboral. A comienzos del periodo que se analiza se da la continuidad de una etapa de expansión económica que comienza en el año 1994 y va aumentando progresivamente. Sin embargo, ya desde el año 2004 se observa una ralentización de la

economía que culmina en la crisis que experimenta la sociedad española en los últimos años de este periodo:

**Tabla 17: Evolución de las Tasas de actividad, de paro y de ocupación en España (2002-2009)**

<b>Total</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Tasa de actividad	54,12	55,3	56,23	57,35	58,3	58,86	59,73
Tasa de paro	11,2	11,28	11,08	9,33	8,53	7,95	10,44
Tasa de ocupación	42,9	44,02	45,15	48,02	49,77	50,91	49,32
<b>Mujeres</b>							
Tasa de actividad	42,09	43,61	45,05	46,49	47,93	48,78	50,25
Tasa de paro	16,29	15,86	15,23	12,22	11,53	10,49	12,28
Tasa de ocupación	25,8	27,75	29,82	34,27	36,4	38,29	37,97
<b>Hombres</b>							
Tasa de actividad	66,78	67,57	67,95	68,71	69,09	69,33	69,64
Tasa de paro	7,82	8,17	8,2	7,29	6,36	6,1	9,07
Tasa de ocupación	58,96	59,4	59,75	61,42	62,86	63,23	60,57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA, 2º trimestre 2009).

Como se observa en la tabla 17, la tasa de actividad aumenta progresivamente en este periodo pasando de un 54,2% en el segundo trimestre<sup>54</sup> de 2002 a un 59,76% en el segundo trimestre de 2008. Se debe, en parte, al progresivo crecimiento en ocho puntos porcentuales, en el período 2002-2008, de la tasa de actividad femenina (del 42,09% al 50,25%), que supera al crecimiento de la tasa de actividad masculina que será sólo de 3 puntos porcentuales. Aún así, la tasa de actividad masculina sigue superando a la de las mujeres en más de 19 puntos porcentuales, siendo en 2008 del 69,64% para los hombres y de 50,25% en el caso de las mujeres. Este aumento se debe también al crecimiento acelerado y significativo de la participación de personas inmigrantes en el mercado laboral español. Según datos de la EPA, en el segundo trimestre de 2008 se registra un número de 3.523.100 personas extranjeras ocupadas, lo que representa un 15,4% de la tasa de actividad total en España, frente a un 5,7% sobre la tasa de actividad que representaban en el 2002.

La tasa de paro que se observa en el 2002 es bastante reducida con respecto al periodo anterior, situándose en un 11,2%. Se debe en parte a los nuevos criterios que se establecen para definir el desempleo en el 2001<sup>55</sup>, así como a las regulaciones que promueven la flexibilización de la protección al empleo. Coincide además con un periodo de expansión económica hasta el año 2007 que favorece la disminución del desempleo, constituyendo en este año el 7,95%. Además, en 2006 se abre paso a la

<sup>54</sup> Se han seleccionado los datos de los segundos trimestres ya que son los que se utilizan para realizar comparaciones a nivel internacional.

<sup>55</sup> Se excluye a una parte de los anteriormente considerados parados/as que se situarán en la categoría de inactivos/as.

existencia de contratos indefinidos más laxos de cara al despido, de modo que se acercan en muchos casos a las condiciones de los temporales. El aumento de la temporalidad ‘encubierta’ también repercute favorablemente sobre los datos sobre el paro y la ocupación. A partir del 2008 se observa la situación de crisis que experimenta la sociedad española, que muestra un aumento en un año de casi 3 puntos porcentuales en las cifras de desempleo, pasando a ser un 10,44% en 2008. Siempre es mucho más acentuado en el caso de las mujeres (12,28%) que en el de los hombres (9,07%) aunque con menores diferencias que en los años anteriores. En 2009 se observa el fuerte crecimiento del paro registrado, que constituye un 17.36% en el primer trimestre<sup>56</sup>. En este sentido, la tasa de ocupación también experimenta un crecimiento, desde 2002 a 2007, de un 39,64% a un 50,91%, constatando una caída en el año 2008, ya que se sitúa en un 49,32%. También la tasa de ocupación desciende enormemente en el 2009 pasando a constituir un 42,79% en el primer trimestre.

En relación a la estructura sectorial podemos decir que en este periodo existe un fuerte crecimiento del sector servicios, que pasa de un 62,76% en 2002 a un 67,43% en 2008. La construcción es un sector importante que ocupa a gran parte de la población en este periodo y experimenta un acelerado crecimiento sobre el volumen total de empleo, pasando de un 12% en 2002 a un 13,3% en 2007. A partir de esta fecha sufre una desaceleración que coincide con la destrucción de empleo que se experimenta en el momento de crisis actual, representando un 12,2% en 2008. La industria y la agricultura siguen mostrando un fuerte retroceso, pasando a integrar las cifras más bajas de ambos sectores en el este periodo; siendo de un 4,3% sobre el empleo total en el caso de la agricultura y un 16% en la industria en el año 2008.

Otro aspecto relevante se refiere al tipo de empleo que caracteriza a la economía española en este periodo. España registra una de las mayores tasas de temporalidad a nivel europeo y en el periodo analizado (2002-2009) se observan unas cifras del 32% y 31,8% en los años 2002 y 2003, seguido de un aumento entre el 2004 y 2006, alcanzando el 34,4% en 2006. A partir de ahí se registra un rápido y elevado descenso de la temporalidad, pasando a representar una tasa de 29,4% en 2008. El mapa que muestran las cifras en los últimos años puede deberse a la extensión de diversas modalidades contractuales que se impulsan en el año 2006, que promueven la contratación indefinida a costa de bonificar las cuotas empresariales. Por lo tanto, el descenso registrado no se debe tanto a la reducción de la temporalidad sino al modo de nombrarla, ya que esta medida acerca los contratos indefinidos a las condiciones de los temporales en relación al coste de despido en lugar de al revés.

### ***6.5.3. Protección frente al desempleo: hacia la flexiguridad y las políticas de activación.***

En los textos legislativos se hace referencia a la globalización económica y al progreso, así como a la integración europea para justificar la necesidad de un cambio en el modelo de protección social en torno al trabajo, redefiniendo un nuevo diagnóstico sobre la problemática del desempleo y un nuevo escenario de soluciones que trascienden el ámbito nacional. La apelación a un orden natural contemporáneo cambiante y globalizado se convierte en un elemento discursivo recurrente que, basándose en una

---

<sup>56</sup> En el momento en el que se realiza el estudio no existen datos del 2º trimestre.

concepción esencialista de los cambios y nuevos desafíos económicos actuales, inhibe cualquier posibilidad de cuestionamiento sobre las nuevas fórmulas para enfrentar el desempleo y la protección al empleo. La Unión Europea (frente a los Estados nacionales) se convierte en la bandera actual para liderar y hacer frente a estos cambios.

*...la globalización de la economía y el progreso de integración europea ya no permiten pensar y actuar sólo en clave nacional. La estrategia de coordinación de políticas iniciada en la Unión Europea -política económica, a través de las Grandes Orientaciones de Política Económica, y política de empleo, a través de las Directrices de Empleo y los Planes nacionales de acción para el empleo,...- obliga al Estado español... (Ley 56/2003, Exposición de motivos).*

En este sentido, se plantea la *flexiguridad* como una solución unívoca y que, con carácter de urgencia, las sociedades deben tomar como receta única en el marco actual de integración europea y ante un contexto cambiante y globalizado:

*Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas. (Real Decreto-Ley 5/2006).*

Se constata la extensión del discurso hacia la flexiguridad como modo de hacer frente al desempleo. Por un lado, los imperativos de la Unión Europea que acatan los Estados miembros se inclinan por promover la adaptabilidad de las personas a un mercado de trabajo cambiante y flexible. En este sentido, la situación de riesgo social a la que se ven avocadas las personas, ante un modelo que prioriza los intereses empresariales y no protege la situación de desigualdad de los/as trabajadores/as ante la libre discrecionalidad empresarial, pone en cuestión la legitimidad de estas políticas. Ante esta situación, se difunde una nueva noción de seguridad que devuelva la credibilidad a las nuevas orientaciones en política de empleo. La nueva idea de seguridad está basada en fomentar la oportunidad de las personas para adaptarse a los cambios que impone este modelo y en garantizar su habilidad para emplearse (la denominada *empleabilidad*) (Serrano Pascual, 2007: 11-35). Este nuevo paradigma se basa en la provisión de la activación como garantía de seguridad en las transiciones entre las situaciones de empleo y desempleo, tendente a preparar a los individuos frente al riesgo del desempleo. La extensión de un discurso a favor la flexiguridad en España se hace efectivamente explícita en la legislación laboral de este periodo:

*La ley establece también un concepto más moderno de las políticas activas de empleo, verdaderas herramientas de activación frente al desempleo, que se complementan y relacionan con la prestación económica por desempleo y se articulan en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo... (Ley 56/2003. Exposición de motivos).*

Se establece un discurso en el que se pretende incidir en una determinada representación de la realidad. Al enunciar que se promueve un concepto *más moderno* de las políticas activas de empleo, también se está queriendo decir que es el concepto que se adapta a *nuestros tiempos* y que, por tanto, es incuestionable que esta nueva modalidad se ponga en entredicho. De hecho, reafirma que estas *son las verdaderas herramientas* frente al desempleo, intentando presentar un estado de las cosas como natural y objetivo, y sobre todo, como verdadero y universal. De este modo, se pretende contribuir a estructurar una concepción de validez colectiva sobre las políticas activas de empleo. Además, en este contexto de exaltación de las políticas de activación, se remarca la obsolescencia del modelo anterior y se establece la necesidad evidente de un cambio. Se problematiza

el incipiente desarrollo de las políticas de activación y la centralidad de la prestación económica en la protección al desempleo. Estas se consideran cuestiones que hay que superar, en el camino hacia un modelo más acorde con *nuestros tiempos* y que rechaza la inactividad y las políticas pasivas:

*...la implantación de las políticas activas era muy moderada, mientras que la protección por desempleo era concebida exclusivamente como prestación económica en las situaciones de falta de trabajo...A lo largo de los últimos años, el entorno social, económico, organizativo y tecnológico ha experimentado cambios fundamentales...la nueva orientación de la política social (de la asistencia pasiva a los incentivos para la reinserción laboral)...constituyen un conjunto formidable de retos a los que se enfrenta una política de empleo tendente al pleno empleo. (Ley 56/2003. Exposición de motivos).*

*...la EEE y las Directrices de empleo..., vienen ya desde el inicio del proceso de Luxemburgo, insistiendo en que los países de la UE deben organizar la protección por desempleo de manera que, junto con las prestaciones económicas necesarias para afrontar las situaciones de paro, los poderes públicos den oportunidades de formación y empleo que posibiliten que los desempleados puedan encontrar un trabajo en el menor tiempo posible. (Ley 45/2002.Exposición de motivos).*

Las políticas de activación se articulan como garantía de protección frente a las situaciones de desempleo, ya que pretenden asegurar la adaptabilidad de las personas a los cambios en el mercado de trabajo. La clave para garantizar el pleno empleo se considera que está en promover políticas preventivas e incentivadas, que faciliten herramientas a las personas para poder gobernar sus proyectos de vida y trabajo y que, por tanto, sirvan como instrumento a disposición de las personas que permita el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo:

*Las políticas de empleo deben funcionar como instrumentos incentivadores para la incorporación efectiva de los desempleados al mercado de trabajo, estimulando la búsqueda activa de empleo y la movilidad geográfica y funcional. (Ley 56/2003, exposición de motivos).*

*Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo...y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores... (Ley 56/2003. Capítulo II, artículo 23.1.).*

De esta manera, los problemas políticos y económicos que generan desequilibrios en el mercado de trabajo se consideran problemas personales; se omite la relación de opresión entre trabajador/a y empresario/a; y el desempleo está determinado por un fracaso personal, por lo que desde los aparatos institucionales se promueve la empleabilidad y la adaptabilidad de las personas y se dota al sujeto de responsabilidad ante el riesgo de caer en la zanja de la exclusión (Serrano y Crespo, 2006). Las soluciones que se proponen van a estar dirigidas a intervenir básicamente sobre la oferta de trabajo: es decir, son políticas que pretenden incidir en la motivación de los individuos y en su deseo de estar disponibles para trabajar. No se contempla la relación de fuerzas desiguales que existe en el mercado, sino que se plantea que la supervivencia y el éxito de las personas depende de su logro individual para adaptarse a los cambios, apelando a una cultura del *sálvese quién pueda*. De este modo, se considera que el Estado debería jugar un papel marginal en la protección de los/as trabajadores/as ante la flexibilidad del mercado, ya que el aseguramiento de una carrera laboral depende del merecimiento

personal y, por tanto, el Estado pasa a ser un mero regulador del comportamiento y las actitudes de los individuos (Serrano, Martín y Crespo, 2009).

De este modo, ya que las situaciones de desempleo se consideran un problema individual de falta de empleabilidad del trabajador/a, las acciones tanto para evitar esta situación como para la inserción laboral son individualizadas y se dirigen a dotar al sujeto de herramientas para conseguir su logro personal:

*Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren su ocupabilidad. (Ley 56/2003. Capítulo Único, artículo 2.c.).*

*Igualmente, la política de empleo tenderá a adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo y de anticipación del cambio a través de acciones formativas, que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo. (Ley 56/2003. Capítulo Único, artículo 2.c.).*

Se promueve por tanto un modelo basado en la regulación de obligaciones y deberes por parte de los/as beneficiarios/as de la prestación por desempleo. Partiendo de que puede existir una conducta fraudulenta por parte de las personas desempleadas, se pretende restringir el acceso de la prestación a aquellos/as que cumplan con un *comportamiento adecuado* y que, por tanto, se consideren merecedores/as de la provisión estatal. Se establece además la obligación de los/as desempleados/as de firmar un compromiso de actividad que asegure que están disponibles y que aceptarán el trabajo que se les ofrezca (en relación con lo que se denomina *colocación adecuada*<sup>57</sup>), pero sin embargo no existirá una contrapartida de obligaciones para el Servicio Público de Empleo:

*1. Son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo:*

*h) Suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad.*

*i) Buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, que se determinen por los Servicios Públicos de Empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción. (Ley 45/2002. Capítulo I).*

*...Se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad.... (Ley 45/2002. Capítulo I).*

Se pretende evitar una actitud *pasiva* (en términos de acceso a derechos sociales) por parte de las personas desempleadas, de modo que se les exige la obligación de estar disponibles para trabajar y activas en la búsqueda de empleo a través de la participación en acciones de ocupabilidad. De lo contrario, se promueven medidas coercitivas para las personas desempleadas como el cese del derecho a la prestación por desempleo, haciendo más hincapié en la posibilidad de que existan conductas fraudulentas que en el reconocimiento de la vulnerabilidad del trabajador/a. En algunas situaciones el desempleo se plantea como una carencia individual; en el caso de colectivos difíciles de

---

<sup>57</sup> En la Ley 45/2002 se regula el concepto de colocación adecuada, de modo que se valore la colocación en función de algunas condiciones que coincidan con las circunstancias personales, profesionales y de facilidad de desplazamiento de las personas desempleadas.

insertar, lo que se hace es favorecer la puesta en marcha de medidas asistenciales como por ejemplo el desarrollo del Programa de Renta Activa de Inserción que promueve la Ley 45/2002.

En el contexto de crisis actual se han puesto en marcha medidas en relación con la prestación de desempleo (Real Decreto ley 2/2009) de carácter urgente ante una situación de *excepción*. El erario público se hace cargo, en caso de expedientes de regulación de empleo donde el trabajo se suspende o se reduce la jornada, a partir de la reposición del derecho a la prestación por desempleo. Se da tanto en el caso de extinción de los contratos como de suspensión de los mismos. Esta medida no abarca otras situaciones que son más habituales en el mercado de trabajo, como el despido o la terminación del contrato temporal. Asimismo, en este contexto desaparece el Estado como gestor último de las políticas de empleo y se promueven nuevos modos de gobernanza, atendiendo a un sistema de gobernanza múltiple.

A nivel macro, los Estados pierden capacidad de gobierno en un contexto globalizado ya que el ámbito supranacional influye en el rumbo de los retos económicos y sociales. La Unión Europea se constituye de este modo como un espacio de referencia que influye en las líneas políticas, establece desafíos económicos y plantea una nueva delimitación de lo social. Se configura así como espacio etéreo, ya que la UE confluyen diversas posturas políticas y además no dispone de una legitimidad política constituida (Serrano y Crespo, 2006). Los Estados nacionales adoptan un discurso que confluye con la concepción de superación del ámbito nacional. Asimismo, amparan las recomendaciones y obligaciones que se marcan desde la UE, y naturalizan un orden social condicionado por los desafíos económicos que plantea un sistema mundial globalizado:

*...la globalización de la economía y el progreso de integración europea ya no permiten pensar y actuar sólo en clave nacional. (Ley 56/2003, Exposición de motivos).*

A nivel micro, nuevos actores entran en la escena social y económica. Se plantea un “reparto de responsabilidades”, de modo que se produce una descentralización de las competencias del estado y nuevos actores económicos y sociales aparecen en escena. En el modelo español, además, se produce un cambio hacia la descentralización que representa la desaparición del Instituto Nacional de Empleo (INEM)<sup>58</sup>, que constituía un ejemplo de modelo centralizado de gestión de las políticas de empleo:

*...un único servicio público de empleo, que actuaba formalmente en régimen de monopolio, centralizado en torno al Instituto Nacional de Empleo y con competencia en todo el territorio estatal. (Ley 56/2003. Exposición de Motivos).*

*El método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo ha dado paso a planteamientos más descentralizados con transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas. (Ley 56/2003. Exposición de Motivos).*

---

<sup>58</sup> Pasará a denominarse Servicio Público de Empleo Estatal y producirá una transferencia de las competencias de políticas activas de empleo a los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas.

Asimismo, se establece la colaboración con entidades privadas y agencias de colocación, además de la participación de los interlocutores sociales (sindicatos y patronales) en la prestación de servicios:

*...sin perjuicio de que puedan establecerse instrumentos de colaboración con otras entidades que actuarán bajo su coordinación. (Ley 56/2003. Título I. Capítulo I, artículo 8).*

*A efectos del Sistema Nacional de Empleo, la intermediación en el mercado de trabajo se realizará a través de:*

*a) Los servicios públicos de empleo, por sí mismos o a través de las entidades que colaboren con los mismos.*

*b) Las agencias de colocación, debidamente autorizadas... (Ley 56/2003. Título II. Capítulo I. Artículo 21).*

La desregulación del mercado de trabajo en un contexto de globalización neoliberal y la gobernanza a múltiples niveles cada vez hacen más efímera la acción reguladora del Estado en la provisión y garantía de la protección social a los trabajadores, proceso este ya iniciado en los años 70. En este contexto, los estados orientan sus acciones priorizando las demandas del mercado por encima del bienestar de la ciudadanía (Jessop, 2008).

#### ***6.5.4. Protección del empleo: un modelo de flexibilización de la regulación laboral.***

La extensión de la fragilidad de las relaciones laborales y la desregulación progresiva del trabajo hacen evidente una mayor preferencia hacia la flexibilidad cuando, como hemos visto, ni siquiera la seguridad está garantizada. El alto nivel de temporalidad se identifica como un problema que se hace explícito en el Decreto-Ley 5/2006, *para la mejora del crecimiento y del empleo*. La corrección de la alta temporalidad se está llevando a cabo a costa de reducir la estabilidad de los contratos indefinidos, situación esta que tiene realmente su origen en la reforma de 1997. Es decir, se produce una tendencia constante a la flexibilización de las relaciones laborales a partir de la aproximación de los contratos indefinidos hacia las condiciones de los contratos temporales y, por tanto, con menores exigencias para las empresas y más laxos para la protección de los/as trabajadores/as:

*Supondrán un avance hacia los objetivos de reducir progresivamente la tasa de temporalidad...y no reducir la flexibilidad necesaria para el funcionamiento de las empresas. (Real Decreto-Ley 5/2006.VI).*

*...medidas dirigidas a impulsar y apoyar el empleo, la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo, bonificando y estimulando los nuevos contratos indefinidos y reduciendo las cotizaciones empresariales al Fondo de Garantía Salarial y por desempleo, centradas estas últimas en el empleo estable. (Real Decreto-Ley 5/2006.III).*

En vista de la reducida contratación indefinida, el Real Decreto-Ley 2006 premia esta con la implantación de bonificaciones empresariales a la contratación laboral<sup>59</sup>. De este modo, se inhabilita a las empresas de la responsabilidad de crear contratación estable, y

---

<sup>59</sup> A través de: Bonificaciones a la contratación indefinida de determinados colectivos, Plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo, Bonificaciones en supuestos excepcionales de contratación temporal y Bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido.

se disminuyen indirectamente los costes de despido (a través de las bonificaciones). Por ello, el aclamado llamamiento a la contratación indefinida que se observa en los textos se convierte, más bien, en una transformación conceptual, ya que los nuevos contratos indefinidos no se constituyen con las mismas garantías para los/as trabajadores/as y disminuyen las restricciones hacia las empresas para efectuar el despido<sup>60</sup>. Otro ejemplo que hace apreciar la tendencia hacia la profundización en la flexibilidad del mercado laboral había aparecido en la Ley 45/2002<sup>61</sup> *de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*. En esta también se habían reducido indirectamente los costes de despido para las empresas debido al cambio del régimen de salarios de tramitación. En una situación inicial, estos salarios eran una partida fija en los costes del despido por la dificultad que tenía la empresa de justificar que no existiera abuso de poder. Pero cada vez ha habido reformas más laxas que han facilitado que la empresa pueda sustraerse de este pago. En la Ley 45/2002, se ofrecen ventajas legales a la empresa, de modo que podrá evadir el pago atendiendo al proceso de conciliación entre las partes y cumpliendo los requisitos que en él se determinen (García Quiñones, 2003). Se ha pasado así de una situación en la que el pago de los salarios de tramitación hasta que se dictaba sentencia (ya que se reconocía la existencia de un vínculo contractual) era prácticamente inevitable a una situación en la que mediante el proceso de conciliación y bajo el reconocimiento de la empresa de la improcedencia del despido y el pago de la indemnización, la empresa se ausenta del pago de los salarios de tramitación. Se libera el compromiso empresarial –debido a la ruptura del vínculo contractual en la fecha del despido- y por tanto, se amplían las oportunidades de despido para la empresa y se pone en cuestión el empleo estable (García Quiñones, 2003).

El Real Decreto 2/2009 *de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas* se impulsa en un momento de crisis económica; y salvaguardándose en la situación de emergencia social, se justifica el desarrollo de medidas que suponen un retroceso en los derechos sociales y un aumento de la discrecionalidad empresarial. Las medidas que se centran en el mantenimiento y el fomento del empleo premian a las empresas para que no sientan los efectos de la crisis. Respaldándose en la grave situación por la que pasa el empleo, se lleva a cabo la puesta en marcha de una regulación más flexible para el trabajador y más acorde con los intereses empresariales. Se utiliza para ello una retórica de que la *economía está sufriendo* (RD 2/2009) y por lo tanto está enferma, y el Estado debe, o tiene que inyectar una dosis de salud monetaria al mercado para reactivarlo, priorizando la ayuda a empresas frente a la garantía de los derechos sociales. Detrás se esconde la idea de que las empresas están padeciendo ante la rigidez de la protección al empleo, y que el hecho de facilitar a la larga la desregulación de las condiciones de trabajo acabará permitiendo el saneamiento de la economía.

Las bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social son algunas de las propuestas del Real Decreto Ley. Se contempla que en situaciones de suspensión de contrato o reducción temporal de jornada que hayan sido autorizadas en expedientes de regulación de empleo, la empresa que mantenga el empleo a los/as trabajadores/as

---

<sup>60</sup> Asimismo en este Real Decreto-Ley 5/2006, se establece una reducción de la indemnización por despido que pasa a ser de 45 a 33 días por año trabajado

<sup>61</sup> Posterior al RDL 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, que fue derogado. Los sindicatos lo calificaron de norma antisocial y derivó en la huelga general contra lo que se llamó “El Decretazo”.

afectados/as recibirá una bonificación del 50% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social. La legislación es bastante laxa con la empresa, ya que señala que este compromiso (contratar al trabajador/a) lo cumpla como mínimo durante un año. Estas medidas, que podría llamarse de *fomento de la temporalidad*, priorizan el interés empresarial ya que se reducen considerablemente sus costes: por ejemplo, suponen un ahorro ante la situación de conflicto laboral e indemnización ante trabajadores/as con contratos más estables, y su compromiso con ellos/as se reduce al periodo de un año.

También se contemplan otras medidas que bonifican la contratación indefinida de trabajadores/as beneficiarios/as de prestaciones por desempleo. En este caso, la bonificación sería del 100% hasta que se equipare con la cuantía bruta de lo que supondría la prestación, el subsidio o la Renta Activa de Inserción. Se posibilita de esta forma una situación cómoda para los/as empresarios/as, ya que la compensación supone una menor responsabilidad empresarial y sin embargo corre a cargo del Estado, lo que pone en cuestión el carácter indefinido de la contratación. Además, se contempla la posibilidad de que la contratación sea a tiempo parcial o para trabajos fijos discontinuos, lo que favorece la tendencia ya señalada hacia la *desestabilización de los estables*.

Asimismo, se apela a la responsabilidad colectiva para hacer frente a la destrucción de empleo y al crecimiento del paro, intentando crear la menor distorsión posible al sector empresarial. El auto-aseguramiento individual y colectivo (a través de la derivación de rentas públicas a las empresas) se convierte en un emblema para hacer frente al contexto de crisis, lo que justifica la urgencia de la puesta en marcha de medidas que suponen el debilitamiento de la regulación laboral y la desigual relación de poder entre la empresa y los/as trabajadores/as:

*Una situación extraordinaria que exige la inmediata puesta en marcha de medidas que eviten y mitiguen esos efectos, tanto desde la perspectiva de cada posible beneficiario como desde la del esfuerzo colectivo que representa para el conjunto de la sociedad la salida de la crisis actual. Se trata en definitiva de medidas cuya adopción resulta inaplazable (RDL 2/2009).*

Otra medida planteada promueve la cotización por parte de los trabajadores/as en determinados expedientes de regulación de empleo, lo que se hace, según la Ley, para evitar el abandono temprano del mercado de trabajo para trabajadores con edad avanzada. Hasta la edad de 61 años, el pago de cotizaciones se efectúa por parte de la empresa. A partir de esa edad, el auto-aseguramiento corre a cargo del trabajador/a con carácter de obligación. De este modo, se evita el conflicto laboral entre la empresa y el trabajador/a, el erario público no participa (como en el caso de la prejubilación) y la responsabilidad recae en gran parte en el trabajador/a.

#### **6.5.5. Conclusiones a las reformas legislativas del período 2002-2009.**

Las políticas de empleo analizadas en el periodo entre 2002 y 2009 favorecen el asentamiento de un modelo de empleo flexiguro que se ha ido consolidando desde los años ochenta y que se hace más extensible a partir de la configuración de normas y deberes para los Estados que impulsan las instituciones de la Unión Europea. La apelación a la activación de los sujetos que se observa en la Ley 45/2002 o la Ley 56/2003 tiene un doble rasero, ya que por un lado se dota al sujeto de responsabilidad ante el riesgo del desempleo, por lo que tiene la obligación estar disponible para trabajar

(compromiso de actividad) y adaptarse a los cambios. Pero por otro lado, se incrementa la vulnerabilidad de los sujetos ante la desregulación de la protección del empleo y el incremento de la capacidad de las empresas para decidir sobre su situación. En este sentido, la Ley 45/2002 es muy explícita, situando los riesgos colectivos como riesgos individuales e incidiendo en que la solución es dotar al sujeto de las habilidades y destrezas necesarias para salir airoso de las transiciones entre empleo y desempleo. El modelo de protección al desempleo que se centra en el aseguramiento público del trabajador/a en base a las prestaciones económicas se considera que está desfasado. Y se pone énfasis en asegurar el papel del estado como regulador de aptitudes y capacidades individuales a partir de contratos coercitivos que castigan las conductas que no se corresponden con la búsqueda activa de empleo.

Asimismo, la regulación laboral no contempla las relaciones de poder y desigualdad existentes entre la empresa y el trabajador/a. Así, en lugar de proteger al trabajador ante los castigos del mercado, lo que se promueve es la adopción de medidas flexibilizadoras para acabar con su aparente rigidez. En la Ley 45/2002 se liberan los salarios de tramitación que reducen los costes de despido empresarial. Por tanto, la extensión de la precariedad y de la temporalidad se terminan normalizando, justificándose en el hecho de que al menos se evitan peores situaciones, como el paro y la exclusión social. Se reconoce que la temporalidad es un problema endémico y por tanto se articulan medidas para reducir las cifras de temporalidad, pero no tanto las situaciones de precariedad que vive la población sujeta a estos contratos. En el Real Decreto de 2006 se pretende reducir la temporalidad a base de bonificar y estimular la creación de nuevas figuras contractuales, pero lo que se promueve es un cambio del significado de la seguridad, ya que lo que se impulsan son nuevas formas de contratación (llamada *indefinida*) menos estables.

En los últimos años de este periodo la sociedad española vive una época de crisis en la que se promueven cambios impulsados con carácter de urgencia en la legislación laboral. El Real Decreto 2/2009 pone en marcha medidas de protección al empleo y al desempleo en un contexto de crisis. Es un momento en el que se desarrolla una retórica institucional que refuerza la idea de emergencia y catástrofe social. Ante esta amenaza anunciada, se promueve el impulso de medidas flexibilizadoras, se transfieren rentas públicas a las empresas y se subvenciona la contratación, con el coste que esto puede suponer en relación a la reducción de costes indirectos de despido. Se utiliza un discurso del nosotros/as para hacer partícipe a la sociedad de la necesidad de llevar a cabo estas transformaciones y para enfatizar su carácter incuestionable. En época de crisis es necesario estar alerta ante la extensión de recetas regresivas, encubiertas bajo la etiqueta de soluciones necesarias para hacer frente a la situación de emergencia social.

## **6.6. Conclusiones finales: el progresivo avance del paradigma flexiseguro.**

Para concluir este capítulo, simplemente queremos realizar una serie de consideraciones finales. Esta sección del informe ha estado consagrada a la disección de los diferentes discursos que se han generado en las diferentes legislaciones laborales españolas a lo largo de la etapa democrática y, sin ser exhaustivos, han permitido plantear un conjunto de claves que han articulado la actuación sobre el fenómeno del empleo y la propia concepción, a nivel casi ontológico, del trabajador y su acción ante la posibilidad de perder su empleo. En este sentido, hay un planteamiento claro en las diferentes

reformas: cada vez más, el fenómeno del desempleo se desgaja, de forma progresiva, de su conceptualización como problema colectivo, social, para transformarse en una situación meramente individual y caracterizada por una problemática personal. Al mismo tiempo, la responsabilidad empresarial cede su espacio a una responsabilidad social que va a transformarse al final en una auto-responsabilización del individuo. Asistimos en definitiva a una subjetivación del fenómeno del paro por la que la inactividad laboral no es el resultado de shocks, tendencias o ciclos macroeconómicos cuyos inesperadas consecuencias deban corregirse mediante la provisión de rentas y ayudas públicas como compensación a los errores del mercado de trabajo en un contexto capitalista: por el contrario, cada vez más se solidifica una asunción de que el mercado de trabajo, desregulado, funciona intrínsecamente e implícitamente *bien*, siendo sus desajustes el resultado de una mala gestión, por parte del trabajador, de sus competencias individuales, sean estas entendidas como cualificaciones técnicas u otros requerimientos relacionados con ciertas actitudes y aptitudes personales. Por ello, cada vez más, se va a perseguir la ayuda personalizada al desempleado, favoreciendo su activación y el desarrollo de capacidades que le permitan superar sus faltas, defectos y déficits, lo que le permitirá reincorporarse de nuevo al mercado (en el sentido estricto del término) de trabajo. Esta ayuda personalizada adquirirá, como culminación de dicha política activa, la forma de un auténtico *coaching*, un asesoramiento personalizado y psicologizado, en el que los poderes públicos introducen una necesidad del autodisciplinamiento del empleado en su búsqueda activa no sólo de empleo sino de desarrollo de sus competencias.

En el contexto actual, parece por el momento que el discurso de la activación no va a desaparecer a priori de nuestras políticas laborales. La última reforma de 2009 ha dejado claro que el paradigma de la flexiguridad en España se encuentra plenamente consolidado, aunque parece que, teniendo en cuenta los datos de desempleo que estamos conociendo, la flexibilidad se ha antepuesto con claridad a la seguridad. No obstante, en el momento de cierre de este informe, se estaban planteando algunas leyes importantes como la del 14/2009, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo ante la grave crisis económica y de empleo, y cuyo objetivo es facilitar cobertura, con carácter extraordinario, a personas en situación de desempleo que, habiendo agotado la prestación por desempleo contributiva o el subsidio por desempleo, carezcan de rentas y adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral (ley 14/2009). Esta ley, de carácter claramente protector, plantea importantes avances en el ámbito de la protección social por desempleo.

No obstante, esta clara hegemonía de la flexibilidad no deja de llamar nuestra atención, como si la concepción de un Estado Workfare o Estado del rendimiento (basado fundamentalmente en políticas de rentabilidad en los niveles tecnológico, financiero y monetario) se hubiese impuesto con claridad a un modelo de Estado Welfare (basado en las políticas sociales, productivas o de empleo desde una filosofía cercana a un gran pacto colectivo entre capital, trabajo y Estado), tal como han señalado algunos teóricos (véase Rosanvallon, 1995; Jessop, 2000; Alonso, 2007). ¿Cómo ha podido imponerse este discurso entre los diferentes actores sociales? ¿En qué grado se han asumido los supuestos de la flexiguridad por parte de los distintos participantes del sistema de relaciones laborales? ¿Existen resistencias o por el contrario hay un consenso evidente? ¿Se asumen ciertos postulados de forma entusiasta, crítica, cínica, fatalista o indiferente? En la siguiente sección del informe, de carácter empírico, nuestro objetivo será el de tratar de responder a estas cuestiones.

## **II PARTE**

## INTRODUCCIÓN.

Gran parte de nuestras sociedades occidentales está experimentando importantes cambios en los términos del contrato social que se había establecido entre crecimiento económico y cohesión social. Un ejemplo paradigmático de estos cambios viene encarnado bajo la noción de flexibilidad, y más concretamente, en el equilibrio que se ha establecido entre el vocablo y la demanda de nuevos modos de regulación flexible del trabajo y la provisión de renovadas formas para garantizar la seguridad de sus trabajadores. En este contexto, el estado social está experimentando importantes mutaciones, entre las que se incluye el paso de un estado soberano a un estado descentralizado y subsidiario en donde se incorporan modos de regulación que emanan de la sociedad civil, en particular de los interlocutores sociales y del tercer sector (de Nanteuil-Miribel y Nachi, 2004). España no se ha mantenido al margen de estos cambios, aunque su modo de incorporarse a este proceso ha estado profundamente marcado por la peculiar evolución del modelo social español, y particularmente por su desequilibrado juego de fuerzas entre las diversas voces que encarnan los intereses y perspectivas de la sociedad civil.

La administración pública española ha experimentado importantes cambios que se han traducido en reformas importantes en sus niveles organizativos así como en sus estrategias de actuación, con el objetivo de incrementar la eficiencia y eficacia en su gestión. La transición española facilitó el incremento de la intervención del Estado en las políticas sociales y de empleo, tal y como vimos en un apartado anterior, planteándose importantes críticas sobre la eficacia de esta intervención social para hacer frente a la crisis del mercado de trabajo, que en España era particularmente notoria. A esta situación se une la presión ejercida por instancias supranacionales, como es la UE, el FMI, la OCDE o la OIT, que ha incidido en el replanteamiento de la gestión pública. De este modo, se ha producido una tendencia general de remodelación de las formas y las técnicas (tecnologías) de intervención en el ámbito del empleo: la incorporación de nuevos actores en la gestión del empleo, que desencadena procesos de descentralización; una mayor presencia de la gestión privada (o de sus argumentos), con el fin de ganar en especialización y eficiencia; el establecimiento de nuevos modelos de relación entre actores, el contrato, etc. En las últimas décadas, hemos asistido a una transformación en los modos de gobernanza que ha dado paso a la configuración de un complejo entramado institucional y a la aparición de actores múltiples para la gestión de estas políticas: Comunidades Autónomas, ONGs, sindicatos, corporaciones locales, etc.

Este proceso de recomposición del paisaje institucional ha sido abanderado bajo objetivos como la modernización de la intervención, la mejora de la eficiencia de las políticas de lucha contra el desempleo, la creación de una nueva seguridad activa que se construye por oposición a una seguridad tradicional consistente en el aseguramiento de los medios de vida. A este respecto, la nueva gestión para la activación de los sujetos favorece la transmutación de la figura del ciudadano administrado en cliente y la desintegración de la intervención estandarizada, estable y de carácter cívico-administrativo representada en la noción de servicio, cuyo lugar es ocupado por la intervención puntual y contractual que encarnan los nuevos modos de intervención a través de programas.

Dada la particular evolución histórica y cultural del tardío Estado de Bienestar español, este proceso está adoptando una forma peculiar: ausencia de instrumentos para la aplicación de la legislación vigente, desorganización y vacíos legislativos, reivindicaciones de competencias entre administraciones, presiones ante a la integración en organismos internacionales, reticencias al reconocimiento público de la entrada de argumentos del ámbito privado en la gestión de las políticas, etc. A pesar de compartir un “consenso de crisis y de necesario distanciamiento de una intervención burocratizada”, cada uno de los actores connota la noción de modernización de matices muy diferenciados, en parte por su particular posición en el proceso de intervención mediante el cuál construyen su identidad como entidad y negocian su espacio simbólico en el seno del “mercado de la inserción”. En nuestra opinión, se pueden distinguir dos grandes bloques del discurso legitimador de la modernización: aquel que hace referencia a la transformación de los modos de gobernanza de los diversos actores, y aquel que se refiere a la necesidad de cambio en los modelos de intervención, es decir, a la necesidad de activación de los sujetos como proceso irrevocable.

En este apartado, procedemos en dos fases. En primer lugar, mediante el análisis del discurso de las entrevistas a distintos actores<sup>62</sup> que participan en el diseño y la implementación de las políticas de empleo, pretendemos indagar en las premisas cognitivas y normativas que residen en la referencia a una “modernización de los servicios públicos de empleo”. Tratamos así de reconstruir los términos en torno a los cuales se problematizan algunas cuestiones y se naturalizan otras y donde, a un mismo tiempo, se expresan las interpretaciones hegemónicas acerca del funcionamiento de lo que deben ser las *instituciones modernas*, su revisión y las propuestas más discutidas sobre el aclamado *espíritu de la modernización (A)*.

En segundo lugar, hemos realizado el análisis de tres estudios de caso (B). La selección de los casos de estudio responde al interés por analizar a partir de casos concretos el modo en que se gestiona en la práctica la construcción política de la flexiguridad. Los estudios de caso seleccionados son emblemáticos por un lado, ya que se constituyen como referentes de la descentralización de las políticas de empleo. Dentro del complejo tejido institucional que se configura en las últimas décadas, las entidades analizadas llevan a cabo programas que se diseñan desde el ámbito estatal y de las autonomías pero que se ejecutan desde un ámbito de intervención privado y, en los casos analizados, no lucrativo. Responde a un modo de gestión de las políticas focalizado y que abre el campo de intervención de ‘lo público’ a un gran número de entidades, que negocian y compiten por tener un papel en el ámbito de la inserción laboral. En este caso, las entidades analizadas son Cáritas, Fundación Forja XXI y Asociación Valenciana de Ayuda a Personas Excluidas (AVAPE). Son ONG’s que tienen una experiencia consolidada en el campo de la inserción laboral, desde el momento de la descentralización.

Por otro lado, desarrollan el contenido de las políticas acatando los marcos de regulación que promueven los paradigmas de la flexiguridad y de la activación. Secundan los modos de intervención que favorecen la transformación del significado de seguridad, fomentando un tipo de seguridad activa que instiga a los sujetos a hacerse responsables de su situación de desempleo y a poner en marcha e incorporar todas las

---

<sup>62</sup> Se adjunta anexo con el listado completo de entrevistados.

herramientas posibles para mostrarse disponibles para el mercado de trabajo. Otro de los criterios de selección de estos casos, se debe a que implantan programas de orientación<sup>63</sup>, los cuales representan el bastión fundamental del desarrollo del paradigma de la activación a partir de la extensión de marcos normativos que inciden en el “trabajo sobre uno mismo” y en enfoque terapéutico y psicológico de intervención con los sujetos que son objeto de las políticas.

Asimismo, se ha tenido en cuenta la diversidad en los perfiles de los usuarios que atienden, por ver si plantean diferencias en el modo en el que se entiende la intervención bajo los parámetros de la activación. Dos de los casos -Cáritas y AVAPE- están especializados en colectivos excluidos y el otro caso atiende a usuarios más heterogéneos y con diferentes niveles de formación. El análisis de los estudios que se centran en la intervención con colectivos excluidos es de especial relevancia ya que para situaciones extremas se acentúa la práctica de la activación, se despolitiza la exclusión haciendo de los problemas sociales problemas del individuo y la función terapéutica de los profesionales se intensifica.

Por último, se ha tenido en cuenta la diversidad geográfica y política. Se han seleccionado las Comunidades Autónomas de Andalucía y Valencia<sup>64</sup>, ya que representan formas de organización institucional y gestión de las políticas de empleo diferenciadas, así como distinto color político, lo que puede aportar riqueza al análisis.

---

<sup>63</sup> En el caso de Cáritas y la Fundación Forja XXI desarrollan el programa Orienta, de la Red Andalucía Orienta que promueve el Servicio Andaluz de Empleo. Ambas también llevan a cabo otros programas de empleo (aunque no de orientación) como Formación de empleo, escuelas taller, autoempleo. AVAPE desarrolla el programa Integra-T desde su Centro de Promoción de Empleo, que está en relación con el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF).

<sup>64</sup> Dos de los estudios de caso se han realizado en Andalucía, en la ciudad de Sevilla. El otro estudio se ha llevado a cabo en la ciudad de Valencia.

## **A. MODERNIZACIÓN Y NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA: ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE ACTORES CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO**

### **INTRODUCCIÓN.**

Gran parte de nuestras sociedades occidentales está experimentando importantes cambios en los términos del contrato social que se había establecido entre crecimiento económico y cohesión social. Un ejemplo paradigmático de estos cambios viene encarnado bajo la noción de flexiguridad, y más concretamente, en el equilibrio que se ha establecido entre el vocablo y la demanda de nuevos modos de regulación flexible del trabajo y la provisión de renovadas formas para garantizar la seguridad de sus trabajadores. En este contexto, el estado social está experimentando importantes mutaciones, entre las que se incluye el paso de un estado soberano a un estado descentralizado y subsidiario en donde se incorporan modos de regulación que emanan de la sociedad civil, en particular de los interlocutores sociales y del tercer sector (de Nanteuil-Miribel y Nachi, 2004). España no se ha mantenido al margen de estos cambios, aunque su modo de incorporarse a este proceso ha estado profundamente marcado por la peculiar evolución del modelo social español, y particularmente por su desequilibrado juego de fuerzas entre las diversas voces que encarnan los intereses y perspectivas de la sociedad civil.

La administración pública española ha experimentado importantes cambios que se han traducido en reformas importantes en sus niveles organizativos así como en sus estrategias de actuación, con el objetivo de incrementar la eficiencia y eficacia en su gestión. La transición española facilitó el incremento de la intervención del Estado en las políticas sociales y de empleo, tal y como vimos en un apartado anterior, planteándose importantes críticas sobre la eficacia de esta intervención social para hacer frente a la crisis del mercado de trabajo, que en España era particularmente notoria. A esta situación se une la presión ejercida por instancias supranacionales, como es la UE, el FMI, la OCDE o la OIT, que ha incidido en el replanteamiento de la gestión pública. De este modo, se ha producido una tendencia general de remodelación de las formas y las técnicas (tecnologías) de intervención en el ámbito del empleo: la incorporación de nuevos actores en la gestión del empleo, que desencadena procesos de descentralización; una mayor presencia de la gestión privada (o de sus argumentos), con el fin de ganar en especialización y eficiencia; el establecimiento de nuevos modelos de relación entre actores, el contrato, etc. En las últimas décadas, hemos asistido a una transformación en los modos de gobernanza que ha dado paso a la configuración de un complejo entramado institucional y a la aparición de actores múltiples para la gestión de estas políticas: Comunidades Autónomas, ONGs, sindicatos, corporaciones locales, etc.

Este proceso de recomposición del paisaje institucional ha sido abanderado bajo objetivos como la modernización de la intervención, la mejora de la eficiencia de las políticas de lucha contra el desempleo, la creación de una nueva seguridad activa que se construye por oposición a una seguridad tradicional consistente en el aseguramiento de los medios de vida. A este respecto, la nueva gestión para la activación de los sujetos favorece la transmutación de la figura del ciudadano administrado en cliente y la desintegración de la intervención estandarizada, estable y de carácter cívico-administrativo representada en la noción de servicio, cuyo lugar es ocupado por la

intervención puntual y contractual que encarnan los nuevos modos de intervención a través de programas.

Dada la particular evolución histórica y cultural del tardío Estado de Bienestar español, este proceso está adoptando una forma peculiar: ausencia de instrumentos para la aplicación de la legislación vigente, desorganización y vacíos legislativos, reivindicaciones de competencias entre administraciones, presiones ante a la integración en organismos internacionales, reticencias al reconocimiento público de la entrada de argumentos del ámbito privado en la gestión de las políticas, etc. A pesar de compartir un “consenso de crisis y de necesario distanciamiento de una intervención burocratizada”, cada uno de los actores connota la noción de modernización de matices muy diferenciados, en parte por su particular posición en el proceso de intervención mediante el cuál construyen su identidad como entidad y negocian su espacio simbólico en el seno del “mercado de la inserción”. En nuestra opinión, se pueden distinguir dos grandes bloques del discurso legitimador de la modernización: aquel que hace referencia a la transformación de los modos de gobernanza de los diversos actores, y aquel que se refiere a la necesidad de cambio en los modelos de intervención, es decir, a la necesidad de activación de los sujetos como proceso irrevocable.

En este apartado, mediante el análisis del discurso de las entrevistas a distintos actores<sup>65</sup> que participan en el diseño y la implementación de las políticas de empleo, pretendemos indagar en las premisas cognitivas y normativas que residen en la referencia a una “modernización de los servicios públicos de empleo”. Tratamos así de reconstruir los términos en torno a los cuales se problematizan algunas cuestiones y se naturalizan otras y donde, a un mismo tiempo, se expresan las interpretaciones hegemónicas acerca del funcionamiento de lo que deben ser las *instituciones modernas*, su revisión y las propuestas más discutidas sobre el aclamado *espíritu de la modernización*.

---

<sup>65</sup> Se adjunta anexo con el listado completo de entrevistados.

## **I. LO INCUESTIONABLE EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO**

No cabe duda que, a la hora de analizar el desarrollo de las políticas de empleo en España y sus actuales reorientaciones, se hace necesario prestar atención a los discursos manejados por los diferentes actores que colaboran en el desarrollo y puesta en práctica de dichas políticas. Y más aún desde el momento en que la pretensión del investigador es la de reconocer el marco ideológico en que dichas políticas se han concebido. Por ello, este apartado va a estar enfocado en aquellas asunciones que, por parte de los actores participantes, son consideradas como absolutamente incuestionables, hasta el punto de articularse como verdaderos *lugares comunes*, entendiendo estos como un cúmulo de símbolos colectivos que proporcionan un repertorio de imágenes representativas de la realidad societal (Jäger, 2003), a través de las cuales se puede no sólo interpretar la producción de realidad que realiza el discurso, sino reconstruir los criterios básicos de argumentación utilizados para las argumentaciones de las diferentes problemáticas expresadas. Así, en los discursos de las entrevistas analizadas se apreciaron, pese a las divergencias de opinión y de intereses, un conjunto de lugares comunes coincidentes, que podrían ser considerados como orientativos del marco ideológico actual, de los que nos centraremos fundamentalmente en cuatro. En primer lugar; los discursos antiburocráticos; en segundo lugar la alusión al vacío de gobierno y la importancia de la coordinación; en tercer lugar, el discurso de la activación y transformación de la noción de seguridad; y en último lugar, el cambio en el pacto psicológico y moral con el trabajador: el discurso de la flexibilidad (o "la bofetada de la realidad").

### **1.1. El discurso de la antiburocracia.**

Prácticamente todos los agentes participantes (sindicatos, empresas, ONGs) han hecho referencia a los límites que suponen los procesos burocráticos en este marco de actuación. Pese a que sindicatos como UGT o CCOO han manifestado, en múltiples intervenciones, su decidida defensa de las instituciones y organismos públicos, eso no ha impedido que los representantes aquí entrevistados no se hayan mostrado muy críticos con el funcionamiento de los servicios públicos de empleo, particularmente el Servicio Público de Empleo y las instituciones autonómicas equivalentes. La percepción de ineficacia de estos servicios por parte de estos agentes es muy elevada, y dicha percepción se ha construido en torno a varios elementos.

La falta de recursos económicos y de personal es un recurso recurrente en los discursos de los agentes. Asimismo, la cuestión del propio funcionamiento burocrático en sí: se considera que es "excesivo", y se asocia a papeleo, lentitud y deficiente, considerando que impide una verdadera atención personalizada (lo personalizado se contrapone a lo burocrático). La mala imagen del Servicio Público de Empleo, que también es considerado por los actores como una institución ineficaz, que no ha funcionado adecuadamente ni siquiera en las épocas de escaso desempleo. O el supuesto fracaso de las intervenciones centralizadas en un contexto de creciente complejidad debido a las transferencias y a la multiplicidad de actores que aparecen en el ámbito de intervención contra el desempleo.

Sorprende particularmente la posición de los sindicatos, en los que la percepción de ineficacia es muy elevada, y dicha percepción se ha construido en torno a varios elementos. El primero de los problemas que presenta el servicio está relacionado con el reducido número de personal en estas organizaciones. Se alude a menudo a la falta de técnicos y otros trabajadores como una característica recurrente de los servicios públicos de empleo. Así, el representante de Valencia señala que “se necesitan más funcionarios, sólo se gestiona el 2% de las contrataciones, sólo funciona el boca a boca y otros canales”. Esta falta de personal influye en la calidad del servicio, que es calificado como lento y perjudicado por una burocracia y papeleo excesivo. Así, el representante andaluz de UGT, cuando hace mención al funcionamiento del denominado Plan MEMTA<sup>66</sup>, reconoce que “en la actualidad, muchos posibles beneficiarios del plan MEMTA aún no han recibido la ayuda ni participan en ninguna acción debido a la escasez de recursos humanos del SAE<sup>67</sup>, la cosa va lenta”. Obsérvese la utilización en esta frase del término recursos humanos (mencionado en varias ocasiones en la entrevista), que muestra la capacidad de permeabilidad de los discursos manageriales hegemónicos en el vocabulario de los propios sindicatos. CCOO afirma que:

*“no se han aprovechado bien los servicios públicos de empleo, especialmente las oficinas, infradotadas y con trabajadores temporales...” (CCOO de Sevilla)*

Los servicios públicos de empleo difícilmente pueden responder a este paradigma que se está instalando como ideal en el imaginario de los actores interventores tanto debido a la falta de profesionalización de sus técnicos como a la precarización de las condiciones de trabajo de éstos. Otro representante de UGT insiste de nuevo con los recursos humanos cuando se afirma que “todo este trabajo burocrático que debe llevarse a cabo a nivel autonómico no se corresponde con un volumen de recursos humanos adecuado, ahora hay más trabajo porque todo tiene que resolverse a nivel autonómico y faltan recursos humanos para que el SAE funcione como debería, es decir, un instrumento dónde la oferta y la demanda se cohesionen, dónde la resolución de los programas sea rápida y funcione la intermediación laboral, y más ahora con la crisis”. Se exige una respuesta técnica al servicio de empleo más allá de otro tipo de consideraciones relacionadas con la política económica o laboral que se ha seguido en la última década.

De acuerdo a estos representantes de UGT, el Servicio Público de Empleo tampoco ha funcionado adecuadamente ni siquiera en las épocas de escaso desempleo. De este modo, en situaciones de bonanza económica ha sido el mercado el que absorbía a los desempleados sin necesidad de recurrir al SPE, como menciona el representante valenciano: “Antes había movimiento por la situación económica y la gente se colocaba por es dinámica, no por el Servicio Público de Empleo. Ahora piden más objetivos cuantificables y van a tener que hacer un esfuerzo presupuestario importante, que ya veremos de donde viene porque la Generalitat está arruinada”. De este modo, el servicio prestado ha sido cuestionado como tradicionalmente deficiente y muy burocrático y lento. Así, en Andalucía, argumentan que “las personas acogidas a estos planes, sea para solicitar la ayuda, los cursos de formación, una acción de orientación, cualquier actuación, tienen que pasar por los servicios de orientación, lo que ha provocado que se

---

<sup>66</sup> Plan de Medidas Extraordinarias para la Mejora de la Empleabilidad de las personas demandantes de empleo.

<sup>67</sup> Servicio Andaluz de Empleo.

desborden. Han transmitido su malestar al SAE, porque ante la avalancha de usuarios, a los que habitualmente dedicaban una hora y media o dos horas, tenían que atenderlos en media hora”. Se puede observar que los representantes del sindicato establecen una clara contraposición entre la efectividad de sus trabajadores y la desorganización y falta de capacidad de la institución pública, erosionando la imagen de esta. El Servicio Andaluz de Empleo es sometido a diversas críticas no sólo por falta de personal y lentitud, sino por la escasez de fondos: por ejemplo, se argumenta que no disponen de suficiente presupuesto para extender la ayuda a los usuarios de diversos planes de orientación para el empleo (en los que UGT parece haberse especializado), y UGT comenta que tiene hasta que pedirles que, al menos, no haya coincidencia en los cursos programados, poniendo de manifiesto la falta de organización en el servicio.

Las críticas a los servicios públicos de empleo no se detienen ahí. Los representantes de UGT comentan que, a pesar de esta descentralización y proliferación de actores, las políticas activas no se han adaptado al mercado de trabajo. Por ejemplo, el representante Pedro Gallego sostiene que “dotamos a los desempleados con herramientas que no les sirven para encontrar empleo. Faltan personal y medios para adaptarse al mercado real y políticas de empleo que se adapten a las necesidades de los trabajadores. Por ejemplo, la orientación no debe consistir sólo en cómo redactar un currículum y presentarse en la empresa, esto lo encuentran los trabajadores por Internet fácilmente”. Como se puede leer, no existen ni medios ni personal, y los términos con los que se describe la orientación que se está proporcionando no son precisamente positivos. Otras demandas que se realizarían desde UGT a nivel federal serían las siguientes:

*“El SPE necesita un observatorio potente del mercado de trabajo, así como ha de someterse a un proceso de profesionalización y especialización. Los mismos técnicos de desempleo atienden todo tipo de ofertas, de modo que es imposible que haya un diálogo de verdadero entendimiento entre el demandante y el desempleado. Además, el servicio es obsoleto y rígido, lo cual es fácil de comprobar en el anquilosamiento de las categorías profesionales” (representante de UGT).*

En resumen, ante lo que nos estamos enfrentando cuando hablamos de los servicios públicos de empleo es a una cuestión de funcionamiento eficiente del mismo, en oposición a la caracterización de obsolescencia, rigidez y anquilosamiento con la que habitualmente se ha descrito lo público desde posiciones tanto humanistas como liberales (du Gay, 2000). No se hace referencia a la cuestión de conflicto social o situación estructural definida por la injusticia o la fatalidad colectiva. Se habla así de “diálogo de verdadero entendimiento entre el demandante y el desempleado” (dentro de una idea implícita de partenariado) o de procesos tecnocráticos (profesionalización y especialización) como soluciones a los problemas. Esta asunción de una respuesta tecnocrática a los problemas tiene como resultado una identificación entre la profesionalización despolitizada y la modernidad en la gestión de los servicios de empleo públicos:

*“Haría falta un servicio público de empleo que funcionara, que fuera moderno” (representante de UGT).*

CCOO mantiene un discurso parecido, haciendo asimismo énfasis en una oposición implícita entre los términos burocracia (asociada a un centralismo ineficaz) y descentralización (espacio donde actores participan de forma flexible). Este es el discurso en el que se apoya la descentralización, y que se construye por oposición a la

intervención burocratizada que impone modelos homogéneos a situaciones diversificadas.

*“no es lo mismo la situación de Valencia o de Cataluña, ni es el país Vasco, por eso nosotros siempre hemos querido ligar las políticas de empleo con las políticas de innovación de crecimiento del tejido productivo” (CCOO de Sevilla).*

La descentralización y multiplicación de actores es construida como condición de una mayor adaptación a la realidad específica, mayor variación y por tanto eficacia. La flexibilidad sería una “cualidad” bajo la que se auto-identifican algunas organizaciones sociales y que permite una mayor innovación y creatividad frente a la rigidez bajo la que son descritas las intervenciones de los poderes públicos, como señalan por ejemplo las ONG:

*“Ni siquiera la formación que se ofrece responde a las necesidades del mercado. La práctica muestra que se sacan convocatorias de cursos desde las CCAA a las que se presentan las mismas academias de siempre (...) y aunque no hagan falta oficinistas, siguen ofreciendo los mismos cursos de administrativos que hace 10 años...” (representante de Cáritas España).*

Las ONG participarían en este discurso que premia lo local. Por tanto, su identidad se construye por oposición a las intervenciones de los poderes públicos, que son observadas como más rígidas, permitiendo a las ONG adaptar la intervención al caso personal.

*“La ventaja es que si la ONG participa o gestiona un programa operativo, puede ajustar la acción a las necesidades de la persona (...) mientras que acudir a una convocatoria pública (...) tienes que cumplir obligatoriamente una serie de características determinadas” (representante de Cáritas España)*

Las ETT, el otro actor participante, hacen énfasis en que ellas sí están familiarizadas con la temporalidad en el trabajo, y son capaces de conseguir resultados porque, a diferencia del sector público, ellos sí que saben ponerse el mono de trabajo, sacrificarse y conseguir cosas. Para las ETT, el tema recurrente de la falta de calidad de lo público frente a las bondades del privado.

*“Claro, y si no los buscamos, sobre todo ahora, antes nos demandaban, ahora hay que salir a buscarlos, hay que ponerse las zapatillas y recorrer, vamos Polígono Industrial tras Polígono industrial, cosa que el servicio público de empleo no hace, no porque no quieran sino porque están completamente bloqueados de todo tipo de tareas (...) y están haciendo una excelente labor pero es que no pueden, no tienen medios para hacerlo, o sea, es que necesitas ... es que existe esa idea es que en España nunca se ha apostado por el servicio público de empleo, primero habría que apostar por el servicio público de empleo y luego ver que pasa. A mí me parece estupendo. Que se refuerce el sistema público de empleo. Qué pasa con esto, es que ya se ha visto en otros países, que si metes hay todo, a los diez años sigue estando todo igual, es un desembolso de recursos que habría que ver si es viable o no, y si te puedes permitir tener quince años para tener una estructura óptima (...) con la descentralización de las políticas activas, nosotros tenemos una unidad de mercado que los servicios públicos de empleo no tienen (...)” (representante ETT)*

En resumen, los diferentes actores realizan una fuerte crítica a la burocracia pública, bien porque no es capaz de adaptarse a las nuevas complejidades en las situaciones sociales, bien porque el centralismo tiene unos claros límites, bien porque no existen

recursos humanos suficientes, o porque el mercado regula mejor el trabajo que la intervención pública.

## 1.2. El vacío de gobierno y la importancia de la coordinación.

Este discurso antiburocrático antes citado tiene su correlato en otro discurso paralelo, en el que se hace mención al vacío de gobierno, resultado de la falta de capacidad de actuación real de las instituciones gubernamentales. Hay un reconocimiento explícito de la ineficacia de un modelo de servicios públicos de empleo, y se debe perseguir una mejora de su gobierno y efectividad. Se hace un énfasis en la necesidad de nuevas formas de intervenir, así como de la necesidad de participación de nuevos actores a partir de un modo de gobierno que prime la coordinación. Algunos aspectos son claves en la justificación de la incorporación de nuevos modos de gobernanza: por un lado se observa un reclamo a la concreción y el realismo en las medidas a tomar, que se consideran ausentes en las estrategias de los servicios públicos; por otro lado, se hace alusión a la búsqueda de estrategias de concertación y coordinación en los espacios de intervención, dentro de una lucha por la adquisición de competencias de gestión y a la vez con la idea de “sumar esfuerzos”. Además se considera la orientación como mejor política que solo se puede asumir por los actores y no por las instituciones públicas.

Los representantes de UGT hacen numerosas referencias a sus planteamientos de intervención coherente, bien fundamentada y destinada a ser concreta y realista. Por ejemplo, se afirma que desde UGT se reivindican medidas de actuación concretas, no a largo plazo: “por ejemplo, si el sector de la construcción necesita medidas concretas sean para ya, y que el dinero que se presupueste sea realmente para eso, no deben ser planteamientos del tipo de en el 2011 con las medidas que se van a llevar a cabo se van a contratar a 70.000 trabajadores, no, se requieren medidas que se implanten ya y que tengan sus resultados ya”. CCOO mantiene una postura similar, haciendo énfasis en que ese vacío de gobierno ha sido sustituido por una forma diferente de aproximarse a los problemas, basada en la participación de los actores y su coordinación:

*“El pasado año concluyó la vigencia del VI Acuerdo de Concertación Social. En este momento se está negociando el contenido del séptimo ... Este marco ha supuesto una ventaja cualitativa, desde el hecho de que el gobierno autonómico en determinadas materias económicas y sobre todo de políticas activas de empleo ha optado por concertar con los agentes económicos y sociales. Eso les ha dado una ventaja, primero, porque ha sido positivo para el conjunto de la Comunidad Autónoma... en los últimos años ha habido un crecimiento económico importante al que los acuerdos de concertación han aportado su granito de arena. Por otro lado, el que desde su sindicato se haya mantenido una práctica de negociar-presionar y no solo presionar, a la hora de garantizar unas ciertas políticas de empleo, también ha contribuido a este **clima de concertación...**” (CCOO de Sevilla)*

Un buen “clima” de concertación permite recoger “buenas cosechas”. La concertación es así un ambiente, una condición que facilita un adecuado crecimiento económico, que se hace ver como sinónimo de óptimo funcionamiento del mercado de trabajo. La concertación facilita la inserción porque favorece al empleo. Si la concertación es un “clima”, la búsqueda de consenso es una “cultura”. En este marco discursivo, se impone una presión a los interlocutores sociales para establecer acuerdos, responsabilizando a éstos cuando no se realiza, asumiéndose que las relaciones de poder entre estos actores sociales son equitativas. Estas nociones parecen así reforzar tanto las condiciones

institucionales como las subjetivas para un acuerdo eficaz. Este acuerdo es una necesidad no sólo económica, sino moral.

Por tanto, esta retórica del consenso y del pacto en la que participa unánimemente los diversos actores y que reclama un cambio en un modelo de gobierno centralizado lleva pareja el reconocimiento de la necesidad de participación de diversos actores representantes de la sociedad civil. La cuestión sería si son los interlocutores sociales, u otras asociaciones sociales las que representan a esta, y cuál sería el principal referente del grupo objeto de estas políticas, el trabajador o el excluido social.

*“Hay que saber renunciar de lo mío para que el otro ponga, permitiendo que haya un liderazgo coordinado, donde se comparten espacios” (representante de Cáritas España)*

*“Yo en el momento que Cruz Roja, Cáritas, y alguna organización más me proponga alternativas, cambios de modelo social, de pautas, de cultura, de cómo mejoramos el tejido productivo, de cómo mejoramos el trabajo... eso, lo hacen los sindicatos, pero después Cruz Roja, Cáritas, se dedican a lo que se dedican; ellos, el mundo del trabajo, tendrán gente que entenderá, pero no es su especialidad (...) cada foro requiere sus grupos, por ejemplo, en participación ciudadana, pues habrá gente de todo tipo de organizaciones, fundaciones, etc, (...) pero cuando hablamos de empleo, tienen que estar los que entienden de empleo” (representante de CCOO de Valencia)*

Esta situación de competición por obtener recursos e influencia afecta no sólo a las organizaciones sindicales, como hemos visto anteriormente, sino también a las ONGs, pudiendo modificar los objetivos iniciales de estas. Este problema se ve agravado por la dependencia que estos organismos del tercer sector desarrollan con las administraciones públicas. Así la relación de las organizaciones del tercer sector, (distanciada y a veces reivindicativa) con el poder político se está modificando hacia un tipo de relación más cooperativa. Los objetivos iniciales (modificación del modelo alternativo de desarrollo económico y desarrollo de un sector más democrático y plural) y la autonomía inicial de algunos de estos grupos de la sociedad civil pueden verse erosionados.

Tanto las asociaciones sindicales como las ONG activan el lenguaje vinculado a la justicia social, pero cada uno de estos apela a un grupo nuclear. En la definición del público referencial se define la legitimidad de los actores interventores. Por tanto, el espacio de la intervención se ha convertido en un lugar de pugna entre diversos actores sociales que reclaman no sólo una participación en la implementación de las políticas sino también en su diseño, esto es, la participación en la producción de la política (en la definición de las categorías organizadores del problema, así como la autoridad política de sus representantes):

*“en ningún caso se participa en la toma de decisiones (...) cuando no existe comunicación entre las diferentes entidades locales, éstas acaban siendo percibidas como receptoras de subvenciones y no como entidades que hacen propuestas a las políticas sociales (...) no sólo hay que tener en cuenta a los clásicos: empresarios y sindicatos, sino contar también con las ONGs de acción social porque a ellas están llegando los casos que los principales servicios de empleo no quieren tener nada que ver o les supera la situación” (representante de Cáritas España)*

Por otra parte, participar y gestionar se convierten en los elementos legitimadores de los actores en su participación en las políticas de empleo. Por ejemplo, todos los entrevistados de UGT están haciendo siempre mención a su capacidad de gestión de programas, dentro de una óptica de *partenariado* y consenso con otros actores: así, en

las entrevistas se realizan alusiones a que UGT imparte programas de formación ocupacional, de formación continua para ocupados, para autónomos, escuelas taller, talleres de empleo, etc. Participan además en pactos locales para el empleo, principalmente en los que se desarrollan a nivel provincial o en grandes municipios: por ejemplo, en Andalucía están implicados en el pacto local para el empleo del Ayuntamiento de Córdoba, el pacto para el empleo de Sevilla, el acuerdo de concertación social de Jaén (una especie de miniatura del acuerdo establecido a nivel autonómico), etc. Coordinarse es uno de los objetivos a lograr: por ejemplo, el responsable de UGT en la Comunidad valenciana considera que el punto fuerte del Servef es la concentración de los servicios públicos de empleo en un único organismo de gestión, lo que asegura la *participación* de los agentes sociales, más supervisión y menos dispersión de los fondos entre Consejerías. La unificación y racionalización de los programas se consideran objetivos esenciales a perseguir: en su opinión, cuando todos los programas de creación de empleo se han unificado en una única Consejería, ello se ha percibido como un elemento positivo frente a una situación anterior caótica y desorganizada, caracterizada por la diseminación y la fragmentación, y que dificultaba aún más el acceso a dichos servicios. Cuando se trataba de citar puntos débiles, se mencionaba la *falta de coherencia* entre orientación, formación y el programa de fomento de empleo. Por tanto, asumir nuevas competencias supone un mayor grado de participación sindical. De hecho, consolidar la influencia sindical es uno de los deseos de los representantes de UGT, como por ejemplo en los procesos de negociación abiertos sobre diversas causas:

*“Nos gustaría participar en los procesos de negociación abiertos por el Servef: tendríamos que estar en todos, no tiene sentido. [...] Estamos en la selección de baremación de trabajadores pero no de baremación de obras que se van a adjudicar a los ayuntamientos” (representante de UGT).*

Participar más e involucrarse más es asimismo la cuestión esencial para las ETT, que consideran que pueden aportar mucho más que los servicios públicos de empleo, a los que hacen una interesante crítica. En ningún caso solicitan su desaparición (no en vano podrían convertirse en su mejor cliente) pero llaman a reconocer sus déficits, por ejemplo la poca confianza que genera entre los desempleados a la hora de buscar un puesto de trabajo. Creen que los parados se apuntan exclusivamente para cobrar la prestación “(los que no tienen prestación no están apuntados)”, ya que el SPE tiene muy pocas ofertas de empleo. Consideran que la falta de ofertas se debe no sólo a la falta de confianza de los empleadores, sino además a su escaso conocimiento del mercado real de trabajo. Las ETTs señalan que pueden aportar ese conocimiento:

*“nosotros por ejemplo, tenemos un conocimiento del mercado muchísimo más amplio que los servicios públicos de empleo, por qué?, porque nuestro trabajo es crear empleo, entonces si no hay oferta de trabajo, tú tienes que salir a la calle a buscarla, y entonces hay esa labor de orientación no sólo de cara a los trabajadores sino también para la empresa, o sea, tú lo que tienes que decidir como empresario como están organizados tus recursos humanos y cómo desde el punto de vista de un profesional los podrías reorganizar, o sea, poner a tiempo parcial, crear otros nichos de empleo, etc, etc, o sea es un poco la labor de orientación” (representante de AGETT).*

Por tanto, las ETTs pueden aportar una labor de orientación (por la que compiten también sindicatos como UGT) en la que se consideran bastante mejor preparadas que el servicio público. Además, están ofreciendo colaborar con los agentes sociales en un

modelo que sea capaz de satisfacer a las partes, de forma consensuada, con una parte fija y otra variable, con observatorios de empleo bajo colaboración público-privada, y en función de esas necesidades apuestan por convocatorias públicas en las que se establezcan ofertas y acuerdos. Un término clave en su discurso es el de colaboración, ya que aunque consideran que la concertación no podrá tener las dimensiones de un país nórdico, sin embargo creen que sí puede convertirse en una medida que beneficie a todos:

*“Es una medida win-win, nadie pierde, y además tu estás reforzando un servicio público de empleo que lo necesita, no ya solo por cifras ya no sólo por cifras y demás, sino también por legitimarse, y es lo que ha pasado en Francia, el servicio público de empleo se ha reforzado, y la gente va más, al servicio público de empleo a buscar el trabajo porque ya no lo ven sólo como una oficina del paro, sino que lo ven como un sitio donde les pueden encontrar trabajo, entonces es ayuda, se trata de reforzar” (representante de AGETT).*

La idea que plantean, así, es la de coordinarse con otros actores para ser más exitosos en la lucha contra el desempleo, a partir de una idea de refuerzo, de sumar esfuerzos. Dada esta multiplicación de actores y la falta de un claro liderazgo, los actores sociales denuncian la escasa eficacia de las intervenciones de los servicios públicos, que más que aunar sus esfuerzos a fin de dar una respuesta adecuada a esta compleja situación, se ven impelidos a una situación de competencia y búsqueda de supervivencia organizacional. En este sentido aluden a que la fragmentación y la multiplicación de actores, más que colaborar a una adecuada inserción, puede dificultar esta situación. Algunos ejemplos de este discurso son los siguientes:

*“existen cursos muy concretos pero su acción se agota ahí, sin ninguna relación con orientación u otras medidas” CCOO de Sevilla)*

*“lo que no se ha desarrollado son los instrumentos de coordinación, de modo que la persona desempleada reciba esta oferta múltiple de forma ordenada y con sentido para su inserción laboral” (Representante de CCOO, nivel confederal)*

*“no hay una buena coordinación entre las administraciones estatales y las autonómicas... Lo principal sería trabajar de forma coordinada, con una participación de todos los interlocutores” (representante de Cáritas España)”*

*(...) la coordinación institucional para llevar a cabo bien las políticas activas ha sido un problema...” (CCOO de Sevilla)*

*“A las ONGs les interesa construir, participar, pero que cada parte aguante su vela, es decir, que la administración asuma el liderazgo” (representante de Cáritas España)*

*“es evidente que las políticas de empleo las van a seguir gestionando entidades colaboradoras, porque es imposible volver al inicio. Pero que menos que los SPE hicieran esta buena clasificación del demandante, que autorizara el IPI y que estableciera objetivos con las entidades colaboradoras para que no todas hicieran lo mismo y en concurrence. ...Hoy en día quien va al SPE va para que le gestionen la prestación, que nadie piensa que le vayan a conseguir un empleo. Además, no son proactivos en la captación de ofertas...” (Representante de CCOO, nivel confederal)*

*“CCOO, a nivel interno, se encuentra con muchas dificultades cuando demanda al gobierno valenciano ciertas medidas, por ejemplo, la ampliación de la formación de los desempleados (...) Este tipo de medidas, además de exigir recursos económicos, suponen más gestión, y el*

*SERVEF en este aspecto se encuentra al límite (no hay recursos humanos) lo que provoca que se produzcan fallos” (Representante de CCOO en La Comunidad Valenciana)*

En este sentido, se genera un curioso proceso discursivo en el que, al mismo tiempo que se reclama flexibilidad, se exige control, junto a una exigencia de descentralización y delegación de funciones a actores múltiples, se demanda centralización, y junto a las desburocratización del gobierno de las políticas de empleo, se reivindica regulación administrativa.

*“Desde CCOO se considera que en todos los planes que se llevan a cabo, sean de empleo, formación, etc. Lo importante es la evaluación, y debería actuarse de acuerdo con los resultados que emanan de los distintos informes de evaluación que se realizan” (representante de CCOO de Valencia)*

La retirada de la participación de los poderes públicos en la implementación de las políticas ha dejado un vacío que está siendo progresivamente ocupando por gran número de actores híbridos entre el espacio público y privado. Esta multiplicación de actores en un vacío normativo se traduce en una carrera competitiva por “ocupar” un importante espacio en este “mercado de la transición”. En este mercado, el Estado saca a concurso público una serie de convocatorias a la que concurren diversas entidades pasando así los poderes públicos a ocupar un papel de gestión de subvenciones estatales.

### **1.3. El discurso de la activación y transformación de la noción de seguridad.**

Como tercer eje incuestionable, encontramos las políticas de activación. Desde los servicios públicos de empleo, el mensaje es que las políticas pasivas y el aseguramiento colectivo a partir de la percepción de prestaciones económicas se resienten cada vez más ante las llamadas constantes hacia la convergencia europea que exigen el auto-aseguramiento activo de las personas. Por un lado, se observa en los discursos una clara apuesta por las políticas activas frente a las ineficaces políticas pasivas. Y por otro, se pone énfasis en la importancia de la subjetividad en la búsqueda de empleo: motivación individual, la orientación y la confianza.

Así, desde los diferentes Servicios Públicos de Empleo se van a hacer referencias continuas a la necesidad de hacer una apuesta a favor de las políticas activas, las únicas “morales” frente al conformismo y falta de compromiso que han generado las pasivas:

*“El aumento del peso de las políticas activas de empleo sobre las pasivas... ha supuesto un acierto y se constituye en la base de toda política de empleo. La preparación del desempleado para poder desenvolverse en el mercado de forma autosuficiente es incuestionable...Las políticas pasivas están superadas, no hay lugar para el debate respecto a este punto, ambos interlocutores critican la implantación de determinados programas que suponen subsidios encubiertos; por definición, las políticas de empleo deben ser incentivadoras y no asistencialistas” ( SERVEF valenciano).*

Se plantea así una dicotomía entre lo activo y lo pasivo. El impulso hacia la activación va acompañado de una disminución en los esfuerzos dirigidos anteriormente a potenciar la protección social centrada en las prestaciones económicas para los desempleados. Así, se afirma que *“Tenemos que pasar de yo te doy políticas, te doy cursos, yo te voy*

dando...sino que tú te tienes que ir buscando cuál es tu desarrollo profesional...” (SAE Andalucía ). No hay cortapisas a la hora de reconocer que hay una apuesta clara por la asunción de responsabilidades por parte del desempleado, al que se busca “incentivar”:

**“No se cuestiona desde el INEM el cambio de modelo, entendiendo como tal el paso de las políticas de empleo centradas en las medidas de protección social y la intermediación hacia un mayor énfasis en la responsabilización individual del desempleado frente a su situación” (INEM).**

**“...incentivando al mismo tiempo, sino, se corre el riesgo de que el desempleado acepte la ayuda económica sin que ponga demasiado interés en incorporarse de forma efectiva al mercado laboral...” (SERVEF Valencia).**

La prestación económica ya no significa una compensación por los abusos y la relación de poder que existe sobre los trabajadores en el ámbito del mercado de trabajo. Ahora constituye únicamente un apoyo para poder efectuar las transiciones entre un trabajo y otro en un contexto de exaltación de la flexibilidad laboral. Por eso, se está alerta ante cualquier conducta que pueda ser considerada como fraudulenta (*te envían a gente que no quiere trabajar...*, SERVEF valenciano; *pensamos que todo el mundo es bueno, eh? de entrada. Que todo el mundo quiere trabajar*; SAE Andalucía), y por tanto se asume que ante esta situación se debe restringir el derecho a recibir la prestación por desempleo con su correspondiente sanción. De este modo, se considera al desempleado responsable de su situación y la prestación económica ya no se asume en primer lugar como derecho ante la situación de opresión que enfrentan los trabajadores ante las empresas. Ahora pasa a considerarse como una herramienta más, que solo debe corresponder a aquellos que ofrezcan una buena conducta y que puedan demostrar que tienen una actitud de *disposición a colaborar*, de encontrar trabajo sea como sea. La obtención de rentas también se considera un lastre, si no se consigue a través de la relación laboral, ya que se considera que en lugar de un derecho son ayudas que desincentivan la empleabilidad de los desempleados:

**“...otros programas, son claramente asistencialistas y desincentivadores, como ocurre en el caso del pago al desempleado que participa en un IPI, no resuelven la situación del desempleado y premian económicamente su participación en acciones de empleabilidad que son de por sí, ya que se suscribe el compromiso de actividad, una obligación por definición... Colapsan la gestión y no son efectivas...” (SERVEF Valencia).**

Hemos observado varias voces que no creen que la obligatoriedad del *compromiso de actividad* sea efectiva (*Queremos alumnos motivados, no gente amenazada con que le quiten la prestación*, Servicio de Planificación y Ordenación de Formación del SERVEF valenciano; *debería desligarse la prestación de la búsqueda de empleo*; SAE Andalucía). Consideran que no es útil, ya que las personas participan en las acciones que marca el IPI solo para conseguir la prestación y que las políticas activas deberían ir dirigidas a las personas que realmente están motivadas, ya que sino es una pérdida de tiempo y de recursos. Por tanto, en la práctica, dependiendo de los recursos que tengan las comunidades, el control sobre el cumplimiento del compromiso de actividad es más o menos estricto.

Los sindicatos, aunque con matices, asumen en el fondo este discurso. Así, por ejemplo, se llega a señalar que desde UGT se defiende un cambio integral de las políticas activas

para que realmente cumplan su función de lo que son, “activas”, para que la gente encuentre trabajo y que sus necesidades estén cubiertas con esas políticas.

*“Siempre hemos trabajado igual desde el 2000: a la gente se le orienta para que busque un puesto de trabajo, atendemos también a trabajadores que quieran mantener / mejorar su ocupabilidad” (Representante UGT Valencia).*

Como se puede leer, el discurso está trufado de referencias a orientación, ocupabilidad, políticas activas, etc. Se hace además eco de la necesidad de contar con técnicos de empleo especializados que realicen una orientación *real*, que haya oficinas especializadas por sectores y que, sobre todo, exista una verdadera voluntad de ayuda en estos servicios. Se trata de ofrecer *confianza* al trabajador, en lugar de una voluntad de control: en definitiva, una suerte de *coaching*. Además de los elementos tecnocráticos ya vistos con anterioridad, sorprende encontrar la utilización de un término como confianza, dentro de un discurso que recuerda sospechosamente a las últimas modas postmodernas del *management* (Fernández Rodríguez, 2007). Se habla además de las virtudes de la orientación, de la flexibilidad, de la participación. La meta es que los programas se adapten a los colectivos, no que los colectivos tengan que buscar su programa específico. Hay una creencia en la resolución técnica de los problemas: “la orientación es la que haría que el empleo se activase si realmente el mercado de trabajo estuviera como tendría que estar”. El énfasis en orientar es muy significativo:

*“Si se le da la importancia que tiene que tener, y el mercado funciona como tiene que funcionar, la orientación no solamente es una herramienta para desempleados sino que permite que un trabajador pueda encontrar otro empleo o acceder a otra rama profesional. El orientador es un profesional que te puede asesorar para dirigir tu carrera profesional” (Representante UGT Valencia).*

La orientación se ve como un espacio en el que el sindicato puede intervenir: permite que la orden sea más flexible, haya más participación de los técnicos y se hable de los llamados itinerarios personalizados de inserción. De nuevo encontramos la preeminencia de un discurso muy *managerialista* dentro del sindicato, y una búsqueda de soluciones a los problemas sociales desde la orientación profesional que quizá no goce de tanta legitimidad como la que los propios sindicalistas otorgan. Por ello, este discurso que incide en la personalización de la intervención, en el trabajo terapéutico con el desempleado, en una provisión de servicios individualizados y pluridimensionales contrasta con la escasez de recursos económicos y profesionales, canalizando gran parte de las críticas dirigidas hacia los poderes públicos.

*“yo creo que ni siquiera hay activación del individuo. Ojalá que hubiera activación del individuo... hay activación de las entidades” (Representante de CCOO, nivel confederal)*

Este tipo de nociones promueve un régimen disciplinario que fomenta el autodisciplinamiento, según el cual, es el propio individuo quien tiene que ser sujeto a un proceso de autoayuda individual. Los sujetos pasan a ser reclamados a poner en juego su subjetividad y voluntad en el proceso de inserción. Estas nuevas demandas implican la construcción social de nuevos sujetos-trabajadores, que deben actuar con autonomía y una alta cuota de responsabilidad (Crespo Suárez y Serrano Pascual, 2007). Y sobre todo, el asumir que el mundo ha cambiado y que los trabajadores deben estar preparados para un cambio, de carácter continuo, que les exige formarse y adaptarse a contextos cambiantes. En este sentido, el discurso de las ETT resume bien esta idea:

*“El trabajador lo que tiene que concienciarse que la formación no acaba en la universidad, que la formación es para toda la vida, y tiene que estar reciclándose continuamente, y no sólo por mantenerse en el empleo ,que también sin también por una cuestión de progresar en el empleo” (representante de AGETT).*

#### **1.4. Naturalización del cambio de paradigma: la modernización como una transformación irrefrenable (o "la bofetada de la realidad").**

Finalmente, desde las posiciones de los diferentes actores se puede leer una misma línea argumental: una cierta forma de combatir el desempleo fundamentada en las políticas pasivas ha finalizado, y “la realidad” está imponiendo un nuevo orden laboral en el que sólo las políticas activas pueden sostener una aproximación a la lucha contra el desempleo. La imposibilidad de hacer frente a esa realidad, que actúa como aquel “shock” o “tercera ola” de Alvin Toffler y otros visionarios del cambio, caracteriza este discurso prescriptivo, que define una realidad y la forma en la que se puede actuar sobre ella. La modernización se naturaliza y se presenta como un cambio irrefrenable del curso de las sociedades actuales. Incluso se utiliza el recurso de la personificación para mostrar que es *el actual mercado de trabajo* el que *exige* un cambio de paradigma y ante una alusión hacia la permanente crisis o estado de shock del mercado de trabajo español, se alude a la responsabilidad y el *esfuerzo* de las personas para garantizar el buen devenir de este nuevo modelo.

*Este cambio de paradigma se justifica desde el actual mercado de trabajo, que exige por parte del desempleado un esfuerzo para adaptarse a un contexto laboral en continuo cambio donde es fundamental formarse permanentemente para adecuarse a las necesidades de este mercado y buscar activamente empleo ( INEM).*

El discurso de las instituciones públicas no es un medio neutro y transparente de describir la realidad, sino que es un mecanismo para construirla y por lo tanto una práctica social en sí misma, que se apoya sobre la base de la posición social que se les concede como *voz autorizada*. Al analizar la lógica interna de la representación de la modernización, se vislumbran distintas percepciones sobre cómo debería ser entendida la modernización de los servicios públicos de empleo, pero en todos los casos supone una transformación de los fundamentos políticos e ideológicos que, en parte, se construye por oposición al modelo anterior.

Por otra parte, ser eficaz en la inserción manifiesta una verdadera voluntad de combatir el desempleo: saber gestionar bien el problema supone aceptar las restricciones que marca “la realidad”. Por ejemplo UGT ha adoptado una posición pragmática: alcanza acuerdos y gestiona programas, involucrándose así en el problema del desempleo con el objetivo de mejorar la inserción de los desempleados. “Si no insertas a la gente, ¿qué hacemos?”, se pregunta el representante valenciano. Ese deseo de luchar contra el desempleo, de forma desinteresada, se realiza colaborando con su inserción, y para ello el sindicato se ha comprometido inspirando planes de creación de empleo a veces polémicos. Uno de ellos ha sido un plan de Autónomos que impulsaba ayudas económicas a negocios de emprendedores, con un ticket de 6.000 euros a fondo perdido para los que iniciaban un negocio (para acceder al cual sólo se requería un plan de viabilidad y el alta en el régimen de autónomos) o financiación flexible para la

consolidación, ampliación de negocio o apertura de mercado. Este plan, al parecer, había llegado a interesar mucho a otros actores sociales.

No obstante, el autoempleo y el emprendizaje han sido tradicionalmente considerados por los sindicatos como medidas ajenas a su discurso de calidad en el empleo. Por ello, se preguntó al representante de UGT si no resultaba paradójico que un sindicato de clase fomentase el autoempleo; a ello se respondió que estas ideas se proponían porque no quedaba otra alternativa, ya que el 95% del tejido productivo español está formado por PYMES y esto dificulta la creación de empleo: por ello, se debe impulsar que los trabajadores creen el suyo propio. Ante otra reflexión, relacionada con la apuesta por el empleo por cuenta propia en momentos de crisis (especialmente cuando se ha observado que buena parte de esos pequeños negocios fracasan a corto plazo), UGT opinó que sí, que era cierto, era la pescadilla que se muerde la cola, pero el hecho de que supongan un porcentaje tan alto en la economía española justificaba todo tipo de ayudas para que puedan funcionar; además la realidad era que no había alternativa (como por ejemplo gran industria), y de hecho cada vez había menos. Así, la percepción de que el problema se encuentra en la estructura económica de España, el apoyo al autoempleo y la posición a la defensiva denotan, de alguna forma, la asunción de un cierto fatalismo ante el modelo de mercado capitalista que se acepta sin más: todo lo que se puede hacer es tratar de intervenir para luchar contra el desempleo.

Respecto a las posibles críticas que pudieran recibir por participar en la orientación al desempleado y en esa lucha contra el desempleo a cualquier precio, los representantes de UGT son muy claros: ellos no son responsables de la precariedad, y más vale llegar a soluciones parciales que no conseguir nada. Este pragmatismo está presente en todas las intervenciones. Señalan además que desde UGT siempre han defendido la creación de empleo estable, de calidad, dónde no tenga cabida ningún tipo de discriminación para cualquier tipo de trabajador, pero añaden un matiz importante:

*“Pero en este momento, esto es una utopía; en primer lugar no hay empleo, y empleo estable todavía menos” (representante de UGT).*

Esta explicación es esencial y resume la posición de pragmatismo fatalista a la que el sindicato se enfrenta. No es la única referencia de estas características. Se afirma por ejemplo que los sindicatos mayoritarios, en el marco de la negociación del VII acuerdo de concertación, están intentando incluir medidas que favorezcan la creación de empleo estable, de duración indefinida; no obstante, el representante de UGT Pedro Gallego no lo ve, en su opinión personal, factible en este momento de crisis económica. En cualquier caso, se reafirma en que siempre han defendido el empleo estable y de calidad y su labor es positiva en la lucha contra la precariedad laboral. Están colaborando en la orientación y consideran que los temas relacionados con medio ambiente pueden ser una salida.

Esto tiene además consecuencias importantes en la identidad de los sindicatos, cuyo “contrato moral” con los trabajadores aparece desdibujado. En el caso de CCOO, la identidad del sindicato se debate entre su función de “contrapoder” y su papel de reforzamiento del status quo, ante los efímeros límites del “dentro” y el “fuera”:

*“el traspaso de las políticas activas de empleo supuso la creación como órgano de gestión del SAE. CCOO se encuentra en su Consejo de Administración, algo que no es común a todas las Comunidades Autónomas “hemos querido estar dentro, con todo lo que conlleva estar dentro,*

*siendo a veces corresponsables o no, y denunciando cuando no hemos estado de acuerdo...”*  
(CCOO de Sevilla)

Esta posición ambigua entre un dentro y un fuera les hace cómplices y, por tanto, rehenes, de un funcionamiento cuyos principios pueden no compartir. En este marco, las asociaciones sindicales tienen que realizar un difícil arbitraje. Su participación en el proceso permite afirmar su poder y reconocimiento político, pero la naturaleza de los compromisos y contrapartidas de estos acuerdos puede debilitar su “legitimidad política” frente a los trabajadores. Este proceso de reinención significativa y de búsqueda de una nueva identidad se ve impulsado por un discurso que asume que las reglas de juego han cambiado, que naturaliza el creciente poder del mercado y desresponsabiliza a los empresarios:

*“no es un problema que lo tengamos que asumir nosotros, el problema es que la situación del país, ni de los países más avanzados da para más, ya no tenemos grandes empresas, incluso las grandes empresas que se han instalado en Sevilla.... pues seguramente la gente que ha entrado ahora, dentro de diez años ocurrirá algo en la industria aeronáutica... ya no entras con 20 años y sales jubilado, eso ya se da poco... y no es un problema de asumir esa realidad como un mal menor sino que... bueno, incluso cuando tú te quieres dedicar a algo no lo haces a lo largo de toda la vida (...) desde CCOO no tenemos mayor problema en comprobar que la gente entra y sale del mercado de trabajo, ese no es el problema, lo es que salga y no vuelva a entrar o tarde mucho en volver a entrar”* (CCOO de Sevilla)

En esta naturalización del estatus quo, juega un importante papel un cambio en la concepción del problema. La visión de una empresa como co-responsable del devenir de sus trabajadores se socava, instalándose el discurso de lo efímero y transitorio, según el cual tanto las empresas como los trabajadores son víctimas de unas fuerzas impersonales de las que nadie es responsable. Este “realismo económico” adoptado por las organizaciones sindicales, les conduce a des-problematizar esta situación, aunque sólo sea parcialmente:

*“a mí no me sirve que usted me cambie un parado o una parada que tiene una cualificación por otra cualificación, y me la inscriba en el paro con la que ha adquirido, formar parados, para convertirlos en parados, en vez de peón de oficial de segunda, no tiene sentido”* (Representante de CCOO en la Comunidad Valenciana).

Aunque se asume la retórica de la licuefacción, no se acepta que cualquier transición y cualquier movimiento sean válidos. La cuestión no sería si los mercados son o no (y tienen que ser) transicionales, sino la regulación política de estas transiciones. Se reclama, así, a los servicios públicos que garanticen un eficaz nomadismo laboral.

## II. PAISAJE INSTITUCIONAL.

### 2.1. Introducción.

Los procesos de rearticulación institucional y de cambios en los modelos de gobernanza aparecen expresados, con una gran ambivalencia, en los discursos de los diferentes agentes vinculados con las estrategias de inserción laboral de los desempleados. De este modo, se expresa con frecuencia que la reorganización institucional es la condición de modernización, y, por tanto, un fin deseado; sin embargo, a un mismo tiempo, parece ser un proceso que se impone a sí mismo. Se naturaliza así la entrada de otros actores como un asunto que no es posible revocar y que, por tanto, se convierte en incuestionable: una vez empezado, *ya no hay marcha atrás*.

*“Para mí el ideal sería que cada SPE gestionara todas las políticas de empleo, pero esto es imposible, vale? O sea, no vamos a volver a la idea del INEM, que hacía no sé cuantos cursos de formación y poco más y los hacía directamente en sus propias escuelas. Porque esto ya no vale así. Primero, porque la sociedad es mucho más abierta, porque hay multitud de entidades y porque no se va a volver a una situación de centralización en los SPE de la gestión de todos los programas” (Representante de CCOO, nivel confederal).*

*“es evidente que las políticas de empleo las van a seguir gestionando entidades colaboradoras, porque **es imposible volver al inicio**. Pero que menos que los SPE hicieran esta buena clasificación del demandante, que autorizara el IPI y que estableciera objetivos con las entidades colaboradoras para que no todas hicieran lo mismo y en concurrencia. ...Hoy en día quien va al SPE va para que le gestionen la prestación, que nadie piensa que le vayan a conseguir un empleo. Además, no son proactivos en la captación de ofertas...” (Representante de CCOO, nivel confederal).*

Resulta particularmente relevante el matiz bajo el que se presentan estos procesos de modernización: estos procesos de cambio son deseados y sufridos; la modernización es un hecho que no se puede evitar. El uso de metáforas topológicas (por ejemplo, *volver al inicio*) refuerzan no sólo su carácter impuesto sino también su naturaleza moral (no se puede, ni debe, hacer marcha atrás, ya que significa negar el progreso, volver sobre lo andado, retroceder). No sólo no se puede volver, sino no se debe volver atrás. Y para ello, se adorna con metáforas modernistas (carácter “pro-activo”, sociedad “abierta”, etc.). La descentralización es así legitimada bajo criterios políticos, que implica su naturalización y concepción como tendencia irremediable, pero también bajo criterios de eficacia técnica, como por ejemplo la búsqueda de una mayor eficiencia. Si por un lado se demanda un mayor control por parte de los SPE, por otro lado, se produce una re-centralización de estos (o una supuesta “marcha atrás”), lo que se percibe como un objetivo imposible, que queda fuera de un posible control político.

En este sentido, se extiende un discurso ambivalente, que hace de la modernización y de la recomposición del paisaje institucional y que supone, fundamentalmente, un distanciamiento semántico frente a modos de intervención centralizados, como condición necesaria para una intervención justa y eficiente. Y sin embargo, por otro lado, se acusa y denuncia la ausencia de coordinación, la falta de gobierno que este proceso ha desencadenado. ¿Dónde encontrar un adecuado equilibrio entre el excesivo gobierno y el vacío de gobierno? Veamos más despacio esta lógica argumental.

El trasfondo argumentativo de gran parte de los actores viene definido por una narrativa acerca de los servicios públicos caracterizada por asentarse en un fondo de crisis. La administración pública ha sido así sometida estos últimos años a un importante proceso de demanda de rendición de cuentas (“accountability”), que se ha traducido en la revisión de los modos de gobierno. Particularmente, se la exige más democratización, más información, mejores y más prestaciones, y un incremento de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos (Pollitt, 1993). El ciudadano pasa de ser servidor a ser cliente, se introducen los conceptos de productividad y calidad en la provisión de servicios, se reclama nuevos modos de gestión que más que basarse en la burocracia, se fundamenten en el mercado, generándose un intenso mercado público de la transición. Se desvincula el diseño de las políticas de su implementación, y se abre el mercado de la implementación a un conjunto de actores sociales que compiten o colaboran entre sí para la provisión de servicios. En este proceso de “reinención del gobierno” (Osborne y Gaebler 1992) pugnan dos marcos discursivos fundamentalmente, de la que son portadores diversos actores sociales: el enfoque neopúblico y el neoempresarial<sup>68</sup>. Así si los actores sindicales parecen expresar en mayor medida un discurso cuyo principio categorial se basa en el reforzamiento de los valores de lo público, y en un *lenguaje ético*, en donde los principios de universalidad y equidad son nucleares, y en donde se cuestiona que todo se pueda externalizar (discurso “neopúblico”), el discurso de otros actores, como los representantes de las ETT, es un discurso mucho más impregnado de un lenguaje privatizador, dirigido a reforzar la eficacia y eficiencia, y que adopta gran parte de los conceptos de la nueva cultura managerial empresarial (discurso “neoempresarial”). Los discursos legitimadores que apoyan estas posiciones se basan en registros de corte socio-moral, y están así vinculados a consideraciones normativas, en el primer caso, y una racionalidad económica, en el segundo. Ambos discursos responden a la crisis de legitimidad ante la que se ve expuesta el Estado en las últimas tres décadas, pero cada uno de estos discursos enfatiza distintos conceptos: si el primero se ampara en una ética redistributiva, el segundo se inspira en un modelo de acción racional que aboga, como principio de comportamiento, el cálculo cuantificable de costes y beneficios. Si en el primer caso el sujeto de referencia es un ciudadano, en el segundo se trataría de un cliente-consumidor enfrentado ante un “mercado de la inserción”, y preocupado por una asignación eficiente de los recursos y la maximización de la satisfacción del cliente. En este último caso, se plantea una necesaria reforma de los mecanismos (y argumentos) de mercado en el seno de la gestión pública. Muchas de las técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial, como son la demanda de flexibilidad, descentralización, evaluación, etc. son incorporadas en los discursos de los actores, participando así de una nueva “cultura de intervención”.

Si estos patrones discursivos representan la polaridad de posiciones de los diversos actores, sin embargo no puede concluirse que los actores sindicales o las administraciones públicas sean portadores, de forma exclusiva, de un solo tipo de metanarrativa, ya que el discurso neo-público con el que se dota de sentido a los cambios por parte de los actores sindicales se ve mezclado con numerosos registros que apelan a valores como la utilidad, el valor de lo práctico y la eficiencia de la gestión

---

<sup>68</sup> Seguimos en este argumento a Fernández Santos *et al.* (2008) que identifican, siguiendo a Ramió Matas (2001), dos corrientes o modos de gestión, el enfoque *neopúblico* y el *neoempresarial*. Estas dos corrientes comparten su visión acerca de la necesidad de modernizar, pero con un enfoque diferente. Entre medias se encuentran los planteamientos de algunas organizaciones sociales, como Cáritas, en donde predomina una fuerte apelación a valores éticos, más o sólo económicos, pero donde se cuestiona el poder de las entidades públicas para responder a las necesidades de ciertos colectivos.

pública. Si bien estos actores construían los significantes y significados de sus acciones a través de un discurso mercantilizador privatizador, no obstante este discurso estaba mezclado a su vez con gran número de categorías propias del registro neopúblico. Por tanto, en la práctica, ambos discursos presentaban un importante carácter híbrido<sup>69</sup>.

A lo largo de este análisis tratamos de desentrañar los fundamentos políticos y morales que apoyan la legitimidad de determinados actores e instituciones sociales y que se basan a su vez en diversos modos de entender la modernización, atendiendo, entre otros aspectos, a argumentos legitimadores, y razones de autoridad (que se constituyen por referencia a otros discursos hegemónicos) para re-significar la identidad de los actores y los cambios en los modos de gobierno de lo público.

## **2.2. Descentralización administrativa.**

La revisión actual de las tecnologías de gobierno por parte del estado social ha propulsado un doble movimiento de transformación del espacio legítimo de definición de lo político. Un doble proceso de opuesta dirección, por una parte centrípeto, que pugna por la descentralización, y por otro lado centrífugo, que reclama la consideración de poderes supranacionales como las instituciones europeas, ha acompañado a este proceso de rearticulación institucional. Esto no implica que se reclame la desaparición de la soberanía de los poderes públicos estatales en el gobierno de estas políticas, tal y como veremos en un momento posterior.

De este modo, en este proceso de búsqueda de un adecuado nivel de gobierno, se activa un marco que se apoya en metáforas topológicas, según las cuales, la cercanía permite un mayor y más complejo conocimiento del caso individual, y permite ajustar la intervención a esta diversidad local. La “cercanía” permite promover la *innovación* y la emergencia de nuevas soluciones a nivel local (Bonvin y Bertozzi, 2001; Lindsay, 2001). Permite además combinar recursos y conocimientos de un amplio número de *partenaires*, a fin de proporcionar una mezcla adecuada de dispositivos para cada participante. Estas estructuras descentralizadas de *partenariado* posibilitarían un mejor ajuste a la realidad concreta (problemas y oportunidades del mercado local) y un mayor margen de flexibilidad, permitiendo la adaptación a las demandas, prioridades, necesidades y realidades locales en colaboración con actores locales.

Este es el discurso en el que se apoya la descentralización, y que se construye por oposición a la intervención burocratizada que impone modelos homogéneos a situaciones diversificadas.

*“no es lo mismo la situación de Valencia o de Cataluña, ni es el país Vasco, por eso nosotros siempre hemos querido ligar las políticas de empleo con las políticas de innovación de crecimiento del tejido productivo” (CCOO de Sevilla).*

---

<sup>69</sup> Este carácter híbrido en el uso semántico de registros neopúblicos o *manageriales* se produce no sólo con la colonización del discurso *managerial* al ámbito público, sino también por la invasión de un lenguaje moralizante por parte del sector tanto público como privado. Véase, por ejemplo, el uso de la noción psicologizante de “responsabilidad” en boca de gran parte de los actores sociales: el estado tiene que ser “responsable” con el uso de fondos públicos, las empresas tienen que ser “socialmente responsables”, las asociaciones sindicales tienen que ser “responsables con la economía”, los ciudadanos tienen que ser “responsables” con el medio ambiente, etc...

*“El papel de las municipalidades debería ser una descentralización intermedia, parecida a CC.AA., y que nos permita diseñar nuestras estrategias en cada federación y que se nos obligue, al hacer el diseño, a contar con todos los agentes, que lo hecho sea **adaptado a las necesidades de la gente** y que el resultado político de esto sea **mi ciudad ha avanzado**. En esto hay consenso en la FEMP” (Representante de la FEMP).*

Esta exaltación de la cercanía bajo la que se apoya el discurso de la descentralización está tan presente en el proceso de recomposición institucional, que ha impregnado también al nivel local. La misma retórica que justifica la primera descentralización, a un mismo tiempo la cuestiona. Las autoridades locales denuncian el proceso de centralización regional, y de necesaria descentralización local para una adecuada implementación (cercana a sus habitantes) de las políticas de empleo. De este modo, los representantes locales y las instituciones municipales denuncian la dificultad ante la que se encuentran para hacerse un hueco con el que realizar una intervención próxima a sus ciudadanos.

*“Nosotros somos **un ente más**, como entidad vinculada a los ayuntamientos acudimos a las subvenciones de empleo” (Representante de la FVMP)*

*“El principal principio del ayuntamiento es la independencia. No podemos interferir, y es que además defienden mucho su independencia. Las condiciones que se ponen están distantes de las necesidades reales. La gente se conoce, como voy a contratarlo, me voy a traer un problema” (Representante de la FVMP)*

La descentralización permite aferrarse a la realidad y, por tanto, conseguir una implementación más eficaz. De este modo, una “buena (real) descentralización” es equivalente semánticamente a una “buena (eficaz) implementación”. El principio de subsidiariedad aparece como una receta mágica para la eficacia:

*“En cuanto a políticas activas de empleo, tenemos claro que es preciso **mejorar el sistema de financiación local, que si no esto no se mantiene**. La creación de las Autonomías no se ha trasladado a lo local y hay que llegar a eso...” (Representante de la FEMP).*

*“Los principales actores son municipales y hay que intentar que les llegue la financiación”. (Representante de la FEMP).*

De este modo, estas organizaciones reclaman un mayor reconocimiento público y efectivo (legal y presupuestario), alegando la importancia de su papel para cubrir necesidades que la administración pública o central no llega a atender (“demasiado lejos de sus ciudadanos”). Se hace así constantemente referencia a la pertinencia y necesidad de una mayor institucionalización de la intervención local, alegando mayores ventajas para los destinatarios de las acciones, la posibilidad de ejercer una intervención más apropiada y ajustada al caso individual. Algunos ejemplos de estos argumentos son los siguientes:

*“Cerca del 80% de las políticas activas en este país son servicios de titularidad municipal, que son los que realmente conocen qué acciones deberían de hacerse con determinados colectivos en determinados contextos, pues son **los que tratan directamente con los ciudadanos**”. (Representante de la FEMP).*

*“Dar entrada a lo local para que participe del SNE implica **dar unas transferencias de fondos y de capacidad de ejecución, gestores, que hagan que sea eficaz...** Que los ayuntamientos*

*tengan la capacidad de diseñar y de adaptar el marco general de las necesidades de la Comunidad a lo que tiene en su municipio*". (Representante de la FEMP).

*"Lo que necesita el movimiento municipalista es proceder a un acuerdo de transferencia como parte que son los ayuntamientos, una pata del Estado."* (Representante de la FEMP).

*"Hay que saber renunciar de lo mío para que el otro ponga", permitiendo que haya un liderazgo coordinado, donde se compartan espacios...A nivel autonómico y local todavía falta mucho*". (Representante de Cáritas España).

Se reclama así descentralización, pero se acusa la pervivencia de un proceso de centralización descentralizada. De este modo, este proceso de descentralización es vanagloriado como principio ("cercanía con el ciudadano"), pero problematizado en cuanto a la forma que ha adoptado. Dos son los aspectos que retienen fundamentalmente el ámbito de lo problemático: por un lado, esta ausencia de participación de algunos actores, como los poderes locales; por otro lado, la inadecuada trayectoria que este proceso ha seguido. Y es que a pesar de que la noción de descentralización es capaz de activar marcos relativos a la modernización y renovación de los métodos de gobierno, sin embargo sigue presente *el pasado*, como si se tratara de una enfermedad, que contagia todo el proceso. Todos los referentes negativos se conceptualizan bajo el uso del tiempo pasado, mientras que el futuro parece estar todavía atrapado en el pesado lastre del pasado, en las peculiaridades del Estado español de las autonomías (como los recelos y rivalidades entre autonomías).

*"Todo esto **significa un mal comienzo**. Este proceso de delegación de las acciones y reconocimiento de nuevos actores exigía una modificación de la LBE que no se hizo hasta muchos años más tarde (2003). Sin ella, la descentralización en distintos niveles y la aparición de nuevos servicios produjeron el caos"*. (Representante federal de UGT ).

Una tónica común presente en el discurso de los diversos actores es la problematización, no del movimiento descentralizador, sino del proceso, esto es, del procedimiento a través del cual se está llevando a cabo la gestión o del funcionamiento de las transferencias en materia de empleo y su correspondiente partida presupuestaria (*rigidez, falta de flexibilidad para adaptarse a una realidad territorial y laboral distinta, y falta de ajuste jurídico*, tal y como señala el responsable del SERVEF), haciendo hincapié en la necesidad urgente de la modernización de modos de gestión que tienda hacia la flexibilidad, adaptabilidad o la desburocratización.

*"Cada servicio público creó su propio sistema informático, distinto de los otros, de modo que las ofertas y los movimientos del mercado de trabajo quedaban vedados de unas Comunidades a otras"*. (Representante federal de UGT )

*"Lo que está muy bien en la ley después en la práctica no se ven apenas cambios, el ritmo de funcionamiento dificulta que haya una buena formación profesional. Si a eso le añades que no hay una **buena coordinación entre las administraciones estatales y autonómicas**, éstas últimas son las que ejecutan las políticas pero sin coordinarse con aquellas. Se podría decir que el sistema está puesto, existen "buenos carriles" pero en la práctica no se lleva a cabo"*. (Representante de Cáritas España).

La descentralización y multiplicación de actores es construida así como condición de una mayor adaptación a la realidad específica, con mayor variación y por tanto más eficacia. La participación sería por tanto una "cualidad" bajo la que se autoidentifican

algunas organizaciones sociales, y que permite una mayor innovación y creatividad frente a la rigidez bajo la que es descrita la intervención de los poderes públicos. Sin embargo, esta multiplicación de actores que participan en el proceso parece también generar caos y bloqueo en el funcionamiento de los servicios públicos. Los actores sociales denuncian, así, la escasa eficacia de estas intervenciones, que más que aunar sus esfuerzos a fin de dar una respuesta adecuada a esta compleja situación, se ven impelidos a una situación de competencia y búsqueda de supervivencia organizacional. De este modo, esta multiplicación de actores, más que colaborar a una adecuada inserción, puede complejizarla y dificultarla de forma significativa:

*“existen cursos muy concretos pero su acción se agota ahí, sin ninguna relación con orientación u otras medidas”. (CCOO de Sevilla).*

*“...lo que no se ha desarrollado son los instrumentos de coordinación, de modo que la persona desempleada reciba esta oferta múltiple de forma ordenada y con sentido para su inserción laboral”. (Representante de CCOO, nivel confederal).*

Por tanto, si bien este discurso institucional pone el énfasis en la necesidad de acercar las políticas a los ciudadanos dando competencias al ámbito local, se considera un problema que, a pesar de las transferencias, las CCAA no realizan programas en función de sus necesidades, sino que son un calco de los que existían con el modelo anterior. Es un proceso que se significa con el uso de metáforas modernistas, pero que, a un mismo tiempo, parece fracasar en su modernidad, atrapados por un pasado al que se adjudican todos los males. Se insiste en la necesidad de un cambio ya que los programas anteriores son obsoletos y es necesaria la fragmentación de la intervención en función de las necesidades de cada CCAA. Asimismo, se problematiza la falta de coordinación entre los diferentes niveles de administraciones (estatal, autonómico y municipal) y por parte de las CCAA se muestra recelo debido a la lentitud burocrática por tener que rendir cuentas al Estado. De nuevo, destaca una apelación a la necesidad de acabar con la rigidez de la intervención monolítica del Estado:

*“no hay una buena coordinación entre las administraciones estatales y las autonómicas... Lo principal sería trabajar de forma coordinada, con una participación de todos los interlocutores”. (Representante de Cáritas España)”.*

*“(...) la coordinación institucional para llevar a cabo bien las políticas activas ha sido un problema...”. (CCOO de Sevilla).*

Por tanto esta “invención” de lo local como espacio legítimo de configuración de la política no implica que el poder central haya perdido autoridad política. De hecho, los diversos actores acusan la ausencia de un árbitro, y reclaman un mayor papel y presencia de un poder central y coordinador de estas actuaciones, dentro de un proceso de multiplicación de técnicas de gobernanza sin gobierno. Parece así existir una visión unánime de que tanto la administración central como la regional se han retirado, dejando este nuevo paisaje institucional abocado a un profundo caos.

*“A las ONGs les interesa construir, participar, pero que cada parte aguante su vela, es decir, que la administración asuma el liderazgo”. (Representante de Cáritas España)*

*“CCOO, a nivel interno, se encuentra con muchas dificultades cuando demanda al gobierno valenciano ciertas medidas, por ejemplo, la ampliación de la formación de los desempleados (...) Este tipo de medidas, además de exigir recursos económicos, suponen más gestión, y el*

*SERVEF en este aspecto se encuentra al límite (no hay recursos humanos) lo que provoca que se produzcan fallos”. (Representante de CCOO en La Comunidad Valenciana).*

En este sentido, se genera un curioso proceso discursivo en el que, al mismo tiempo que se reclama flexibilidad, se exige control, junto a una exigencia de descentralización y delegación de funciones a actores múltiples, se demanda centralización, y junto a las desburocratización del gobierno de las políticas de empleo, se reivindica regulación administrativa. Algunos ejemplos de este discurso son los siguientes:

*“No se pueden atender políticas activas o fomento del empleo sino hay coordinación entre las tres administraciones” (Representante de la FEMP).*

*“El futuro, sin embargo, es trabajar conjuntamente, con toda la gente y eso nos va a aportar cosas que nos viene bien a todos”. (Representante de la FEMP).*

*“El nuevo plan de empleo es inoperante....Se centra en que las Comunidades Autónomas encuentren nichos de empleo, pero adolece de instrumentos de coordinación para estas acciones y de la observación de un presupuesto”. (Representante federal de UGT ).*

*“la importancia de vincular el diálogo social a todo el proceso de modernización de los servicios de empleo y la necesidad de regular a los actores que ya existen (controlar y coordinar)”. (Representante federal de UGT ).*

*“Desde CCOO se considera que en todos los planes que se llevan a cabo, sean de empleo, formación, etc. Lo importante es la evaluación, y debería actuarse de acuerdo con los resultados que emanan de los distintos informes de evaluación que se realizan”. (Representante de CCOO de Valencia)*

En esta demanda de reapropiación de los poderes públicos del espacio de las políticas de empleo es particularmente característico de las asociaciones sindicales, que reclaman que los servicios públicos asuman el papel de árbitros de la inserción laboral, frente al rol burocrático adoptado de gestión de las subvenciones. En este sentido, su discurso se enmarcaría en el registro “neopúblico” antes mencionado, que reivindica una reapropiación del liderazgo por parte de los poderes públicos frente al debilitamiento de poder de intervención al que está sometido tras este proceso de delegación de funciones a tres niveles: territorial (descentralización), social (*partenariado*) y económica (privatización de los servicios públicos de empleo). Se trataría de garantizar el bien común, frente a esta multiplicación y parcelación de los núcleos de poder:

*“El itinerario lo debe hacer el SPE, no las entidades, y a partir de ahí debe acordarse las actuaciones con las entidades... es la entidad la que capta los usuarios, no los SPE”. (Representante de CCOO, nivel confederal)*

Los criterios que se aluden para enmarcar este diagnóstico apelan a la búsqueda de eficacia técnica, así como a criterios políticos:

*“sino, a la persona desempleada, a lo largo de su vida le han hecho miles de itinerarios. El itinerario a medio plazo no lo puede seguir la entidad porque no hay financiación, hace solo las acciones que comprende el programa. Por tanto, la entidad sólo da una acción de orientación que se acaba en sí misma, la entidad no le sigue en el itinerario... El SPE se dedica a llevar un control presupuestario sobre las entidades*

*(...) gestionar la política y no solo gestionar los recursos. Los SPE no lideran”. (Representante de CCOO, nivel confederal).*

Se denuncia el vacío de gobierno y la ausencia de objetivos, más allá de los propios del mantenimiento y supervivencia de la organización interventora. De este modo, se acusa el que, más que un proceso de des-burocratización de los poderes públicos, se está fomentando la re-burocratización de estos, al limitarse su intervención a “*gestionar subvenciones, pero no tanto la gestión de objetivos ni resultados*” (Representante de CCOO a nivel confederal). En el reparto de responsabilidades, parece que los poderes públicos han eximido su papel prioritario en la gestión de las políticas, dando paso a un modo de *gobierno sin gobierno*, en el que las competencias no están demasiado definidas y en el que las entidades, de manera fragmentada, adquieren responsabilidades sobre el devenir de las políticas. Las autoridades públicas aparecerían, así, como meros entes administrativos de gestión de los flujos de entrada y salida de los desempleados, así como gestores de los fondos destinados a su inserción. En este sentido, como en la famosa sentencia de la novela de Lampedusa, parece que todo ha cambiado para que todo permanezca igual. Algunos actores destacan que estas transformaciones se han centrado en los modos de gobierno, perviviendo, sin embargo, los contenidos de los programas:

*“Se han producido muchos cambios en los modos de gestión, pero ningún cambio en los contenidos de los programas. Ahora los programas son gestionados por las CCAA pero son de normativa estatal y han cambiado muy poco....” (Representante de CCOO, nivel confederal).*

Por tanto, se exalta las virtudes de lo local, problematizándose a un mismo tiempo una excesiva desaparición del gobierno central, y paradójicamente, a un mismo tiempo, se acusa la perenne presencia de las lógicas burocráticas introducidas por los poderes públicos centrales. Este discurso acerca de las virtudes de lo local se enlaza así con una redefinición de los espacios adecuados de producción de la “política”. De este modo, se estimula una redefinición de los niveles legítimos de intervención sea nacional, regional, local y supranacional. A cada uno de estos niveles se le confiere un estatus: al nivel central, se reclama una función de policía o salvaguarda del interés general; al nivel local, la función de diseño e implementación de estas políticas; y al nivel supranacional, y particularmente, las instituciones europeas, el papel de juez y/o autoridad moral.

Esta situación terminará generando además una dilución de las definiciones de los espacios de intervención. Por otra parte, este proceso de delegación de funciones a diversos actores puede también facilitar la difusión de las responsabilidades, particularmente cuando los gobiernos de ambos niveles no coinciden.

*“El gobierno valenciano argumenta... Madrid nos debe dinero ¿qué pasa con la ley de financiación?” (Representante de CCOO en La Comunidad Valenciana.).*

### **2.3. Instituciones europeas y Europa.**

En este paradójico proceso de reinención del gobierno de las políticas de empleo, aparece un actor que adquiere una presencia abstracta, pero cada vez más notable: se trata de las instituciones europeas, que como vimos en capítulos anteriores de este informe han ejercido una influencia notable en el imaginario colectivo español como

paradigma de la modernización, la democracia y el desarrollo económico. Se apela continuamente al nivel europeo como referencia esencial de imparcialidad, modernidad y eficacia:

*“en el ámbito estatal hay más reconocimiento, debido a las exigencias de la UE (las políticas de empleo, el MAC exigen la participación de todos los agentes” (representante de Cáritas España)*

*“La Administración pública debe garantizar el derecho al trabajo, y para ello debe contar con todos los actores, que es lo que está diciendo también las políticas europeas” (representante de Cáritas España)*

Las nociones de las instituciones europeas y de Europa se hacen intercambiables, como si las instituciones europeas se contagiaran del prestigioso campo semántico vinculado a Europa. Este campo semántico evoca principios como “flexibilidad”, “modernización”, etc. Se otorga así a las instituciones europeas una importante *autoridad lingüística* (en el sentido planteado por Baker, 1990) al jugar un papel muy destacado en la articulación significativa de un régimen de racionalidad política (Serrano Pascual, 2009). De hecho, esta retórica del consenso y del *partenariado* se ha visto reforzada y dotada de autoridad política por las instituciones europeas, que han sido particularmente activas en transmitir un discurso acerca de la necesidad de renovación de las formas de intervención social, favoreciendo la extensión de este tipo de acuerdos en lugares como el Reino Unido (Martínez Lucio y Stuart, 2005). De ahí que este proceso de coordinación europea haya ido acompañado de una creciente apelación al nivel local, al tercer sector y a los interlocutores sociales a fin de aunar sus esfuerzos y perspectivas para combatir la crisis del mercado de trabajo:

*“Pero la coordinación cada vez es más difícil. Se debería garantizar una participación que es la propia política que avala la UE, hablamos de la idea de la subsidiariedad, de que las cosas se optimicen a través de esto en persecución de la eficacia (en el nivel más abajo se efectúa de manera más eficaz)”. (Representante de la FEMP).*

*“La Administración pública debe garantizar el derecho al trabajo y para ello debe contar con todos los actores, que es lo que está diciendo también las políticas europeas. Estos actores evidentemente también son empresarios y sindicatos pero los actores también somos las ONGs, Cáritas está atendiendo año tras año a más de 70.000 personas” (Representante de Cáritas España).*

Este significado de Europa no parece estar contestado por ninguno de los actores. Europa es todo lo que todavía no es España, es ese referente hacia el que el país tiene que dirigirse y debe emular. Se convierte así en un *master symbol* (Turner, 1997) que significa, semióticamente, “civilización” y “modernización”. Algunos autores señalan cómo los procesos de internacionalización económica y globalización política habrían hecho obsoleta la soberanía nacional y cada vez más relevante el poder y la autoridad política de las entidades supranacionales. Sin embargo, la UE es una entidad política de muy distinta naturaleza que aquella en la que se basaba el Estado nación. Su ámbito de intervención se basa en su (eficaz) capacidad para orientar diagnósticos políticos, y difundir una narrativa articulada en torno a nociones clave. Pero hay un segundo ámbito en el que Europa ejerce un papel fundamental, y es el de su autoridad incuestionable, que hace que el recurso a Europa sea un importante repertorio retórico usado por gran parte de los actores para legitimar su razón de ser y descalificar la situación de España. El uso que se hace en este caso de Europa conlleva, así, la descalificación de España por

su “anti-modernidad”. Por oposición a Europa, España sería sinónimo de prejuicio, de sinrazón, de anquilosamiento inflexible:

*“...se establece una mesa tripartita en el cual se iba a hablar de la modernización de los servicios públicos de empleo y su colaboración con entidades privadas de colocación y otras entidades, **no?, esa mesa nunca se llevo a poner en marcha** (...)que estamos en todos los programas de los partidos políticos, que **desde Europa se nos está pidiendo que se quiten las restricciones**, es decir, por argumentos ,te puedo dar los que quieras, o sea, tenemos una lista de documentos en los que se apuesta porque se de esta colaboración, **pero a la hora de la verdad pues no se hace**”. (Representante de AGETT)*

*“...cualquiera de nuestras empresas asociadas te vas a **Francia** o te vas a Portugal y ya lo hacen, o sea, colaboración con los servicios públicos de empleo existe en toda Europa de una forma u otra, que nosotros tendremos que diseñar el modelo de colaboración, evidentemente, porque el modelo danés no es el nuestro, pero habrá que establecerlo, porque es que además es una medida que beneficia a todos, es una medida win-win , nadie pierde”. (Representante de AGETT)*

La apelación a la Unión Europea (“Europa”) aparece como un recurso recurrente, como instancia legitimadora de esta intervención. De este extracto que hemos incluido se desprende una concepción de modernización que parte de una eliminación de las restricciones que impiden la plena integración de entidades privadas, ETTs en concreto, en la gestión del desempleo. En el discurso de los entrevistados aparecen constantes referencias a la influencia de la UE como promotora e incluso razón última de las tendencias de cambio, esto es, como un agente externo con gran peso en la marcha de las reformas:

*“...los primeros años de acción para el empleo han sido tiempo de **“cumplir” de cara a Europa** pero sin cambiar para nada las dinámicas internas... Aún así sí aparece, en los últimos años, una evolución en busca de llevar a cabo las políticas...”. (Representante de Cáritas España).*

Europa sigue apareciendo como un referente fundamental. Se apunta que es necesario equiparse a Europa y que, en este sentido, también ‘vamos con retraso’. Equipararnos a Europa es avanzar en nuestro fallido proceso de modernización. Como se puede comprobar a continuación, todos los actores aluden a esta cuestión:

*“Tal y como se está haciendo en otros países europeos, **desde el INEM se aboga por la entrada de agencias de colocación con ánimo de lucro**, cuya inclusión como agentes de intermediación laboral defienden con entusiasmo los empresarios mientras que los sindicatos se oponen frontalmente”. (Representante del INEM).*

*“Tenemos la **directiva de ETT, los acuerdos de flexiguridad, el Consejo de Europa** que hizo una declaración que dijo que nosotros éramos un canal para luchar contra la economía sumergida. O sea, se está dando mucho protagonismo a nivel europeo y sin embargo aquí seguimos igual, no hemos cambiado en absoluto”. (Representante de AGETT).*

*“En Europa se está viendo para atenuar la crisis, para luchar contra el desempleo, como rentabilizar mejor esa colaboración y aquí ni siquiera se plantea”. (Representante de AGETT).*

*“Tal y como se está haciendo en otros países europeos, desde el INEM se aboga por la entrada de agencias de colocación con ánimo de lucro, cuya inclusión como agentes de intermediación laboral defienden con entusiasmo los empresarios mientras que los sindicatos se oponen*

*frontalmente, En su opinión, esta incorporación deberá producirse en un futuro próximo, aunque deberá estar sujeta a una regulación (regular el mercado de trabajo) que proteja al desempleado de posibles abusos”. (INEM).*

La narrativa europea así activada es la de la gestión flexigera, que apela a un “reparto de responsabilidades” que, de hecho, se encuentra en estas recomendaciones de forma explícita; de nuevo, los “agentes satélites” tratan de legitimar sus sugerencias y reivindicaciones en torno al *partenariado*:

*“seamos el sector que más restricciones tiene en su actividad, porque no podemos trabajar en sectores de riesgo, ni en la administración pública, sólo podemos hacer contratación temporal, entonces es incomprensible, a nivel europeo es incomprensible... ”. (Representante de AGETT).*

No escuchar a Europa implica cerrar los ojos a la realidad, hacerla “incomprensible”, y por tanto, inaceptable.

#### **2.4. Interlocutores sociales.**

La retirada de la participación de los poderes públicos en la implementación de las políticas ha dejado un vacío, que está siendo progresivamente ocupado por gran número de actores que presentan una naturaleza híbrida entre el espacio público y privado. Esta multiplicación de actores en un vacío normativo se traduce en una carrera competitiva por “ocupar” un importante espacio en este “mercado de la transición”. Sin embargo, el modo como presentan y legitiman su razón de ser varía según su posición política.

Veamos, en primer lugar, cuáles son los principales referentes normativos y políticos a los que apelan las asociaciones sindicales para defender su espacio de intervención. Las asociaciones sindicales manifiestan una posición que podría denominarse de “rescate del espacio público”. En este sentido, señalan la necesidad de defender este espacio, reforzándolo y renovándolo. Dicha renovación supondría, fundamentalmente, incidir en mejorar técnicamente la eficacia y eficiencia de lo público. Su discurso es, por tanto, híbrido: si bien incide en la necesidad de reinstaurar lo público reafirmando, por otro lado este reforzamiento pasaría por incrementar su eficiencia, incrementar sus recursos humanos, renovar sus objetivos, etc. Tendría que funcionar como una *buena (eficaz) organización*, cuidadosa con la *rentabilización* del capital público. Por ello se reclama, en primer lugar, mayor *inversión* pública, como ya vimos anteriormente:

*“...se necesitan más funcionarios, sólo se gestiona el 2% de las contrataciones, sólo funciona el boca a boca y otros canales”. (Representante andaluz de UGT).*

*“...en la actualidad, muchos posibles beneficiarios del plan MEMTA, aún no han recibido la ayuda ni participan en ninguna acción debido a la escasez de recursos humanos del SAE, la cosa va lenta”. (Representante andaluz de UGT).*

Se problematiza por tanto la falta de personal y los escasos recursos disponibles, lo que influye en una pobre *calidad del servicio*. Para conceptualizar lo inadecuado de este tipo intervención, se activa un marco que evoca una intervención burocratizada (papeleo excesivo, lentitud, etc.):

*“Dotamos a los desempleados con herramientas que no les sirven para encontrar empleo. Faltan personal y medios para adaptarse al mercado real y políticas de empleo que se adapten a las necesidades de los trabajadores. Por ejemplo, la orientación no debe consistir sólo en cómo redactar un currículum y presentarse en la empresa, esto lo encuentran los trabajadores por Internet fácilmente” (Representante federal de UGT).*

*“El SPE necesita un observatorio potente del mercado de trabajo, así como ha de someterse a un proceso de profesionalización y especialización. Los mismos técnicos de desempleo atienden todo tipo de ofertas, de modo que es imposible que haya un diálogo de verdadero entendimiento entre el demandante y el desempleado. Además, el servicio es obsoleto y rígido, lo cual es fácil de comprobar en el anquilosamiento de las categorías profesionales”. (Representante federal de UGT).*

*“Todo este trabajo burocrático que debe llevarse a cabo a nivel autonómico no se corresponde con un volumen de recursos humanos adecuado, ahora hay más trabajo porque todo tiene que resolverse a nivel autonómico y faltan recursos humanos para que el SAE funcione como debería, es decir, un instrumento dónde la oferta y la demanda se cohesionen, dónde la resolución de los programas sea rápida y funcione la intermediación laboral, y más ahora con la crisis”. (Representante andaluz de UGT).*

Términos como el de recursos humanos y argumentos como la búsqueda de eficacia, flexibilidad, agilidad en las respuestas, profesionalización, etc. muestran la asimilación de los discursos *manageriales* hegemónicos por parte incluso de los propios sindicatos. Se exige así una respuesta técnica al servicio de empleo, además de otro tipo de consideraciones relacionadas con la política económica o laboral que se ha seguido en la última década:

*“Antes había movimiento por la situación económica y la gente se colocaba por la propia dinámica, no por el Servicio Público de Empleo. Ahora piden más objetivos cuantificables y van a tener que hacer un esfuerzo presupuestario importante, que ya veremos de donde viene porque la Generalitat está arruinada”. (Representante valenciano de UGT).*

*“Así, en Andalucía, las personas acogidas a estos planes, sea para solicitar la ayuda, los cursos de formación, una acción de orientación, cualquier actuación, tienen que pasar por los servicios de orientación, lo que ha provocado que se desborden. Han transmitido su malestar al SAE, porque ante la avalancha de usuarios, a los que habitualmente dedicaban una hora y media o dos horas, tenían que atenderlos en media hora”. (Representante andaluz de UGT).*

Hay por tanto un reconocimiento explícito de la ineficacia de este modelo de servicios públicos de empleo, y se reclama la mejora de su organización y efectividad. Se hacen numerosas referencias a planteamientos de intervención coherente, bien fundamentada y destinada a ser concreta y realista. Este mismo metalenguaje vinculado a la eficacia y rentabilidad, les sirve para distanciarse de ese modo de intervención pública, y mostrar los servicios adecuados llevados a cabo por la organización sindical, en donde la eficacia viene dada por los niveles de inserción, independientemente de la forma que esta adquiera:

*“...han dado un servicio bastante bueno en Orientación, además se ha llegado a los objetivos, no sólo se ha dado una orientación de calidad, sino que los niveles de inserción han sido altos, no un trabajo para toda la vida, pero sí un nivel de inserción bastante alto” (Representante andaluz de UGT).*

La participación de las organizaciones sindicales en este mercado de la inserción puede favorecer que se apropien, también, de las reglas de juego de esta. Así, el representante andaluz de UGT señala que los servicios de Orientación “funcionan todo lo bien que pueden funcionar” y la prueba es el “alto grado de satisfacción de los usuarios, a los que se les pasa un cuestionario de evaluación sobre el técnico que les ha atendido”. El usuario se transforma en cliente a quien hay que satisfacer. Es por tanto la satisfacción del cliente el indicador de éxito de este tipo de dispositivos, lo que erosiona el papel de contrapoder que, tradicionalmente, habían desempeñado las centrales sindicales en la constitución del sistema de relaciones industriales.

No obstante, esta modernización a la que se está aludiendo sólo puede realizarse desde el ámbito público, cerrando así la puerta a opciones re-mercantilizadoras relacionadas con la participación de entidades privadas. Así, de acuerdo a los representantes de la central sindical, la privatización de los servicios de empleo favorecería la marginalidad de los servicios públicos y, por tanto, una mayor fragmentación del mercado de trabajo: esta es una línea roja que, reiteran, no debe ser traspasada.

*“A ver cómo se regula eso...son lobbies de presión muy fuertes...Creemos que hay que poner requisitos y ser mucho más selectivos”.* (Representante a nivel confederal de CCOO).

*“...le hemos dicho al ministerio que eso era **motivo de movilización, la inclusión de agentes privados en la intermediación** supone estar hablando de las listas negras, de los sindicatos americanos”.* (CCOO Sevilla).

Por tanto, no todo es cultura de consenso, eficacia y participación. Hay unos límites claros que no se debe traspasar, y que tiene que ver con la externalización de ciertas actividades en manos privadas:

*“...no participamos en planes de recolocación. El problema es que no debían ni de existir, le obligan a renunciar a parte de la prestación y luego los coloca en un trabajo de inferior cualificación. Es parte de una estrategia de externalización del gobierno del PP, no creo que utilice más o mejor el Servef”.* (Representante valenciano de UGT).

En este sentido, hay una defensa del espacio público como lugar “legítimo” desde donde combatir el desempleo, pero los criterios de legitimidad proceden del ámbito mercantil: eficiencia, rentabilidad, adecuados recursos humanos, etc. Esta colonización de los discursos y argumentos del mundo privado explica que hay una defensa de una visión híbrida de lo público en donde justicia social y eficacia técnica aparezcan como indisociables. Del mismo modo que híbrida es esta concepción de lo público, también es ambivalente su posición frente a esta reinvencción del gobierno. Su espacio de intervención se ha fundamentado, históricamente, en la defensa del trabajador, siendo su posición dual frente al desempleado.

*“Los desempleados no son nuestros, sino del gobierno autonómico y estatal: colaboramos en su inserción porque **estamos en la lucha contra el desempleo pero no es nuestra responsabilidad, que son los trabajadores**.....Sí participamos en los Pactos Territoriales y en la formación y acciones de orientación”.* (Representante de UGT de la Comunidad Valenciana).

Se reclama por tanto participación, pero en este caso sería sobre todo participación política, capacidad y poder de decisión, esto es, autoridad política. Se reclama participación en este proceso de deliberación de ideas que se deriva de la tecnología de

regulación que procede del pacto social: un proceso de descentralización y recomposición del gobierno habría permitido integrar sus voces. Los sindicatos consideran un problema que no se estén cumpliendo o que se estén retrasando demasiado las propuestas recogidas en la legislación, sobre todo las que implican la constitución de órganos consultivos y de decisión sobre las políticas de empleo en los que la participación sindical se considera relevante. Además, aunque el proceso de transferencias a las CCAA ha permitido incrementar el grado de participación en el diseño e implantación de estas políticas y asumir nuevas competencias, sin embargo, se reclama una participación más global en la justicia del proceso productivo. El gran temor que parecen expresar además las asociaciones sindicales es que la crisis resucite las Agencias Privadas de Colocación (teniendo así que pagar por la intermediación e inserción y por el número de insertados), así como la falta de recursos económicos:

*“..parece un derroche de fondos públicos, ya que muchos de los agentes que actuamos en el territorio recibimos fondos públicos... hemos querido una complementación de todos, más que haya catorce que hacen formación y ninguno que hace orientación... ¿Cuál es el dinero que yo tengo para políticas activas de empleo en el territorio? Tres, usted, cuatro, el otro, cinco, pues vamos a ponerlo en una bolsa y a ver cómo entre todos diseñamos que este territorio salga del hoyo en el que está; esto ha funcionado más o menos, el tema de la implicación de distintas consejerías, el tema del liderazgo de las políticas.... aquí el problema está en qué es empleo y qué es innovación... por ejemplo, no entendemos que las políticas de desarrollo local no se residencien en un mismo órgano político sino que haya cuatro consejerías que hagan desarrollo local, al final las flechas divergen, no todo el mundo apuntan hacia el mismo punto”. (CCOO de Sevilla).*

## **2.5. Tejido asociativo.**

La participación del tejido asociativo en iniciativas locales de lucha contra el desempleo, en general, y de la exclusión social en particular se ha multiplicado en gran número de países europeos a partir de los años ochenta. Estas iniciativas han estimulado el desarrollo de una lógica plural, combinando dimensiones no monetarias (redes sociales, trabajo voluntario, etc.), mercantiles (venta de bienes y servicios) y no mercantiles (subvención por parte de los poderes públicos). Su carta de presentación se ha basado en la búsqueda de soluciones inéditas a la crisis de empleo y del Estado de Bienestar, ocupando por ello un espacio intermedio entre Estado y sociedad y estimulando, en algunos casos, la recomposición de las relaciones entre lo económico y lo social. En España, este desarrollo del tejido asociativo ha sido más incipiente, debido a su débil peso en la sociedad española. En los años setenta surgen algunos proyectos de economía social que toman la forma de cooperativas de trabajo, sociedades anónimas, trabajadores autónomos o iniciativas de asociaciones creadas por familiares de personas con discapacidades, pero no había apenas proyectos dirigidos a combatir problemas vinculados con situaciones de desempleo o pobreza y dirigidos, por tanto, a la inserción social. Estas surgen a partir de la década de los ochenta atendiendo a necesidades colectivas no cubiertas por el sector público o privado, y estando dirigidas a un público muy plural que va desde los jóvenes que no han completado su formación, a antiguos reclusos, familias monoparentales, etc. Muy frecuentemente, estas iniciativas han estado lideradas por movimientos religiosos<sup>70</sup> o personas fuertemente sensibilizadas con el

---

<sup>70</sup> El tejido asociativo en España se ha centrado, casi exclusivamente hasta hace algunos años, en asociaciones de corte religioso o vinculado con la Iglesia, asociaciones dirigidas a la defensa de colectivos específicos (toxicómanos, ciegos, discapacitados, etc.) o asociaciones de vecinos. Si estas

tema de la pobreza, y por tanto, con una actitud militante, en algunos casos. Suele vincularse, la mayor parte de las veces, a iniciativas en las que participa un gran número de voluntarios, jugando un papel fundamental macro-ONGs como son Cáritas o Cruz Roja.

Cáritas, por ejemplo, surge tras la Guerra Civil con un objetivo de beneficencia y caridad para ocuparse de los problemas sociales del país. Tras un proceso de renovación de sus prácticas, esta entidad abandona sus primeras prácticas meramente caritativas y se profesionaliza. Se llevan así a cabo programas dirigidos a combatir la exclusión social, con aspectos tanto preventivos como educativos. Esta fundación se debate entre una lógica de promoción de la persona y otra como organización que desarrolla un servicio. Llevan a cabo acciones en el campo de la atención primaria, droga, juventud, etc. y son subvencionados fundamentalmente por parroquias, aunque reciben otros ingresos de fuentes como las donaciones, la propaganda, etc. y subvenciones de los poderes públicos y del Fondo Social Europeo. Cuentan además con importantes recursos en cuanto a lo que son profesionales, contratados y voluntarios, cantidad subvenciones captadas, etc. La participación de entidades privadas sin ánimo de lucro es construida como condición necesaria para mejorar la eficacia de los servicios públicos.

En esta misma línea de crear necesidad de sí mismas y marcar la diferencia positiva con respecto a las acciones de las entidades públicas o la administración autonómica y central (como en el caso de las corporaciones locales), se sigue alegando, como última justificación de su mayor grado de participación, el “bien del desempleado”:

*“Este tipo de entidades llegan a sectores de la población que en general ni las instituciones ni los sindicatos llegan. Estos sectores de características precarias llegarían a en torno un 20% de la población total. ONG’s han de estar, se van dando pasos como la creación del Consejo Estatal de ONG’s en el 2000 que no deja de ser un órgano consultivo”.* (Representante de Cáritas España).

Las reivindicaciones van incluso más allá de un reconocimiento efectivo del rol *implementador* de estas instituciones con “complejo de satélites”: se reclama participar en el diseño mismo de la política, poder aportar algo a su contenido. Problematizan su falta de representación en órganos de decisión, quedando su participación reducida a su presencia en órganos consultivos. Algunos ejemplos de esta queja son los siguientes:

*“Siendo percibidas como **perceptoras de subvenciones y no como entidades que hacen propuestas a las políticas sociales....El papel de las ONG’s no debe ser solo de ejecutores de políticas sino de negociar, proponer, sugerir políticas**”.* (Representante de Cáritas España).

*“Nos gustaría participar en los procesos de negociación abiertos por el Servef, ya que pensamos que va a ser bueno para los desempleados”.* (Representante de UGT de la Comunidad Valenciana).

---

asociaciones se han caracterizado por tener fuertes componentes reivindicativos, la tendencia actual es la del surgimiento de asociaciones dirigidas a la dotación de servicios profesionalizados, particularmente de formación profesional, y con una lógica mucho más cercana a las de las administraciones públicas, ya que dependen de esta a través de las subvenciones. En general, el objetivo militante de algunas de estas asociaciones se ve limitado por la creciente desincentivación que promueven la administración y el desgaste de los profesionales, gran parte de ellos voluntarios, frente a la lógica más profesionalizada y dependiente de las administraciones (Casado Pérez, D.; 2008, Estivill Pascual, J; 1995).

*“...cuando no existe comunicación entre las diferentes entidades locales, éstas **acaban siendo percibidas como receptoras de subvenciones y no como entidades que hacen propuestas a las políticas sociales...**”* (Representante de Cáritas España).

Los agentes privados tratan de diferenciarse, de crear necesidad del tipo de intervención social que ofrecen, según argumentos de especialización o de sofisticación de dicha intervención. Se auto-presentan como detentadores de un verdadero “conocimiento del mercado”, que parece identificarse en sus discursos con conceptos como los de competencia, capacidad y eficiencia, confiriendo de este modo legitimidad a sus acciones y reivindicaciones:

*“Cáritas nunca va a ofrecer un curso que sólo sea un curso, siempre hay medidas de acompañamiento, una autorización, una orientación laboral... acompañando al curso. Se busca que haya un antes, un después, un seguimiento, un apoyo para esa persona. Cáritas no es una academia”.* (Representante de Cáritas España).

Cáritas, así, como verdadera especialista en estas cuestiones, ofrece una suerte de “valor añadido” que explicaría la necesidad de contar con ella en estas acciones formativas y de inserción de los desempleados. Las ONGs se presentan, así, como el soporte “técnico” del nuevo paradigma de intervención basado en la exclusión. Realizan servicios que las instituciones públicas no pueden cubrir y que, sin embargo, “son las más importantes”, Reproducimos un fragmento de discurso, antes utilizado:

***Lo principal sería trabajar de forma coordinada, con una participación de todos los interlocutores dándoles un protagonismo a nivel local a los ayuntamientos para gestionar las políticas de empleo (las comunidades tienen recelo de los municipios, sobre todo cuando son de “color” distinto). No solo hay que tener en cuenta a los clásicos: empresarios y sindicatos sino contar también con las ONG’s de acción social porque a ellas están llegando los casos que los principales servicios de empleo no quieren tener nada que ver o les supera la situación.*** (Representante de Cáritas España).

Por tanto, se hace referencia a la exigencia de contar con nuevos actores, que van a poner en marcha nuevas políticas y servicios más eficaces conforme a las nuevas circunstancias, relacionadas con el desarrollo de ciertas competencias que van más allá de los saberes técnicos clásicos (por ejemplo, la cualificación necesaria para superar formas de selección *blandas*):

*“El tener un programa operativo propio permite que la **ONG adapte la formación a las personas que vienen, que se haga los talleres pre-laborales que además de una formación en el oficio a nivel básico, se trabajan temas como la autoestima, hábitos, habilidades sociales y personales, etc. Que son tanto o más importantes que la cualificación en un oficio”.*** (Representante de Cáritas España).

*“Ni siquiera la formación que se ofrece responde a las necesidades del mercado. La práctica muestra que se sacan convocatorias de cursos desde las CCAA a las que se presentan las mismas academias de siempre (...) y aunque no hagan falta oficinistas, **siguen ofreciendo los mismos cursos de administrativos que hace 10 años...**”.* (Representante de Cáritas España).

Las ONGs participarían, además, en este discurso que premia lo local. Por tanto, la identidad de las ONG se construye por oposición a las intervenciones de los poderes públicos, que son observadas como más rígidas, frente a la flexibilidad de las ONGs,

que les permite adaptar la intervención al caso personal, individual, frente a la indiferenciación de la intervención de las administraciones:

“La ventaja es que si **la ONG** participa o gestiona un programa operativo, **puede ajustar la acción a las necesidades de la persona** (...) mientras que acudir a una convocatoria pública (...) tienes que cumplir obligatoriamente una serie de características determinadas”. (Representante de Cáritas España).

## **2.6. Empresas de trabajo temporal.**

Las empresas de trabajo temporal sería otro de los actores que está adquiriendo mayor protagonismo como entidad colaboradora con los servicios públicos. La narrativa que legitima su razón de ser se centra en su papel como expertos del “mercado de la inserción”, y por tanto propietarios de un conocimiento técnico indispensable en la lucha contra el desempleo:

*“Nosotros por ejemplo, tenemos un conocimiento del mercado muchísimo más amplio que los servicios públicos de empleo, ¿por qué?, porque nuestro trabajo es crear empleo...”.* (Representante de AGETT).

Construyen así su posición en el mercado como la más adecuada para facilitar la inserción del desempleado. Sin embargo, denuncian su problemática participación en un ámbito que parece restringido a la lógica de lo público. De este modo, las ETTs objetan el problema de una grave rigidez legal, se quejan de una situación de marginalidad que sufren especialmente en España, y que es considerada ilegítima desde instancias internacionales (Consejo de Europa). Y proponen por ello formas contractuales de relación entre agentes de empleo basadas en “la libertad de elegir”:

*“Nosotros estamos restringidos por la ley básica de empleo, el primer paso sería quitar esa ley y permitir que el servicio regional de empleo tenga la libertad para llamar a una empresa de trabajo temporal y diga, oye, pues mira, me encuentro en esta situación, con este problema, me puedes ayudar, se hace un proyecto, ya se vería y se determina una colaboración, o sea, dentro lo que pedimos es que ya que están transferidas las competencias que cada servicio regional tenga libertad de elegir...”* (Representante de AGETT).

En este contexto, las instituciones públicas consideran a las agencias privadas de empleo como vanguardia en la lucha contra el desempleo, y resaltan su importancia como actores en esta cuestión:

*“Las agencias privadas de empleo se han reconvertido en centros asociados de intermediación. Todas han buscado otra fórmula que resultaba más eficaz”. (SERVEF).*

Tan sólo UGT se muestra crítica con el papel que desempeñan estas empresas de trabajo temporal. Denominan a esta lógica del contractualismo como privatización, y baza para la entrada de nuevos intereses económicos en el problema del desempleo:

*“...las subcontratas con el servicio público de empleo son un instrumento recaudatorio: tienden a rebajar la calidad del servicio a fin de quedarse con parte del presupuesto concedido para la implementación de las acciones”. (Representante federal de UGT).*

Frente a esta posición reticente, las ETT reconstruyen el problema desde su perspectiva. No es una cuestión de mercantilización de lo público, sino de inadecuada percepción de su función, construida en virtud de prejuicios absurdos procedentes de una sociedad anquilosada en el pasado. En este sentido,

*“la no equiparación salarial con la que se introdujo el modelo de ETT en España ha sido nuestra bestia negra, durante todos estos años”.* (Representante de AGETT).

El problema sería, desde el punto de vista de AGETT, una inadecuada ley (la 14/91) que generó unas desigualdades en el mercado de trabajo que hizo a estas empresas muy impopulares. En este sentido, se dota a la Ley con poder de agencia, y la responsabilidad de las empresas que hicieron uso de esa ley para precarizar las condiciones de trabajo generales desaparece o se diluye.

*“Evidentemente los sueldos de la ETT eran más baratos que los trabajadores de la plantilla de la empresa usuaria, con lo que hay había una diferencia salarial que perjudicaba sobre todo al trabajador y precarizaba el empleo y hubo ahí una cantidad de empresas de trabajo temporal, o sea, **hubo a partir del 94 un crecimiento exponencial del número de empresas de trabajo temporal** y cuando ya se aprobó la equiparación salarial, como el valor de la ETT estaba establecido porque sus trabajadores eran más baratos, **en cuanto se regularizó la ETT fue una forma de depurar el sector, en el sentido en que se redujo drásticamente el número de ETTs y sobrevivieron, digámoslo así, aquellos cuyo valor añadido era otra cosa, que el salario del trabajador, o sea había una realmente una consultoría detrás de recursos humanos, que no sólo orientaban al trabajador y le informaban en función del número de vacantes sino que iban también a la empresa y le decían qué es lo que necesitas, te lo doy para mañana, te lo doy para ayer, y como lo necesitas, y yo te resuelvo el problema”.*** (Representante de AGETT).

En definitiva, las empresas de trabajo temporal han adoptado un discurso destinado a mejorar su imagen pública, para lo cual han incorporado numerosos elementos de la jerga de la consultoría que les sirven para presentarse como empresas de consultoría de recursos humanos: se presentan ante la sociedad como organizaciones que realizan tareas de prospección y de evaluación para facilitar la inserción de trabajadores en empresas, colaborando así en un mejor ajuste del mercado de trabajo. AGETT mantenía que la intermediación en el mercado laboral distaba de ser automática, debido a las diferencias existentes entre la cualificación y habilidades del trabajador, por un lado, y la oferta de empleo por otro, lo que llevaba a fuertes desajustes entre oferta y demanda. En el discurso de AGETT se aprecia una clara idea de reforzar su necesidad de existir como negocio no sólo por los fallos del mercado, sino como ejemplo de lucha contra el desempleo y a favor de los trabajadores:

*“vamos a hablar con los **sindicatos europeos y dios mío, nos ponen como modelo de ETT, entonces cómo puede ser que a nivel sindical europeo te estén poniendo como modelo y sin embargo, seamos el sector que más restricciones tiene en su actividad, porque no podemos trabajar en sectores de riesgo, ni en la administración pública, sólo podemos hacer contratación temporal, entonces es incomprensible, a nivel europeo es incomprensible, entonces tenemos la **directiva de ETT, los acuerdos de flexiguridad, el Consejo de Europa que hizo una declaración que dijo que nosotros éramos un canal para luchar contra la economía sumergida, o sea, se está dando mucho protagonismo a nivel europeo, pero sin embargo aquí, seguimos igual, no hemos cambiado en absoluto”.***** (Representante de AGETT).

Frente a la moderna Europa, donde los sindicatos reconocen que las empresas de trabajo temporal son esenciales para el funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo, en

España no se les deja ni siquiera trabajar. Nótese dos elementos esenciales en las figuras discursivas utilizadas: por una parte, un argumento de autoridad como es la aceptación en Europa (ejemplo de racionalidad) de su labor; por otra, una queja sobre la situación en España, donde prejuicios ideológicos que deberían haber sido superados siguen lastrando su abnegada labor:

*“en España somos conscientes de que no hay ningún criterio objetivo, o técnico, para decir no, ahora, donde está el problema, o sea, a nosotros un sindicato nos dijo hace mucho tiempo, que ideológicamente no podíamos ser la solución, prejuicios, entonces nosotros también lo decimos, que ideológicamente no podemos ser la solución”.* (Representante de AGETT).

No obstante, la nueva crisis económica está abriendo nuevas oportunidades para el sector, que empieza a ser reconocido como positivo por algunas administraciones. Las ETTs consideran que pueden aportar mucho más que los servicios públicos de empleo, a los que hacen una interesante crítica. En ningún caso solicitan su desaparición (no en vano podrían convertirse en su mejor cliente) pero llaman a reconocer sus déficits, por ejemplo la poca confianza que genera entre los desempleados a la hora de buscar un puesto de trabajo. Creen que los parados se apuntan exclusivamente para cobrar la prestación “(los que no tienen prestación no están apuntados)”, ya que el SPE tiene muy pocas ofertas de empleo. Esta falta de ofertas se debe no sólo a la falta de confianza de los empleadores, sino a su además escaso conocimiento del mercado real de trabajo. Las ETTs pueden aportar ese conocimiento:

*“...si no hay oferta de trabajo, tú tienes que salir a la calle a buscarla, y entonces hay esa labor de orientación no sólo de cara a los trabajadores sino también para la empresa, o sea, tú lo que tienes que decidir como empresario como están organizados tus recursos humanos y cómo desde el punto de vista de un profesional los podrías reorganizar, o sea, poner a tiempo parcial, crear otros nichos de empleo, etc, etc, o sea es un poco la labor de orientación”.* (Representante de AGETT).

Por tanto, las ETTs pueden aportar una labor de orientación (por la que compiten también sindicatos como UGT) en la que se consideran bastante mejor preparadas que el servicio público. Creen asimismo que la falta de implicación de los actores sociales en influir en su reconocimiento como una institución legítima en el mercado de trabajo hubiera podido servir para frenar la sangría de puestos de trabajo que se ha cobrado la crisis actual. Consideran que “si nosotros hubiéramos podido estar en la construcción, si hubiéramos podido conocer los trabajadores que están allí, los hubiéramos podido enviar a otro sitio, porque teníamos la capacidad, la evaluación, ahora, es que es muy difícil, ahora es muy difícil porque no has hecho un seguimiento del trabajador y a nosotras eso no se nos ha permitido”. Como se ve hay un constante lamento porque no se les deja espacio para desarrollar su actividad, y se construye una auto-presentación centrada en su *know-how*, su cercanía al terreno, su profesionalidad y su capacidad de proporcionar soluciones. Lo ideal sería poder optar a convertirse en verdaderas empresas privadas de colocación, siempre superando unos estándares de calidad:

*“no se está diciendo que todas las ETTs se conviertan en empresas privadas de colocación sino que aquellas ETTs que quieran y puedan en función de unos criterios superiores de calidad, y tal que se deben establecer a través de diálogo social, puedan optar a ser agencias privadas de colocación y optar como tales, puede hacer contratación indefinida, pueda hacer toda la cadena de valor de los recursos humanos, desde el reclutamiento hasta la recolocación , toda la cadena la pueda hacer un mismo ente, y no como ahora”*(Representante de AGETT).

Se puede apreciar de nuevo que la idea es la de la profesionalidad, sabiduría, y especial conocimiento del mercado de trabajo. Son capaces de hacer verdaderas radiografías de las necesidades de los jóvenes trabajadores: “a mí me viene un estudiante, y no quiere un contrato un contrato indefinido, viene en vacaciones para sacarse un dinero extra, y es esa necesidad del trabajador, que aquí parece que no se tiene en cuenta, existe, y sobre todo existe en una población joven que necesita acumular experiencias y necesita ganar su dinerillo y saber como es hoy en día el mercado laboral para luego, tener una trayectoria laboral mucho más enriquecedora”. Creen que la forma de superar la crisis y mejorar los niveles de empleo no se encuentra en la creación de empleo público (que además es laboral temporal, precarizando el empleo), sino darles espacio como empresas ya que invierten en formación (su “valor añadido”) y cuenta con experiencia en insertar colectivos difíciles, ya que “a alguien que tiene dificultades, si lo acompañas es mucho más fácil que encuentre un empleo que si lo dejas solo en el mundo y que se las arregle solo”. No obstante, siguen encontrando una fuerte reticencia en los sindicatos, pero estos están equivocados en sus planteamientos: lo ven que sería una manera de privatizar el servicio público de empleo, cuando lo único que desea esta asociación de empresas es colaborar, de modo que el servicio público de empleo lidere el proceso contando con el apoyo de las ETTs. Como ya se había resaltado antes, el discurso de las ETTs va a hacer referencia a que, en este proceso de intervención, sólo existen beneficios y todos salen ganando:

*“Es una medida win win , nadie pierde, y además tu estás reforzando un servicio público de empleo que lo necesita, no ya solo por cifras ya no sólo por cifras y demás, sino también por legitimarse, y es lo que ha pasado en Francia, el servicio público de empleo se ha reforzado, y la gente va más, al servicio público de empleo a buscar el trabajo porque ya no lo ven sólo como una oficina del paro, sino que lo ven como un sitio donde les pueden encontrar trabajo, entonces es ayuda, se trata de reforzar”*. (Representante de AGETT).

Lo importante es que la apertura se realice de forma racional, no dejando entrar a cualquiera. Otro de los argumentos defendidos es el hecho de que estas empresas están familiarizadas con la temporalidad en el trabajo (que, de acuerdo con su posición, sí tiene justificación) y son capaces de conseguir resultados porque, a diferencia del sector público, ellos sí que saben ponerse el mono de trabajo, sacrificarse y conseguir cosas:

*“Claro, y si no los buscamos, sobre todo ahora, antes nos demandaban, ahora hay que salir a buscarlos , hay que ponerse las zapatillas y recorrer , vamos Polígono Industrial tras Polígono industrial, cosa que el servicio público de empleo no hace, no porque no quieran sino porque están completamente bloqueados de todo tipo de tareas (...) y están haciendo una excelente labor pero es que no pueden , no tienen medios para hacerlo, o sea, es que necesitas ... es que existe esa idea es que en España nunca se ha apostado por el servicio público de empleo, primero habría que apostar por el servicio público de empleo y luego ver que pasa. A mí me parece estupendo. Que se refuerce el sistema público de empleo. Qué pasa con esto, es que ya se ha visto en otros países, que si metes ahí todo, a los diez años sigue estando todo igual, es un desembolso de recursos que habría que ver si es viable o no, y si te puedes permitir tener quince años para tener una estructura óptima (..) con la descentralización de las políticas activas, nosotros tenemos una unidad de mercado que los servicios públicos de empleo no tienen (...)”*.(Representante de AGETT).

Al final vuelve a aparecer el tema recurrente de la falta de calidad de lo público frente a las bondades del privado. La participación de las ETTs como agentes privados que colaboren con los SPE en la gestión del desempleo se considera, al final, inminente.

Algunos actores apelan a la necesidad de alcanzar mayor *calidad y eficiencia*, y atendiendo a criterios competitivos para la gestión pública del desempleo, consideran que la llegada de las ETTs no puede suponer más que una mejora en la gestión, sin implicar la privatización:

*“Respecto a las agencias de colocación privadas, deben participar, ya que son ellas las que pueden ofrecer una mayor calidad y especialización en la función de selección de perfiles y en las tareas de intermediación. Nosotros atendemos a todo el mundo, y eso nos desborda (...) Prospección desde los SPE no se hace, eso requiere gran cantidad de gente que visite empresas, detecte perfiles demandados, etc. y una preparación específica por parte del personal técnico, no podemos olvidar, que lo ideal sería adecuarse a la demanda del empleador, conocerla de antemano y luego “vender el producto”, nuestros desempleados”.* (SERVEF valenciano).

*“...pero ellos por ciertos prejuicios, porque no hay otros motivos, no nos abren la posibilidad de colaborar con el servicio público de empleo, porque lo ven que sería una manera de privatizar el servicio público de empleo, cuando no queremos privatizar nada, nosotros lo único que queremos es colaborar y que el servicio público de empleo tome las riendas, es decir, yo estoy aquí para ayudarte, yo tengo profesionales, tengo conocimientos, tengo todo, entonces, es, no hay más”.* (Representante de AGETT).

### III. QUE SIGNIFICA MODERNIZACIÓN.

#### 3.1. Introducción: el significado de modernizar.

Modernización es la acción y efecto de modernizar, es decir, convertir en moderno “algo” que, a priori, no lo es. La modernización referida de modo general encarna el espíritu de la reforma, pone de manifiesto el descontento con el actual funcionamiento y organización de la administración del empleo y marca la línea a seguir para la mejora. Términos como eficacia, concertación, nuevo gobierno, gestión, coordinación, *partenariado* o transferencia son algunos de los elementos que aparecen, de manera reiterada, a lo largo de las diferentes entrevistas. Se trata, así, de ir por el camino de la eficacia y de la mejor clasificación del demandante, lo cual es identificado con “programas adecuados”, “programas que sirven”, que son útiles, que atienden a las necesidades de la gente. De este modo, se pone de manifiesto y se deslegitima la inoperancia de las formas actuales de intervención de los servicios de empleo, como podemos apreciar en los siguientes discursos:

*“La modernización es un concepto amplio que implica contar con programas adecuados, programas que sirven, uso eficaz de las posibilidades de la gestión telemática de ofertas, una mejor clasificación del demandante”.* (INEM).

*“El actual marco de regulación de las políticas activas de empleo está muy desfasado con respecto a las necesidades de la gente”.* (Representante de la FEMP).

Al analizar la lógica interna de la representación de la modernización se vislumbran distintas percepciones sobre cómo ha de ser entendida la modernización de los servicios públicos de empleo, esto es, cómo se concibe su deber ser. En todos los casos supone una transformación de los fundamentos políticos e ideológicos que, en parte, se construyen por oposición al modelo vigente anterior. Esta primera aproximación a la noción de modernización se completa por referencia a una serie de aspectos a partir de los que se desatan transformaciones profundas, desplazamientos de sentido y tensiones con respecto al modelo anterior. Así, a pesar de compartir un “consenso de crisis y de necesario distanciamiento de una intervención burocratizada”, cada uno de los actores connota la noción de modernización de matices muy diferenciados, en parte por su particular posición en el proceso de intervención, pero también porque además de dar significado a este proceso, están construyendo su identidad como entidad y están negociando su espacio simbólico en el seno del “mercado de la inserción”.

En nuestra opinión, se pueden distinguir tres grandes bloques del discurso legitimatorio hacia la modernización: aquel que hace referencia a la transformación de los modos de gobernanza de los diversos actores; un segundo que se refiere a la necesidad de cambio en los modelos de intervención, es decir, a la necesidad de activación como proceso irrevocable; y por último, y con un peso inferior a los anteriores, el discurso sobre la aplicación y uso de las nuevas TIC en su relación con los usuarios y la calidad de los mismos. Transversal a todos estos discursos, y como hipótesis que planteamos en este apartado, aparece la sospecha del inicio de una nueva vía hacia transformaciones políticas profundas, de carácter tanto cognitivo como normativo, que apuntan hacia la completa desaparición del sistema de organización anterior y su sustitución por una nueva ideología, de claros tintes europeístas.

### 3.2. Invención del gobierno: nuevos modelos de gobernanza.

Los actores entrevistados manifiestan un profundo consenso en denunciar un modelo de intervención centralizada (*top/down*) gestionada directamente por las administraciones públicas, y en donde los poderes centrales asumen la responsabilidad de diseñar políticas uniformes inspiradas bajo un principio de igualdad de oportunidades. Frente a este modelo, estos actores coinciden en exaltar las virtudes de un nuevo modelo de gobernanza a múltiples niveles, en donde se reclama la voz y la participación de actores múltiples en diversas etapas del proceso de intervención (diseño, implementación, evaluación). Aunque manifiestan una opinión positiva sobre este proceso, también denuncian su carácter inconcluso. Este proceso de delegación o con-formación de políticas con actores diversos se conceptualiza con el uso de expresiones muy diversas, utilizándose así nociones como la de concertación, pacto, negociación, mesa redonda, contrato, coordinación, necesidad de consenso, etc. De todo ello consideramos que los nuevos modelos de gobernanza que se explicitan en los discursos oscilan en torno a tres nuevas formas de practicar dicha gobernanza: la participación de todos los actores en el proceso, la gestión eficaz y el parternariado responsable.

La referencia a los conflictos de poder y las relaciones entre actores en este escenario de cambio y de redistribución de competencias aparecen de forma muy evidente. Los actores analizados construyen, en buena medida, sus discursos sobre la modernización en relación a sus intereses de reafirmación o de *participación en los procesos* de construcción e implementación de las políticas activas de empleo. La lucha por el espacio dentro del escenario de la gobernanza múltiple conduce a una continua reivindicación por parte de cada uno de los actores de su papel en estos procesos. Por ejemplo, hay una idea de reafirmación, de un “aquí estoy yo” por parte de los sindicatos, que a veces se traduce en un lenguaje tenso en el que se explicita la lucha entre lo que son supuestamente *sus* demandas y las procedentes de las empresas de trabajo temporal. En ese sentido, se escenifica una lucha de poder entre los diferentes actores del proceso:

*“yo creo que ahora el gobierno va a plantear que haya agencias de colocación con ánimo de lucro. A ver cómo se regula eso. Son lobbys de **presión muy fuerte**” (Representante de CCOO, nivel confederal)*

*“Genera muchas dudas... **Pelear con un gobierno y una patronal que están a otras cosas es muy complicado**” (Representante de CCOO en La Comunidad Valenciana)*

El segundo punto que podríamos destacar es la preferencia común por la gestión eficaz, la cual, parece impedida por una serie de lastres más o menos estructurales, propios de la evolución de las instituciones del bienestar en España, frente a los cuáles diferentes actores exponen formas de liberación y renovación, opciones de “modernización”, que se concretan en la constitución de partenariados gracias a una remodelación legal que permita la coordinación efectiva entre el mayor número y tipo de actores. En ese sentido, el discurso *managerial* parece ser, además de un proveedor inagotable de recursos para gestionar, un espejo donde mirarse los agentes entrevistados.

La idea principal es la de la inserción, y para conseguir que esta sea real, más efectiva, es imprescindible un esfuerzo por parte de los participantes en las políticas de empleo en aras de una mayor efectividad. Una gestión eficaz permitirá impulsar nuevas

actuaciones y medidas que vinculen mucho más la orientación y la formación, con el fin de que el desempleado encuentre empleo, que es el objetivo principal. Coordinarse es uno de los objetivos a lograr: por ejemplo, el responsable de UGT en la Comunidad valenciana considera que el punto fuerte del Servef es la concentración de los servicios públicos de empleo en un único organismo de gestión, lo que asegura la *participación* de los agentes sociales, más supervisión y menos dispersión de los fondos entre Consejerías. La *unificación y racionalización* de los programas son esenciales: cuando todos los programas de creación de empleo se han unificado en una única Consejería, ello se percibe como positivo frente a la situación anterior, caótica y desorganizada, caracterizada por la diseminación y la fragmentación, y que dificultaba aún más el acceso a los mismos. Cuando se trata de citar puntos débiles, se menciona la *falta de coherencia* entre orientación, formación y el programa de fomento de empleo. Coordinarse es, además, fundamental porque permite disponer de más fondos para gestionar y gastar. Como afirma el representante valenciano:

*“Nosotros estamos en varios Pactos Territoriales, hay muchos. Por eso es necesaria mucha coordinación. Si no consigues los objetivos, hay minoración y hay que devolver dinero porque además Servef aprieta más las tuercas”. (Responsable UGT Valencia).*

Así pues, todos parecen querer entrar en el juego de la gestión eficaz, con claros tintes empresariales; incluso aquellos actores que, por su idiosincrasia, más alejados deberían estar de estos mecanismos. Los parados son concebidos como piezas de un puzzle que deben de encajar en un mapa prediseñado por el mercado, que es el que, de una forma “natural”, muestra los huecos que quedan. La tarea de los funcionarios del Instituto Nacional de Empleo es la de encajar aquellos huecos con las *piezas* que mejor se puedan ensamblar. Particularmente llamativa es la lógica sindical en este proceso, construida en torno a una filosofía de “todo es gestionable”, y con un papel en el que se asumen pactos o acuerdos sociales con actores que, teóricamente, son antagónicos en lo que a intereses se refiere. Se quiere entrar a “jugar en todos los campos” que conciernen al empleo, lo que supone al final “asumir la derrota en unos y el empate o la victoria en otros”.

Con la noción de pacto o acuerdo social se plantean modos alternativos de regulación, no tanto basados en normas absolutas dictadas de antemano y uniformidad administrativa, sino en acuerdos adaptados a la situación específica. Esta noción acarrea, por tanto, un modo alternativo de conceptualizar la regulación social. No sólo se plantearía lo que Supiot (2003) calificaba como “falso dilema” entre la ley o el contrato, es decir, cuál es el espacio en donde los sindicatos podrían afianzar su capacidad de intervención e influencia, y hasta qué punto es preferible el contrato a la ley para reformar el derecho del trabajo y las políticas sociales. Los defensores de una modernización de las relaciones sociales plantean la importancia de priorizar esta vía más contractual y negociada a la ley o derecho social, y por ende la necesaria adaptación sindical a los nuevos desafíos -lo que conlleva incrementar su presencia a través de la participación en diversos servicios públicos, como un ente más. Sin embargo, si la intervención legislativa tiene fuerza ejecutoria y obligatoria, no es así en el caso de los acuerdos o convenciones que, como señalábamos al principio, se basan fundamentalmente en la buena voluntad y entendimiento entre las partes. Como otro tipo de contratos, más que de la buena voluntad entre las partes, el resultado de estos acuerdos depende de las relaciones de fuerza entre las partes, que en este caso no son equitativas. Por tanto, una fuerte implicación de los *partenaires* sociales puede permitir

*reconciliar* objetivos tan diferentes como la rentabilidad económica y la justicia social, y puede fomentar la integración de los desempleados sin un deterioro particular de las condiciones del mercado de trabajo (Schömann y Brzinsky, 2001).

Un último punto a destacar en estos nuevos modelos de gobernanza sería la idea del *partenariado*. Esta consiste en la participación y búsqueda del consenso de todos los actores que de alguna u otra manera están implicados en lo que concierne al desempleo. Todos los actores parecen olvidar que tienen intereses que, en algún momento, están enfrentados y ese “olvido” choca paradójicamente con la importancia que, desde su discurso, los diferentes actores le dan a trabajar conjuntamente como inicio del camino hacia el *partenariado* (Martínez Lucio y Stuart, 2005). El consenso se hipostatiza como piedra filosofal: “el empleo es una cuestión de todos”, y los discursos están orientados hacia la persecución de acuerdos:

*“Se ha adoptado una línea en Europa (EEE) de consensuar con distintos agentes lo que deben ser los programas. Entender el empleo como una cuestión de todos”*. (Representante de la FEMP).

*“Lo importante es discutir objetivos a conseguir por todos y quien se va a encargar de cada cosa teniendo en cuenta que todos son partner, que son partenariado, no que están por debajo”*. (Representante de la FEMP)

*“¿El problema del desempleo es de todos o no? Pues sentémonos en una mesa y hagamos un acuerdo, en muchas cosas no coincidiremos, pero en otras muchas sí”*. (Representante de la FEMP)

*“En la sociedad en la que estamos tenemos muchos instrumentos para una buena coordinación. Tenemos que comenzar a compartir de una manera más hermanada... Es preciso que haya equipos que compartan una metodología para la evaluación.”*. (Representante de la FEMP)

Siguiendo nuestro análisis, los actores analizados muestran la necesidad de exista responsabilidad y esfuerzo por parte de todas las “personas implicadas en el proceso” en pos de garantizar el buen devenir de este nuevo modelo.

A pesar de este discurso hegemónico que hace del establecimiento de adecuadas redes de acción colectiva a distintos niveles la condición de una gobernabilidad social, el hecho de establecer redes de *partenaires* no implica necesariamente una profundización en la democratización de los poderes públicos (una mayor participación de la sociedad civil), ni una mejora en la eficacia de los dispositivos sociales, tal y como se desprende de diversos estudios (Martínez Lucio y Stuart, 2005; Serrano, 2005). Tal y como revela la abundante literatura sobre el tema, si el fomento de redes de *partenariado* es una vía interesante a seguir, esta puede tener también efectos perversos: la multiplicación de *partenaires* que intervienen en el combate del desempleo no implica necesariamente el establecimiento de un auténtico *partenariado* (Bonvin y Bertozzi, 2001), más bien puede convertirse en un nuevo *handicap* en la búsqueda de eficacia de las intervenciones públicas. Por ello, si bien asistimos no sólo en España sino también en otros países europeos a una multiplicación de actores participantes en la definición y/o implementación de las políticas sociales, la cuestión es, sin embargo, las interacciones generadas entre éstas, que pueden desembocar o no en eficaces estructuras colectivas de acción.

Estos dispositivos han tenido el efecto movilizador de un conjunto de actores locales, y ha permitido la multiplicación y expansión del tercer sector en el dominio de la lucha contra la exclusión (Estivill, 2001). Pero la mayoría de las estructuras de *partenariado* ha sido más bien estrategias *top/down*, con formas de *partenariado* bastante cerradas e intervenciones clásicas dirigidas a la oferta de mano de obra.

### 3.3. Cambios en los modos de intervención: hacia la activación.

La puesta en marcha de mecanismos para incentivar las **políticas activas** de empleo y transferir las competencias en esta materia parece estar asumiéndose como necesaria por parte de todos los actores que confluyen en la realidad del empleo. La naturalización y la exaltación del paradigma de la activación es ya un hecho: se da por descontado, y por ello el discurso de los actores entrevistados parece vislumbrar una inexorable espera (dulce o amarga) hasta la “caída final” del modelo anterior de protección para el desempleo, basado en políticas pasivas. Estas políticas denominadas pasivas y el aseguramiento colectivo a partir de la percepción de prestaciones económicas se resienten, cada vez más, ante las apelaciones constantes a la convergencia europea que exigen el auto-aseguramiento activo de las personas. Una asunción dominante y consensuada entre los actores entrevistados se refiere a las bondades y ventajas de un modelo de intervención basado en la movilización del desempleado, y un rechazo a una concepción más *asistencialista* de la protección social, lo que pone de manifiesto hasta qué punto está anclado el discurso de la activación en el seno de las políticas sociales. Este nuevo modelo implica una ruptura paradigmática con modelos de intervención anteriores y conlleva un nuevo modo de acción política. Por recordar un argumento antes explicitado:

*“El aumento del peso de las políticas activas de empleo sobre las pasivas... ha supuesto un acierto y se constituye en la base de toda política de empleo. La preparación del desempleado para poder desenvolverse en el mercado de forma autosuficiente es incuestionable...Las políticas pasivas están superadas, no hay lugar para el debate respecto a este punto, ambos interlocutores critican la implantación de determinados programas que suponen subsidios encubiertos; por definición, las políticas de empleo deben ser incentivadoras y no asistencialistas”.* (SERVEF valenciano).

A pesar de lo anterior, pero de una manera casi aislada, desde los sindicatos también aparece una apelación al constructo de la activación con un sentido más positivo, defendiendo un cambio integral de las políticas activas para que realmente cumplan su función de lo que son, “activas”, para que la gente encuentre trabajo y que sus necesidades estén cubiertas con esas políticas. Ante la pregunta de si consideran legítimo el modelo de activación puesto en práctica en los últimos años, se responde que:

*“Siempre hemos trabajado igual desde el 2000: a la gente se le orienta para que busque un puesto de trabajo, atendemos también a trabajadores que quieren mantener / mejorar su ocupabilidad. En los años buenos, se daba poca importancia a políticas activas de empleo. Hay un problema de fondos ahora, no inversión”.* (Representante de UGT de la Comunidad Valenciana)

Exceptuando estos escasos conatos de autoafirmación en busca de una activación *utópica* en el sentido de extraerla y aislarla de todo el significado europeísta del que está cargado, la nueva forma de intervenir en el empleo bajo la que descansa dicha política precisaría de un elemento para su éxito: intervenir en la nueva subjetividad del trabajador. La idea se centra en la responsabilización total del individuo quien es, al mismo tiempo, cliente pero culpable de su situación (*Tenemos que pasar de yo te doy políticas, te doy cursos, yo te voy dando...sino que tú te tienes que ir buscando cuál es tu desarrollo profesional...*, Servicio de Orientación, SAE). Como veremos, la tarea de los actores analizados parece limitarse a subrayar esta nueva subjetividad a través de la orientación, la incentivación y, en último caso, moralizar de que en esta nueva realidad, no se conciben trabajos a largo plazo.

*“El trabajador lo que tiene que concienciarse que la formación no acaba en la universidad, que la formación es para toda la vida, y tiene que estar reciclándose continuamente, y no sólo por mantenerse en el empleo ,que también sin también por una cuestión de progresar en el empleo. O sea, muchas veces la gente tiene miedo a cambiar de trabajo y eso no es bueno, porque en realidad, el cambio de trabajo siempre es enriquecedor, se supone que tiene que ser algo enriquecedor y algo que te permita evolucionar, lo que no podemos hacer es quedarnos todos estancados donde estamos porque entonces lo que hacemos es que protegemos un segmento de la población, que se queda en su puesto de trabajo y no se quiere mover y que también tiene miedo a perder su empleo y al resto los tenemos circulando alrededor sin poderme meter realmente en ese círculo que es lo que hablábamos de la segmentación laboral en España que es muy importante, yo creo que todas las políticas tendrían que ir dirigidas a que el trabajador pierda el miedo a perder su empleo y a cambiar de empleo, porque no se trata sólo de mantenerte en el empleo sino de poder evolucionar (...) nosotros estamos estudiando qué tipos de formación continua se podría certificar con certificados oficiales para darle valor a esa formación continua que no tiene que ver con la que da el Ministerio de Educación, pero es igualmente importante”.* (representante de AGETT).

Las referencias al trabajador desempleado con relación al nuevo modelo de gestión del desempleo (a la nueva administración) basculan entre un modelo de cliente soberano y otro modelo en el que el cliente es, ante todo, parte contratante y, por tanto, sólo adquirente de beneficios en tanto que cumplidor de obligaciones. Ambos modelos contribuyen a la transmutación del ciudadano-administrado en cliente, ya sea a través de la coacción o a través de la provisión de servicios a la carta, conforme a un principio de maximización del ajuste de la acción a las “necesidades personales” –que, por otra parte, siempre vienen definidas a priori desde arriba. A este respecto, la orientación aparece como una de las principales formas de intervención individualizada, paradigmática de la tendencia a la politización de la subjetividad:

*“Nuestro principio es acercar al ciudadano los servicios ofreciéndole todos los servicios y dar el servicio más adecuado”.* ( SERVEF).

El discurso está así repleto de referencias a orientación, ocupabilidad, políticas activas, etc. Se hace además eco de la necesidad de contar con técnicos de empleo especializados que realicen una orientación *real*, con los pies en la tierra, con oficinas especializadas por sectores. Se trata de ofrecer *confianza* al trabajador, en lugar de una simple voluntad de control. Lo fundamental es la orientación, la flexibilidad, la participación. El énfasis en orientar es muy importante:

*“Si se le da la importancia que tiene que tener, y el mercado funciona como tiene que funcionar, la orientación no solamente es una herramienta para desempleados sino que permite*

*que un trabajador pueda encontrar otro empleo o acceder a otra rama profesional. El orientador es un profesional que te puede asesorar para dirigir tu carrera profesional( SERVEF valenciano).*

La orientación de los usuarios se convierte en la punta de lanza de las políticas de empleo, cumpliendo un papel de intervención pública terapéutica para preparar las conductas de los individuos ante la crisis del trabajo. Se promueve además la idea de que la atención individualizada y a la carta debe primar, y que es necesario que haya una persona acompañando la vida ‘pasiva’ del desempleado para que, por sí mismo, sea capaz de entrar en el mercado de trabajo. En ese sentido, el papel de algunos de los actores se aproxima bastante al de un psicólogo con su paciente; los registros de sentido con los que se busca legitimar su participación en este mercado de la intervención son fundamentalmente de corte moral, como por ejemplo, la apelación a la dignidad humana, que se hace sinónimo de participación laboral:

*“Hay personas que nunca van a poder trabajar en el mercado normalizado por su situación personal pero que en un entorno de empleo protegido sí pueden hacer una aportación a la sociedad que es mucho más rentable que tenerlos pasivamente con unas rentas determinadas o incluso sin rentas (...) tienen dignidad como personas y a los que la sociedad tiene que ofrecer un espacio de dignidad”. (Representante de Cáritas España).*

Aunque esta invención del sujeto como eje nuclear de las políticas sociales es particularmente notorio en el caso de esta ONG, las asociaciones sindicales han expresado también esta retórica basada en tres ejes, la individualización de las intervenciones, la contractualización de estas (y por tanto el énfasis en la participación y en los deberes del desempleado) y la revalorización del trabajo como fuente de ciudadanía:

*“...acordar con las personas un Itinerario Personalizado de Inserción (IPI) con deberes y obligaciones para ambas partes. Para la persona desempleada que debe seguir ese itinerario y para el SPE que debe dar este tipo de acciones que se han fijado en el itinerario”. (Representante de CCOO a nivel confederal).*

*“Hay una cuestión que forma parte de las políticas activas de empleo, que empezamos, empezamos a creernos y a intentar desarrollar, que es la orientación profesional, aquí, ya empieza a pedirnos gente orientación, que era un concepto que un parado o una persona que estaba trabajando desconocía. (...) sirve para descubrir tus potencialidades, como trabajador (...) puede tener otras aptitudes que pude conocer o desconocer y en función de un trabajo, de una tecnología, a esa persona se le pueden descubrir otras facetas, pero tiene que ir acompañado, digamos, por un itinerario de formación, de capacitación y de búsqueda de trabajo ...”. (Representante de CCOO en la Comunidad Valenciana).*

La función de los poderes públicos sería facilitar que se descubra lo que aparece oculto, estimular que el sujeto se auto-ayude, se conozca y pueda desarrollar sus “oscurecidas” potencialidades. Esta rehabilitación de lo psicológico como centro de las intervenciones demanda un tecnificación de los servicios públicos, que contrasta con la falta de recursos de estos.

*“no se han aprovechado bien los servicios públicos de empleo, especialmente las oficinas, infradotadas y con trabajadores temporales...”. (CCOO de Sevilla).*

Los servicios públicos de empleo difícilmente pueden responder a este paradigma que se está instalando como ideal en el imaginario de los actores interventores, tanto debido a la falta de profesionalización de sus técnicos, como a la precarización de las condiciones de trabajo de estos. Por ello, este discurso que incide en la personalización de la intervención, en el trabajo terapéutico con el desempleado, en una provisión de servicios individualizados y pluridimensionales, contrasta con la escasez de recursos económicos y profesionales, canalizando gran parte de las críticas dirigidas hacia los poderes públicos.

*“yo creo que ni siquiera hay activación del individuo. Ojalá que hubiera activación del individuo... hay activación de las entidades” (Representante de CCOO, nivel confederal).*

Este tipo de nociones promueve un régimen disciplinario que fomenta el autodisciplinamiento, según el cual, es el propio individuo quien tiene que ser sujeto a un proceso de autoayuda individual. Los sujetos pasan a ser reclamados a poner en juego su subjetividad y voluntad en el proceso de inserción. Estas nuevas demandas implican la construcción social de nuevos sujetos-trabajadores, que deben actuar con autonomía y una alta cuota de responsabilidad (Crespo Suárez y Serrano Pascual, 2007).

*“El acceso a las distintas acciones es algo que **debería demandar el trabajador** (en lugar de estar prescrito de modo rígido). Buena parte de los programas se encuentran más cerca de la asistencia social que de la búsqueda de empleo.” (Representante federal de UGT).*

### **3.4. Uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.**

En este apartado, el objetivo es el de recoger algunos de los principales discursos de los distintos agentes acerca de la introducción y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la administración, tema de plena actualidad en diferentes análisis sobre la gobernanza (Martín Granados, 2005; Colombo, 2006). El discurso se basa en la contraposición entre la burocracia, vinculada a “lo anterior” y lento, y la tecnología, como paradigma de la modernización y rápido. Consecuentemente, se establecen relaciones de carácter ideológico entre lo que implicaría el uso de las TICs por parte del desempleado, su pronta identificación del problema y, posteriormente, la solución del mismo: la vuelta al empleo. Los medios de la intervención clásicos se consideran completamente desfasados, de modo que, en general, se apuesta por un mayor uso de la tecnología, versus “burocracia”, para hacer frente a la descompensación entre “políticas/actuaciones” y “realidad”. Sin embargo, no se cuestiona la dificultad que entraña querer objetivar y clasificar las tareas del nuevo ciudadano auto-administrado:

*“Si somos capaces de entrar en un debate en que revisemos qué son las políticas de empleo y cómo tienen que ser para circunstancias muy distintas de las que hace unos años. Hacer más uso de la tecnología y menos de la burocracia”. (Representante de la FEMP).*

*“Programas de empleo tendrían que ir dirigidos a formar no a cubrir necesidades de los ayuntamientos **Priorizan necesidades locales que formación y búsqueda de nichos a largo plazo, por ejemplo la formación de canteros**). Tampoco podemos darlo responsabilidades, ni estabilidad, etc. Hoy en día tendría **que derivar las escuelas taller a algo más actual, como las nuevas TICs**”. (Representante de la FVMP).*

Del mismo modo, el uso de las nuevas TICs en la administración por parte de los usuarios implica filtrar las demandas, dudas y sugerencias de estos, permitiendo, de nuevo, aumentar la tan ansiada eficacia. Hasta tal punto es importante este factor de la eficacia que, como viene sucediendo a lo largo de todo el informe, aparece la referencia gerencial a “los recursos que se liberan” para hablar de aquellos empleados de la administración que, gracias a las TICs, pueden dedicar el tiempo a otras tareas:

*“Tenemos una herramienta intranet, COORDINA, aplicación que da información a todos los centros (documentos, normativas, etc.) para información de los funcionarios. Tiene la pretensión de dar información, y de ser un foro para ellos, sugerencias, etc. Está al día actualizado. Tiene varias carpetas, por ejemplo, formación, normativa, selección de alumnos, oferta de servicios: herramienta actualizada para los trabajadores... La gente se siente respaldada, nos plantean dudas, ha supuesto un salto muy importante, pues introduce agilidad, para actuar todos al unísono, porque si no se tiende a actuar de forma distinta”. (SERVEF).*

*“...orientación cada vez es más importante; integración de las nuevas TICs no sólo en orientación sino también en las redes de oficinas de empleo (por ejemplo, los Cajeros Autoservef); favorecer el uso del ciudadano de las gestiones administrativas y burocráticas. En todas las oficinas de empleo: renovar la prestación. Esto ha costado porque **la cultura ha costado cambiarla**. Hoy en día lo utiliza más de la mitad. **Reducimos la presencia física en la oficina** y libera recursos para **hacer cosas más interesantes...** Este cajero permite cambiar la programación de la formación. **El cajero ha dado una opción al ciudadano le da muchas posibilidades**”. (SERVEF).*

Sin embargo, esta acepción de modernización vinculada al uso de las nuevas TIC apenas aparece en la mayoría de los discursos de las personas entrevistadas y cuando aparece, lo hace como parte del discurso modernizador de las administraciones públicas. En este sentido, si las asociaciones y actores terceros inciden en el discurso modernizador como vinculado a los nuevos modos de gobierno tanto de las entidades intermediarias como del gobierno del desempleo, en el caso de las administraciones públicas, está también muy presente una acepción más técnica de la modernización, y, en ese, sentido, vinculado al uso y aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Así, cuando esta acepción de modernización aparece, se vincula a un doble principio: por un lado, incrementar la eficacia técnica a fin de ofrecer un servicio más ágil y flexible; pero por otro, el acercamiento a los ciudadanos, el permitir que este sea co-productor del servicio ofrecido por las administraciones públicas.

## **IV. QUÉ SIGNIFICA LO PÚBLICO.**

### **4.1. Introducción: el significado de lo público en el nuevo paradigma de la activación.**

La transición española facilitó el incremento de la intervención del Estado en las políticas sociales y de empleo, planteándose importantes críticas sobre la eficacia de esta intervención social para hacer frente a la crisis del mercado de trabajo, que en España era particularmente notoria desde finales de la década de los setenta. A estas críticas se han unido, desde hace varios lustros también, la presión ejercida por fuerzas supranacionales, como es la UE, el FMI, la OCDE o la OIT, que ha insistido en un necesario replanteamiento de la gestión pública. Sin embargo, la administración pública española no ha permanecido inmutable, sino que ha ido experimentado, a lo largo de estos años, diversos cambios que se han traducido en reformas importantes en sus niveles organizativos, así como en sus estrategias de actuación, con los objetivos de incrementar la eficiencia y eficacia en su gestión. Sin embargo, estos cambios en la gestión han puesto de manifiesto tensiones entre aquellos elementos relacionados con el mercado y lo privado frente a lo estatal y lo público. Todas estas transformaciones en persecución de la modernización nos colocan, por tanto, ante una pregunta clave: ¿Qué significa actualmente lo público?

A partir del análisis del discurso de los distintos actores sociales, podemos decir que existe un unánime consenso acerca del inadecuado funcionamiento de los servicios públicos. Mantienen un discurso crítico que expresa las condiciones que impiden un eficaz funcionamiento e inciden en una necesaria transformación. Y en el diagnóstico general, todos parecen coincidir al manifestar un descontento general con un modelo de intervención que podríamos calificar como burocrático, y cuyas características más destacables son la centralización y la homogeneidad en los procesos de gestión. Este acuerdo compartido tanto sobre la situación actual (el desfase) como sobre el modelo a adoptar en la situación actual se realiza dentro de un marco discursivo que enfatiza una descripción dinámica de la situación actual, caracterizada por un contexto de importantes cambios, tanto económicos como institucionales, que harían inviables y obsoletos modelos más centralizados y burocráticos.

A pesar de la diversidad de perspectivas que los actores mantienen a la hora de significar su particular visión del problema, todas coinciden en una apelación a modos de gobierno o a estrategias de intervención diferenciadas frente a un referente de intervención “burocratizada, centralizada y uniforme”. Si bien los matices de las diversas nociones que se usan son diferentes, todas ellas comparten una visión según la cual es necesario hacer frente a un pasado que califican como inadecuado e inadaptado a las condiciones contemporáneas de producción del desempleo. Por ello, es importante retomar la distinción, antes señalada, entre discurso “neopúblico” y “neopresarial”. En ambos casos, se demanda una transformación en los modos de gobierno, pero si la metáfora que aglutina el primer tipo de discurso es la de consenso y cooperación, en el segundo sería la privatización, y con esta, su consiguiente introducción de los mecanismos de mercado en el seno de la gestión pública. Muchas de las técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial, como la demanda de flexibilidad, descentralización, evaluación, etc. son incorporadas en los discursos de estos actores, participando así de una nueva “cultura de intervención”.

Si estos patrones discursivos representan la polaridad de posiciones de los diversos actores, sin embargo, no pueden atribuirse de manera exclusiva a los actores sindicales, ya que el discurso neopúblico con el que se dota de sentido a los cambios por parte de los actores sindicales, se ve mezclado con numerosos registros que apelan a valores como la utilidad, el valor de lo práctico y la eficiencia de la gestión pública: igual que en el caso de los actores privados del ámbito lucrativo. Si bien estos actores construían el sentido de su discurso en base a referencias mercantilizadoras y privatizadoras, no obstante estos argumentos estaban mezclados, a su vez, con gran número de categorías propias del registro neopúblico. Por tanto, en la práctica ambos discursos presentan un importante carácter híbrido. En este sentido, se genera un proceso discursivo repleto de paradojas y ambivalencias en el que, al mismo tiempo que se reclama flexibilidad, se exige control, junto a una preferencia de descentralización y delegación de funciones a actores múltiples; se demanda centralización, y junto a la desburocratización del gobierno de las políticas de empleo, se reivindica regulación administrativa. En este sentido, coincide con las características doble-vinculantes propias de los discursos *manageriales* de la empresa privada (Fernández Rodríguez, 2007).

La retirada de la participación de los poderes públicos en la implementación de las políticas ha dejado un vacío que está siendo progresivamente ocupando por gran número de actores híbridos entre el espacio público y privado. Esta multiplicación de actores en un vacío normativo se traduce en una carrera competitiva por “ocupar” un importante espacio en este “mercado de la transición”. En este mercado, el Estado saca a concurso público una serie de convocatorias a la que concurren diversas entidades pasando así los poderes públicos a ocupar un papel de gestión de subvenciones estatales. Así, aparte del Estado, otros actores como las ONGs, sindicatos o ETTs son ahora los actores prioritarios en la gestión del desempleo, a partir del desarrollo de programas y servicios a los que concurren. Los sindicatos consideran un problema que no se estén cumpliendo o que se estén retrasando demasiado las propuestas recogidas en la legislación que implican la constitución de órganos consultivos y de decisión sobre las políticas de empleo en los que la participación sindical se considera relevante. Asimismo, las diferentes entidades sin ánimo de lucro se lamentan de su falta de representación en órganos de decisión, quedando su participación reducida a su presencia en órganos consultivos.

A continuación nos ocuparemos de las dicotomías y ambivalencias que emanan del discurso del consenso o *partenariado*, un discurso defendido en gran medida por los actores sindicales, pero en el que participan, con matices diferenciados, otros actores económicos y sociales. Observamos que los cambios en los discursos de los actores plantean una reformulación de su identidad, de la identificación que hacen de los problemas y de sus propuestas, e incidiendo por tanto en una redefinición del modo de nombrar ‘lo público’. Articulamos el análisis de este tipo de discursos en dos ejes. Trataremos, en primer lugar, los discursos protagonizados por los sindicatos, desde los que estos transmiten una representación de sí mismos como actores que están, o desean estar, institucionalmente integrados en la gestión de políticas de empleo, al mismo tiempo que reclaman un arbitrio estatal entre posturas de disenso de las que, igualmente, se consideran abanderados. Esto significaría la reivindicación de una mayor presencia del Estado (que en ocasiones se presenta desprovisto de las funciones “que le son propias”) para regular, sin embargo, disputas inexistentes, dado que los sindicatos no actúan, en modo alguno, como un agente de contrapoder en este contexto. Estos

discursos desvelan, además, la pugna de los agentes “satélites” de la gestión por una legitimidad, incluso de corte institucional, de su participación en la misma. El segundo eje del análisis se dedicará a la exploración de los nuevos discursos de las ETTs al respecto de sus intentos de redefinición de sí mismas como organismo proveedor de un servicio (más que perseguidor de un beneficio), discursos desde los que estas empresas tratan de legitimar y ampliar su parcela de intervención en el ámbito de las políticas de empleo mediante un cierto lavado de imagen.

#### **4.2. Adopción de dinámicas favorables al status quo versus reconocimiento del Estado como árbitro: la reconstrucción de la identidad sindical y de las ONGs en el proceso de modernización.**

Los actores entrevistados han manifestado, como señalamos anteriormente, un profundo consenso en la denuncia de un modelo de intervención centralizada (top/down) gestionada directamente por las administraciones públicas, y donde los poderes centrales asumen el diseño de políticas uniformes, inspiradas en un principio de igualdad de oportunidades. Frente a este modelo, los actores coinciden en reivindicar un nuevo modelo de gobernanza a múltiples niveles, en donde se reclama la participación de diversos actores en las diferentes etapas del proceso de intervención. Este proceso de delegación o con-formación de políticas con actores múltiples ha sido conceptualizado con expresiones como las de concertación, pacto, negociación, mesa redonda, contrato etc., sobre las que discutiremos a continuación.

El pacto implica la corresponsabilización de cada una de las partes en los resultados del acuerdo. Esta situación puede generar potenciales conflictos en esta lucha por poder simbólico, a la que contribuye la posición de los diversos actores frente al desempleo. En estos procesos de luchas discursivas en torno al significado, se construye también la identidad de estos actores, con lo cual esta corresponsabilidad puede situarles ante una posición frágil. A este respecto, los interlocutores sociales han construido, tras la transición, su identidad y práctica política en torno a una posición de vigilancia de los derechos de los trabajadores frente a iniciativas y estrategias vulnerabilizadoras procedentes del mundo empresarial, en particular, y de los poderes públicos, en general. En esta posición se ha asumido una relación de asimetría y de contradicción entre ambas partes, que explica que los representantes de los trabajadores han tenido que mantenerse “alerta” ante las iniciativas de los poderes públicos que, en muchos casos, eran observadas como las resultantes de estas desequilibradas relaciones de fuerza. En este sentido, la identidad del sindicato se debate entre su función de “contrapoder” y su papel de reforzamiento del status quo, entre el “dentro” y el “fuera”. Ya no constituyen un contrapoder frente a la norma estatal, sino que forman parte de la norma, y ante esta redefinición de su identidad legitiman la descentralización del gobierno de ‘lo público’:

*“para lo positivo y lo negativo, nos hemos remangao, lógicamente, si tú quieres intervenir, no puedes intervenir sólo desde la barrera, o te tiras y juegas o es complicao, yo sé que eso a veces choca con la **función clásica** de un sindicato, pero a nosotros no nos parece que sea incompatible ....” (CCOO de Sevilla).*

Ante esta ambigua y dilemática posición, el sindicato parece tenerse que reinventar. Su identidad deja de construirse únicamente como árbitro de la actuación de los poderes públicos, papel que les ha dotado de legitimidad frente a los trabajadores, pero que ha podido también contribuir a erosionar su capacidad de intervenir en el gobierno público,

ya que ahora se consideran o se presentan como parte o engranaje de lo público. En este cambio de posiciones entre diversos actores, el sindicato redefine su función, que trata de combinar el pacto y la movilización:

*“la capacidad de movilización y de opinión de CCOO por estar en concertación no se ha quitado”. (CCOO de Sevilla).*

Es interesante observar como esta tensión entre el “dentro” y el “fuera” o entre cómo estar “dentro” permaneciendo fuera les sume en un proceso de crisis de identidad sindical ante un problema de credibilidad y legitimidad política ante sus representantes.

*“...lo que dicen por ahí habrá que aguantarlo, hace poco, ¿qué hacen los sindicatos? Como viven tan bien y viven de subvenciones, no hacen huelga.... uno al final se acostumbra, no lo comparte, pero bueno”. (CCOO de la Comunidad Valenciana).*

Esta visión paradójica, que asume y cuestiona las nuevas reglas de juego, sume a las asociaciones sindicales ante importantes dilemas. Este es particularmente el caso con la noción que abanderan de pacto o acuerdo social. Con esta noción se plantean modos alternativos de regulación, no tanto basados en normas absolutas dictadas de antemano y uniformidad administrativa sino en acuerdos adaptados a la situación específica. Esta noción acarrea por tanto un modo alternativo de conceptualizar la regulación social y el gobierno de lo público.

De este modo, las organizaciones sindicales mantienen una posición híbrida, entre una intervención dirigida a la defensa de la protección social, y otra orientada hacia la búsqueda de modos de fomentar un adecuado funcionamiento de los servicios públicos frente al desempleo. Así, y como en otros países europeos, los sindicatos se han dirigido a proporcionar servicios sociales, como es la formación. La práctica política del movimiento sindical dirigida a controlar las condiciones de trabajo, que en la mayor parte de los países europeos ha promovido la afiliación sindical, va a orientarse también a luchar contra el desempleo. Uno de los roles fundamentales de las organizaciones sindicales en esta lucha contra el desempleo va a ser la provisión de servicios, que en muchos países con el sistema Ghent<sup>71</sup> puede haber facilitado una alta tasa de participación sindical en ellos.

Las asociaciones sindicales se mueven, así, en una doble lógica entre el cuestionamiento del status quo y su naturalización, su capacidad de movilización y de encauzar una acción colectiva y su contribución a mantener el status quo. La capacidad de movilización es además de un recurso político, un recurso identitario:

*“no sabemos si se atreverá a sacarlo o no, pero si lo hace, ya sabe. ... te lo avisamos, no somos de salir todos los días en la prensa diciendo a la calle, pero cuando lo decimos una vez, lo hacemos, le hemos dicho al ministerio que eso era motivo de movilización, la inclusión de agentes privados en al intermediación supone estar hablando de listas negras, de los sindicatos americanos...”. (CCOO de Sevilla).*

Se debaten así en una posición dual entre su identidad basada en la capacidad de movilización social y de control del poder, y su posición participe en este poder, pero

---

<sup>71</sup> El sistema Ghent consiste en el control, por parte de las asociaciones sindicales, de la administración de los seguros de desempleo.

que pretende mejorarlo. En esta reivindicación de concertación o acuerdo subyace una más básica que es la de participación, esencial para su reconocimiento como actores legítimos; no obstante, esta participación también puede contribuir a erosionar, al menos parcialmente, su legitimidad como movimiento social. Pese a ello, se expresa de forma continua la importancia de participar en todos los foros posibles:

*“Nos gustaría participar en los procesos de negociación abiertos por el Servef, ya que pensamos que va a ser bueno para los desempleados”.* (Representante de UGT de la Comunidad Valenciana).

En este debate entre espacios de legitimidad y reconocimiento diferenciados, se hace de la participación de los actores una cuestión primordial. Su capacidad de participar en el diseño de estas políticas, antes y no sólo en la fase de su implementación, es observada como un importante avance. Así, su función se transforma, y pasan de ser los principales movilizados y controladores de las iniciativas de los poderes públicos a co-diseñadores de estas, aunque este papel depende mucho de las regiones y del tipo de actores:

*“no somos exclusivamente meros entes consultores a los que se consulta una norma, somos con quien se negocia una norma”* (representante de CCOO de Sevilla).

*“es complicadísimo que las alegaciones de profundidad y de calado se hagan nítidas, podemos discutir, podemos aportar, algunas cosas se cambian, pero de menor calado”* (representante de CCOO de Valencia).

Por tanto, esta retórica del consenso y del pacto, en la que participan unánimemente los diversos actores y que reclama un cambio en un modelo de gobierno centralizado, lleva pareja el reconocimiento de la necesidad de participación de diversos actores representantes de la sociedad civil en los asuntos de lo público, como ya citamos anteriormente:

*“Hay que saber renunciar de lo mío para que el otro ponga, permitiendo que haya un liderazgo coordinado, donde se comparten espacios”* (Representante de Cáritas España).

*“Yo en el momento que Cruz Roja, Cáritas, y alguna organización más me proponga alternativas, cambios de modelo social, de pautas, de cultura, de cómo mejoramos el tejido productivo, de cómo mejoramos el trabajo... eso, lo hacen los sindicatos, pero después Cruz Roja, Cáritas, se dedican a lo que se dedican; ellos, el mundo del trabajo, tendrán gente que entenderá, pero no es su especialidad (...) cada foro requiere sus grupos, por ejemplo, en participación ciudadana, pues habrá gente de todo tipo de organizaciones, fundaciones, etc, (...) pero cuando hablamos de empleo, tienen que estar los que entienden de empleo”* (p 5, representante de CCOO de Valencia)

Esta apelación a la participación de actores sociales como ONGs se basa en un doble criterio: en primer lugar, una necesaria modernización (“no sólo hay que tener en cuenta a los clásicos”) y reinención de la intervención, en segundo lugar, una puesta en cuestión de la pertinencia de lo “público” y de la capacidad de los servicios de empleo para hacer frente al creciente problema de la exclusión. En su discurso, sitúa a las ONGs como el ámbito “natural” para hacer frente a este problema. La participación de entidades privadas sin ánimo de lucro es así construido como condición necesaria para mejorar la eficacia de los servicios públicos.

De este modo, ONGs como Cáritas dan sentido a su participación por su capacidad de dar voz a sujetos vulnerables, excluidos de los mecanismos de representación más habituales. Se argumenta su capacidad de movilización y acceso a grupos generalmente excluidos de las políticas públicas. En este marco de pervivencia de diversas matrices categoriales que atraviesan la crisis del mercado de trabajo, se está produciendo un complicado proceso de erosión de los límites entre la definición de lo público y lo privado:

*“hace muchas funciones que debería hacer un funcionario público, con este tema hemos tenido muchas dificultades, por ejemplo, la FAFE son los centros de referencia de los servicios de orientación, imagínate la disfunción que hay, una entidad que no es Junta de Andalucía tramita órdenes a los distintos centros que tienen subvención de la Junta (las unidades Orienta) sin ser Junta, incluso han intentado hacer funciones que no les corresponden, que corresponden a los funcionarios públicos, estar en comisiones de selección de orientadores, personal UTDLT...”.* (CCOO de Sevilla).

No sólo se produce una dilución de las definiciones de los espacios de intervención, sino que este proceso de delegación de funciones a diversos actores puede también facilitar la difusión de responsabilidades, particularmente cuando los gobiernos de ambos niveles no coinciden. A pesar de este discurso hegemónico, que hace del establecimiento de adecuadas redes de acción colectiva a distintos niveles la condición de una gobernabilidad social, el hecho de establecer redes de *partenaires* no implica necesariamente una profundización en la democratización de los poderes públicos (una mayor participación de la sociedad civil), ni una mejora en la eficacia de los dispositivos sociales, tal y como se desprende de diversos estudios (Serrano Pascual, 2005).

Respecto a la participación del tercer sector y de los actores sindicales, si bien esta permite movilizar e implicar a actores adicionales en la lucha contra la exclusión, también puede erosionar su capacidad política transformadora. Y es que la autonomía de los *partenaires* es una condición central para favorecer el *partenariado* (Heidemann, 2001). El dilema de gran parte de estos *partenaires* es entre optar por el mercado e integrar así una lógica comercial, o bien la dependencia del Estado, con el paralelo riesgo de instrumentalización. A su vez, el objetivo inicial del movimiento asociativo – el impulso de la inserción, de carácter socio-profesional, de colectivos excluidos del mercado del trabajo- puede verse transformado. Ante la carencia estructural de puestos de trabajo, estos actores están siendo progresivamente conducidos a una gestión social de los efectos de la crisis del mercado de trabajo (Ouali y Rea, 1994). Por tanto, si bien la participación de diversos actores y la búsqueda de consenso aparecen como una condición importante para una mayor justicia y eficacia de las intervenciones públicas, de esta no se sigue necesariamente el establecimiento de *partenariado*, pudiendo a su vez tener diversos efectos perversos (instrumentalización, arbitrariedad, degradación de las condiciones de trabajo, desresponsabilización del Estado, etc.).

Esta disyuntiva entre las bondades del *partenariado* y sus debilidades y limitaciones da paso, en buena medida, como venimos anunciando, a una preocupación por el riesgo de la posible *desresponsabilización* del Estado. Tras la crisis del Estado social, éste delega sus funciones al tercer sector por su menor coste y mayor versatilidad (Aragón, 2001; Estivill, 2001). Este sector puede servir, a su vez, para debilitar los canales más representativos de representación social (regulación del trabajo). A este riesgo de debilitamiento de la institucionalización de la responsabilidad social, se añade las

dificultades que una óptica local de intervención puede experimentar a la hora de identificar la dimensión colectiva de los problemas experimentados por los desempleados. De ahí el interés en establecer estructuras de cooperación entre *partenaires* sociales y civiles a diversos niveles administrativos.

En este sentido, se considera que los Servicios Públicos de Empleo han perdido liderazgo en cuanto a la definición de los objetivos y la gestión o el seguimiento de las políticas de empleo. Se comenta que los SPE *se han convertido en entes burocráticos para gestionar subvenciones, pero no tanto la gestión de objetivos ni resultados* (Secretaría Confederal de Empleo de CCOO). En el reparto de responsabilidades, parece que los poderes públicos se han eximido de su papel prioritario en la gestión de las políticas de empleo, dando paso a un modo de *gobierno sin gobierno* en el que las competencias no están demasiado definidas, y en el que las entidades, de manera fragmentada adquieren responsabilidades sobre el devenir de las políticas. Se comenta, por ejemplo, que los Itinerarios Personalizados de Inserción se llevan a cabo por las entidades, en lugar de ser los SPE los que asuman este papel, o que los SPE no se hacen cargo de garantizar un servicio sino, más bien, de la gestión de fondos o de gestionar programas específicos (*Se gestionan programas, no se gestionan servicios...Se han convertido en entes burocráticos para gestionar subvenciones...Es evidente que las políticas de empleo las van a seguir gestionando entidades colaboradoras...*). También se comenta que este papel residual que realiza el SPE lo convierte en un servicio al que la gente acude *para que le gestionen la prestación (por eso se inscriben) pero nadie piensa que le vayan a conseguir empleo* (Representante confederal de CCOO).

Esta demanda de reapropiación de los poderes públicos del espacio de las políticas de empleo es particularmente típica de las asociaciones sindicales, que reclaman que los servicios públicos asuman el papel de actores clave de la inserción laboral, frente al rol burocrático adoptado de simple gestión de las subvenciones. En este sentido, su discurso se enmarcaría en el registro “neopúblico” antes citado, si bien, y como se ha manifestado anteriormente, estas ideas coinciden con una visión muy crítica del funcionamiento de los servicios públicos de empleo, caracterizado como lento, burocrático y perjudicado por el excesivo papeleo, y con pobres recursos humanos.

#### **4.3. Complementariedades “servicio/beneficio”: las ETTs en persecución de un mayor espacio de legitimidad pública.**

En el centro de la problemática sobre la participación de nuevos agentes y la definición relativa de su labor frente a lo que han sido funciones públicas las ETTs presentan discursos dirigidos a la reconversión de su imagen pública haciendo apología de su labor de servicio, como ya se destacó anteriormente. Tras reconocer de manera abierta cómo la primera legislación del año 1994, las ETTs han manifestado que aquella primera norma que institucionalizaba las diferencias salariales se convirtió en su bestia negra, al generar desigualdades salariales entre contratados vía ETT y personal de la empresa haciendo un mismo trabajo. Desde la Asociación estaban de acuerdo podía haber contenido errores, aunque desde AGETT se consideraba como una solución de emergencia que había respondido a una situación desesperada. Ya que “había una tasa de desempleo del 20%, era una forma de crear empleo de forma rápida, pero qué pasó, que se hizo mal”. Reconocían así que los comienzos habían generado una explosión de empresas dedicadas exclusivamente a la sobreexplotación de la fuerza laboral, pero con

los años y las restricciones legales impuestas habían reestructurado el sector y habían sobrevivido las empresas que verdaderamente aportaban valor añadido. Además, han contribuido, desde su punto de vista y como se ha señalado antes, a la lucha contra el desempleo, pese a las opiniones negativas de los sindicatos españoles. Gran parte de su discurso lo hemos recogido en una sección anterior, pero podemos resumirlo en los siguientes aspectos:

- a) Se trata de dejar de lado la imagen de empresas dedicadas a proporcionar mano de obra barata para enfatizar sus cualidades como consultoras de RRHH.
- b) Se presentan a sí mismas como empresas que luchan contra el desempleo y la economía sumergida.
- c) Hay una queja generalizada de que no se les deja desarrollar su labor, sobre todo por los prejuicios de los sindicatos españoles.
- d) Ellos son los únicos capaces de insertar al trabajador ya que cuentan con especialización y experiencia en estas tareas.

Desde las ETT se considera que la nueva crisis económica está abriendo nuevas oportunidades para el sector, y se consideran apoyadas por algunas administraciones, ya que son las depositarias de un importantísimo know-how en la inserción de desempleados. Se puede apreciar de nuevo que la idea es la de la profesionalidad, sabiduría, y especial conocimiento del mercado de trabajo. Algunas voces de CCOO consideran que su participación ya es un hecho y que el avance de estas entidades en la gestión descentralizada de las políticas de empleo es una cuestión irrevocable, pero apuntan a que será necesario un control sobre las condiciones en que entran a participar. Sin embargo, otras voces se decantan por su posición tradicional de enfrentamiento a la entrada de estas agencias privadas de colocación con ánimo de lucro:

*“A ver cómo se regula eso...son lobbies de presión muy fuertes...Creemos que hay que poner requisitos y ser mucho más selectivos”. (Representante confederal de CCOO).*

*“...le hemos dicho al ministerio que eso era **motivo de movilización, la inclusión de agentes privados en la intermediación** supone estar hablando de las listas negras, de los sindicatos americanos”. (CCOO Sevilla)*

Por lo tanto, se puede apreciar que, pese al esfuerzo de las ETTs por ganar un espacio de legitimidad pública, proveyendo servicio público a la vez que obteniendo beneficio empresarial, sigue encontrando poderosas resistencias por parte de algunos actores, y con mala imagen social que todavía permanece, incluso entre los propios empleadores (Alonso, Fernández y Nyssen, 2009). Pese a ello, y si la crisis económica sigue deteriorando las cifras del número de desempleados, es muy posible que puedan encontrar espacios adicionales a los actuales, siempre que los poderes públicos lo apoyen.

## CONCLUSIONES.

Bajo la apelación a la noción de flexibilidad, desde los distintos actores sociales que participan en el ámbito de intervención contra el desempleo, se están planteando importantes críticas al poder central burocratizado, que es acusado de rígido e incapaz de adaptarse a condiciones cambiantes. El principal argumento en el que se basan los actores políticos y científicos para apoyar un nuevo paradigma de intervención se basa en la apelación al discurso de la complejidad creciente. La estricta segmentación de las responsabilidades que ha caracterizado a las intervenciones públicas ha hecho al sistema de intervención social particularmente rígido. Esta rigidez ha sido vista como la causa de la ineficacia de estas políticas, ya que no considera la naturaleza plural y multidimensional de los problemas de los desempleados.

Otro argumento justificador importante de la reforma global de la intervención en el ámbito del empleo se construye a través de la apelación a las directrices y recomendaciones internacionales y especialmente a la UE como referentes y premisas de autoridad. Se plantea, como solución unívoca, una necesaria estrategia de la modernización, que se asocia simbólicamente a la convergencia europea, al cambio en los modelos de gestión pública, y a la incorporación de un nuevo modo de entender la seguridad. En este marco, se ha generado un proceso de recomposición de los poderes centrales basado en la descentralización, delegación de funciones a terceros actores y desburocratización. Multiplicación de lógicas, de principios, de filosofías políticas, de referenciales y marcos categoriales sin una clara coordinación, lo que genera diversas contradicciones y facilita un proceso en donde los actores compiten, más que colaboran, por poder simbólico y económico. En estos procesos de establecimiento de redes de partenariado en donde actores de diversa índole participan puede facilitar que sus objetivos como organizaciones políticas o sociales se mezclen con los fines de la intervención social y que sus intervenciones se traduzcan en prácticas de defensa del territorio de competencia.

En esta tesitura, agentes públicos como las asociaciones sindicales se han visto desarmados políticamente, de modo que sus discursos basculan entre una reafirmación preformativa de su posición tradicional de contrapoder y la aceptación, e incluso participación, de las condiciones del status quo. Esta posición ambigua entre un “dentro” y un “fuera” les hace cómplices y, por tanto, rehenes, de un funcionamiento cuyos principios pueden no compartir. Ya no constituyen un contrapoder frente a la norma estatal, sino que forman parte de la norma, y ante esta redefinición de su identidad legitiman la descentralización del gobierno, de ‘lo público’. Para otros agentes del mercado de trabajo, su posición de intervención y colaboración en el proceso modernizador se presenta mucho menos problemática y, por el contrario, para ellos el recurrir a discursos de inevitabilidad de las nuevas circunstancias económicas se torna en apelaciones a una necesidad de mayor eficacia, que ellos mismos se consideran en plenas facultades, y con total legitimidad de satisfacer. Tal es el caso de las corporaciones locales, ONGs y ETTs. Todos estos discursos son el testimonio de que se está produciendo un complicado proceso de erosión de los límites entre la definición de lo público y la definición de lo privado.

Una perspectiva política del asunto de la descentralización nos llevaría a pensar en nuevos canales de participación de toda la sociedad en busca de una gobernabilidad

democrática (Schönwälder, 1997); sin embargo, lo que se sustrae del discurso de estos actores es una descentralización de tipo productivo en el sentido de una práctica de adaptación y apertura de todos los entes a los “cambios” que se producen en el sistema económico, siendo el individuo desempleado el que más se ha de adaptar; por ejemplo, asimilando que la asistencia que le cubría antaño se ha convertido en un elemento negativo para salir de su situación. Asimismo, el concepto asistencial se utiliza con una connotación peyorativa, para referirse a la ausencia de una ciudadanía activa. Lo que entendemos por asistencialismo adquiere un nuevo matiz, dejando atrás el significado que adquiere cuando se refiere a la pérdida de una ciudadanía activa y crítica con los problemas de la sociedad, frente a un tipo de solidaridad bien intencionada pero más emotiva que crítica (Alonso, 2001). En este discurso se apela a la lacra del asistencialismo no para promover una ciudadanía activa con los problemas de la sociedad, sino para facilitar una ciudadanía activa para adaptarse a los problemas del mercado de trabajo y de las empresas.

Este problema se ve agravado por la estratificación administrativa, que dificulta la cooperación y comunicación entre los diferentes actores. Esta defensa corporatista de las áreas de responsabilidad no facilita el establecimiento de un espíritu de colaboración. Luchas por el control de la gestión de los fondos, y la competición por el poder y los recursos son también luchas por la definición del significado del problema. Por tanto, si bien parece haber un cierto consenso sobre una retórica de defensa de un modelo de intervención basado en la concertación y en la participación múltiple, los criterios a los que se apela pueden diferir según el grupo social. La matriz categorial de este paradigma alternativo de intervención social basado en partenariado puede basarse en la búsqueda de eficacia de estas mismas políticas (estimula la innovación, permite la utilización del conocimiento de grupos que trabajan sobre el terreno, permite la adaptación al caso individual y al contexto local, y posibilita el establecimiento de una intervención holista que trate de forma transversal los diversas dimensiones del problema) o bien en marcos de sentido vinculados con la búsqueda de justicia social y lucha contra la vulnerabilidad, de desempleados y trabajadores.

## **B) ANÁLISIS ESTUDIOS DE CASOS:**

### **INTRODUCCIÓN**

En el seno de esta investigación, han sido realizados estudios de caso con tres experiencias emblemáticas de las lógicas de la flexiguridad y de la activación. La selección de estos estudios de caso obedece a dos criterios fundamentalmente. Por un lado, encarnan esta tendencia a la descentralización de las funciones de gobierno del Estado en el ámbito de la protección social y la delegación de estas a entidades privadas sin ánimo de lucro y, por otro lado, representan la extensión de las nuevas lógicas de intervención que tratan de promover la autonomía y la activación de los sujetos. Es decir, a través de los estudios de caso llevados a cabo se pone de manifiesto cómo nuevas lógicas de gobernanza basadas en los postulados del nuevo gerencialismo y la gestión por objetivos, que suponen una reforma administrativa del Estado y de la concepción de la acción pública de gran calado, se compaginan (y a la inversa) con nuevas formas de entender los problemas y, por tanto, con una reformulación de las acciones emprendidas para su solución.

El primer estudio de caso ha sido realizado con la Fundación Cáritas Sevilla, concretamente su programa Orienta. Se trata de una de las entidades sin ánimo de lucro con mayor implantación en el territorio español. El programa Orienta es el principal exponente de la colaboración establecida entre esta entidad y el servicio regional de empleo andaluz y se dirige a proveer de orientación a desempleados inscritos como demandantes, pero prioritariamente, aquellos en riesgo de exclusión social.

El segundo estudio de caso realizado ha sido el de la Fundación Forja XXI, otra institución que colabora habitualmente con la Junta de Andalucía en cuestiones relacionadas con la orientación de desempleados, centrándose fundamentalmente en colectivos que han tenido relación con el mundo laboral, esto es, cuentan con al menos alguna experiencia laboral.

El tercer estudio de caso que hemos realizado es el de la Asociación Valenciana de Ayuda a Personas Excluidas (AVAPE). Su trabajo se centra principalmente en facilitar la integración social y laboral de colectivos en alto riesgo de exclusión social de la Comunidad Valenciana. Al tratarse de colectivos excluidos, se intensifican las prácticas y los mecanismos que integran la norma de la flexiguridad y se incorporan fuertemente modos de intervención terapéutica de los sujetos. Se trata de un modo de acción contra el desempleo que atiende sobre todo a una regulación moral y a la modulación de las conductas y hábitos de los sujetos.

Las lógicas de intervención observadas en estos estudios de caso son, por tanto, representativas de las recientes tendencias modernizadoras, particularmente, la apelación a la participación de la sociedad civil y de iniciativas privadas, y el énfasis en el reforzamiento de las competencias psicosociales de los usuarios. Dichas tendencias aparecen especialmente enfatizadas en la intervención dirigida a la inserción laboral de grupos con mayor grado de exclusión social. En este sentido, estas experiencias de intervención sociolaboral encarnan modos renovados de entender la seguridad y la protección social. Por tanto, su estudio constituye un objeto de particular interés, ya que, por un lado, estos dispositivos representan los nuevos modos de entender la seguridad, y

por otro, manifiestan este progresivo proceso de difusión y debilitamiento de las fronteras entre lo público y lo privado.

El análisis de estas experiencias de intervención desvela las paradojas ante las que se enfrenta gran parte de los nuevos modos de hacer frente al desempleo que encarnan esta filosofía de la flexiguridad. Tal y como vimos en momentos anteriores, la gran vulnerabilidad que caracteriza la situación de estos colectivos es “tratada” políticamente desde una óptica psicologizante que, más que dirigirse a la transformación de estas condiciones de fragilización del trabajo, incorporan una filosofía cuyo centro es el sujeto. Estos dispositivos, particularmente aquellos dirigidos a colectivos en gran riesgo de exclusión social cuya condición de vulnerabilidad en el mercado de trabajo es particularmente notoria, se enfrentan ante una compleja paradoja. Como resultado, su margen de maniobra para transformar las condiciones políticas y sociales de estos colectivos es muy limitado. Las estrategias de intervención se orientan a preparar a los demandantes ante estas condiciones de inestabilidad, a reforzar sus escasas competencias técnicas, a normalizar itinerarios de sujetos alejados de la norma de empleo. Una doble tarea caracteriza el quehacer de estas entidades, en primer lugar, la normalización de su empleabilidad, a fin de reducir su posición en la cola de espera; en segundo lugar, el reforzamiento terapéutico dirigido a facilitar las capacidades adaptativas y agenciales del sujeto. Por ello, se enfrentan ante una curiosa paradoja, que en otros trabajos hemos discutido, según la cual, su trabajo con el desempleado va dirigido al restablecimiento de la naturaleza agencial del sujeto, pero por otra, se orienta a facilitar los útiles necesarios para que el individuo se adapte a una situación que viene externamente impuesta, y ante la cual su capacidad agencial se ve muy mermada. Todo ello implica una ingente tarea de resocialización del demandante de empleo. Esta filosofía ambivalente viene expresada bajo el lema del “trabajo de uno mismo”. Se trata de una contribución a la producción de sujetos cuyo autogobierno se pone al servicio de las demandas del mercado.

El principal objetivo o propósito de estas entidades es la orientación laboral. Como veremos con más detalle posteriormente, este tipo de medida se centra básicamente en el abastecimiento, por parte de los técnicos, de diferentes tipos de herramientas (abarcando desde las más técnicas a las más psicosociales) para que los usuarios sean empleables. Si bien se ha analizado en otras partes de este informe qué significa y qué implica la empleabilidad, en estos estudios de caso la empleabilidad es definida como una norma para alcanzar el empleo. En ese sentido, la participación en los cursos de formación, en talleres y la adquisición de competencias sociolaborales proporciona tal estatus de empleabilidad, a pesar de que no garantice mucho más (al menos, no garantiza la deseada inserción laboral). Para llegar a este estadio, todos los discursos, incluido el de los usuarios, parten del presupuesto de que la experiencia laboral no es ya condición suficiente para ser empleable, de que el mercado ha cambiado de forma inexorable e incuestionable (no aparece atisbo de lo contrario en el discurso) y de que en los tiempos actuales es necesario un reciclaje y una puesta a punto a través de estos mecanismos de orientación.

Un segundo propósito derivado de la orientación sería la función terapéutica de los técnicos para con los usuarios. Dicha función terapéutica tendría dos misiones: una, de carácter más explícito, consistente en escuchar y ayudar al desempleado y otra, más implícita y psicologizante, que busca evidenciar una nueva realidad: la flexibilidad del mercado laboral. En relación con la primera, los objetivos centrales son los de

proporcionar herramientas actitudinales a la hora de enfrentarse a una entrevista de trabajo, preparación de un curriculum, conversación telefónica, etcétera. Con respecto a la segunda, esta orientación va encaminada a “hacerles ver”, es decir facilitar que los usuarios sean capaces de ver, por sí solos, la nueva *realidad* que se cierne.

De este modo, hemos identificado varios ejes para el análisis de los modos en que el paradigma de la flexiguridad y los nuevos modos de entender la seguridad impregnan las prácticas de cada estudio de caso. Estas iniciativas encarnan en gran medida algunos de los procesos de modernización de las políticas de empleo, en tres sentidos. En primer lugar, por tratarse de experiencias híbridas entre lo público y lo privado; en segundo lugar, por albergar nuevos modos de gobierno de las políticas públicas; finalmente, porque hacen de la activación, y de la provisión de autoaseguramiento el marco de orientación de sus prácticas. Así, un primer apartado va a centrarse en identificar los ejes a través de los cuales se confiere sentido al proceso de modernización de la intervención social. Veremos entonces cómo la difusión de los límites entre lo público y lo privado es factor distintivo de la nueva gobernanza en el ámbito del desempleo, tal y como discutimos en un capítulo anterior. La legitimación de su intervención se construye bajo la apelación a un campo semántico articulado en torno a tres registros: la desburocratización, la cercanía y la participación.

Estos procesos de modernización acarrearán unas lógicas y normas de funcionamiento que van a ser reorientadas en el lugar de trabajo por parte de los interventores, justamente por la complejidad de su público y las contradicciones que caracterizan su posición en el mercado de la transición. Esto aboca a los sujetos a la construcción de sentido y a la negociación de las normas en su quehacer profesional. El objetivo del apartado 2 es estudiar estos procesos de producción de un orden normativo en el lugar de trabajo por parte de los responsables de la implementación de las políticas. En primer lugar, se observa una notable distancia entre los objetivos prescritos externamente y las prácticas de su quehacer profesional, que son a su vez, en gran medida, resultado de su identidad profesional así como de procesos de búsqueda de sentido y legitimidad en un contexto paradójico. Nos centraremos en analizar los procesos creativos que permiten dotar de una seña personal a su actividad profesional. Analizaremos el nuevo orden normativo que se genera para los profesionales de la intervención en su lugar de trabajo, así como las ambivalencias que se producen debido a su papel delegado de invención de respuestas a la exclusión social y a la protección contra el desempleo. Así este apartado se orienta a estudiar la realidad de los propios técnicos, sus condiciones laborales y cómo gestionan a sus usuarios. En dicha realidad, es destacable cómo los propios técnicos se enfrentan ante sus tareas con un importante nivel de precariedad. Aunque ésta no es comparable a la de sus usuarios, la dependencia constante de la entidad de contrataciones anuales hace que su realidad laboral se construya, sin más opción, a corto plazo. Es decir, a pesar de saber que volverán a su puesto después de dos meses de desempleo por problemas de tipo burocrático (pliegos que no salen, convocatorias que se retrasan, etcétera), muchos de estos trabajadores viven con cierta incertidumbre la situación. A este problema se debe sumar la saturación de la entidad en determinadas épocas (como la actual) y el insuficiente número de horas que dedican a cada usuario que generan un gran stress en su trabajo. Otros dos aspectos que tenemos en cuenta para el análisis son la ciclotímica percepción de la burocracia y las nuevas tecnologías de la comunicación; éstas, según para qué casos, son un estorbo y ralentizan su trabajo o bien constituyen un elemento central y clarificador.

Un tercer apartado, que articula el núcleo argumental de este estudio, va dirigido a analizar los procesos de producción política del desempleado que se generan en el seno de estos dispositivos. Además de intervenir en la transición sociolaboral, estos dispositivos producen sujetos en situación de transición, normalizan identidades que podrían caracterizarse como de nómadas laborales. El principio que vehicula esta producción de sujetos es el trabajo sobre uno mismo, eje este que encarna el principio de la activación (autoanálisis, ajuste de expectativas, automotivación, etc.). Como tecnología gubernamental, es lo que hemos llamado la *socialización en la moralidad de la normalidad* (3.1). Esta situación induce a los individuos a manifestar las contradicciones ante las que se ven enfrentados: tienen que motivarse, aunque sean conscientes de que no hay apenas solución (3.2). O dicho de otro modo, “se les reclama la construcción de una identidad que se presenta como una elección cuando en realidad es un destino, un horizonte insoslayable” Béjar (2001). En este sentido, este apartado va dirigido a analizar como construyen su identidad y como legitiman sus prácticas de intervención en un contexto de bajas expectativas en el mercado laboral.

En este contexto contradictorio, ¿cómo construyen sentido los sujetos implicados? Este es el objetivo del cuarto apartado (4). Las contradicciones expuestas hasta ahora muestran las estructuras dilemáticas que articulan los procesos de construcción de sentido de las personas implicadas, algunas de las cuales vienen definidas por los ejes, más adelante desarrollados: Mejorar competencias (Estado terapéutico)/generar oportunidades (Estado emancipador) (4.1.); Autonomía/autorización (4.2.); Necesidad/responsabilización (4.3).

## **1. Modernización**

### **Nuevos modos de gobernanza y organización administrativa en un entorno flexiguro.**

La cuestión de la exclusión social ha sido en buena medida relegada al ámbito de actuación de asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, situación que ha favorecido la legitimación de una participación creciente de estas en el ámbito del empleo. Paralelamente, se instala un cierto consenso acerca de la incapacidad de los Servicios Públicos de Empleo para hacer frente a este problema. La inclusión de nuevos colectivos que se encuentran en situación y riesgo de exclusión, el imperativo de intervención especializada y experta dada su particular situación y el progresivo auge de un paradigma de intervención en el ámbito del desempleo basado en acciones individualizadas y adaptadas a los “problemas y necesidades” de cada demandante de empleo, entre otros, son factores que han contribuido y continúan contribuyendo al desplazamiento de la agencia de la inserción desde las instituciones públicas hacia asociaciones y entidades privadas. La intervención de los servicios públicos de empleo en el ámbito de la exclusión social es reemplazada por la acción de las asociaciones que son generalmente consideradas en posesión de mayores recursos y experiencia con estos colectivos. Diversas ONG’s reivindican su papel de ‘expertos’ ante el problema de la inserción de colectivos poco empleables ya que se considera que una situación de exclusión social conlleva dificultades añadidas y problemáticas específicas a las que únicamente se puede dar respuesta desde una visión integral del problema y poniendo en marcha diferentes recursos que capitaliza la entidad.

Sin embargo, la posición en la que se encuentran estas entidades en el campo de la inserción laboral es compleja. Por un lado, el incremento de la participación de estos agentes en el desarrollo e implementación de la política de empleo (y por tanto de la acción pública), está contribuyendo al desarrollo de nuevas formas de gobernanza y gestión pública. Se trata de un nuevo modelo que, teniendo como fin primordial la eficacia y la eficiencia (recorte del gasto, especialización, diversificación y flexibilidad de las acciones, reforzamiento de los métodos de evaluación, etc.), se traduce en una tendencia hacia la privatización de la política pública mediante la incorporación de nuevos actores a los procesos de diseño y/o implementación de la misma. Sin embargo, y por otro lado, las demandas específicas y complejas de estos colectivos reclaman más que nunca una reafirmación política de la solidaridad y justicia social.

La incorporación de estos nuevos agentes conlleva el desarrollo de nuevas técnicas de regulación de la relación entre ellos y los distintos agentes públicos, generalmente, a través de contratos (contractualismo). Esta multiplicación de actores y de relaciones contractuales entre ellos, supone la transformación de la política misma, de su contenido (objetivos, resultados) y de la relación que a través de ella se establece entre el ciudadano y el “servicio”.

Por ello, la presencia de ONG’s en el ámbito de la intervención social en un contexto de descentralización del gobierno de lo público ha suscitado un interesante debate. Varios autores destacan que la delegación de las funciones del Estado a organizaciones terceras permite acelerar la democratización en la intervención pública, además de facilitar una

mayor eficacia en las intervenciones, mientras que otros destacan los riesgos de convertir a las organizaciones sociales en entidades mercantiles “a la caza” de subvenciones y de facilitar una desresponsabilización por parte del estado frente a la lucha contra la exclusión social. En todo caso, la descentralización y delegación de funciones por parte de los poderes públicos es un hecho que se viene produciendo en las últimas décadas y que plantea controversias y modificaciones en el establecimiento de los límites entre lo público y lo privado, entre la política social y la economía de mercado, así como en la redefinición de la identidad de estas organizaciones que se mueven en un terreno ambivalente e híbrido entre el mercado, el estado y la sociedad civil.

Los actores que protagonizan este proceso ofrecen una representación específica de la cuestión de la modernización de los servicios públicos de empleo y de la consiguiente descentralización de las políticas de empleo, a la que nos hemos dedicado en una sección anterior. En este apartado, pretendemos recoger las apreciaciones valorativas sobre estos nuevos modelos de gobernanza que se desprenden de las entrevistas realizadas a técnicos, coordinadores y usuarios de estas asociaciones. Estas apreciaciones no son sino una clara manifestación de las distintas controversias, relaciones de poder, reivindicaciones, tomas de posición acerca de las “ventajas y desventajas” que se desarrollan en el seno de los nuevos mecanismos de una gobernanza legitimada por un proyecto de “modernización de la intervención”. Nos interesa centrarnos en cómo evalúan estos actores los obstáculos y retos ante los que se enfrentan para llevar a cabo los objetivos que presentan como organización y en qué medida estos obstáculos y facilidades se construyen bajo el apoyo de la narrativa de la modernización de la intervención social.

Por un lado, estas organizaciones fundamentan su razón de ser en una visión modernizadora de la protección social en las que estas entidades parecen jugar un papel nuclear. Las asociaciones posibilitan la adaptación al caso personal, la cercanía con los ciudadanos y la innovación. Sin embargo, el modo como esta participación se realiza (la falta de coordinación, los inadecuados criterios de seguimiento, la multiplicación caótica de actores interventores, las cargas burocráticas y el uso inadecuado de las TICs, la ausencia de voz en el proceso, la insuficiente financiación y la creciente precarización de las condiciones de ejercicio de la tarea) están generando diversos efectos perversos. Por ello, si bien la participación de estas entidades podría incrementar la eficacia social de las actuaciones frente a la exclusión, el marco que gobierna el funcionamiento de estas entidades dificulta en gran medida la eficacia de este proceso modernizador. Veamos con detenimiento cada uno de estos aspectos.

### **La adaptación al caso personal**

La modernización de la intervención es entendida, en primer lugar, como la búsqueda de adaptación al caso personal que reclama una intervención que se presenta individualizada y de carácter multidimensional, pero que va fundamentalmente dirigida a intervenir frente a los aspectos más psicológicos del problema, cuestiones estas que difícilmente podrían trabajar en exclusiva los servicios públicos de empleo. El énfasis puesto en modificar las actitudes y habilidades de los sujetos que acuden al servicio y, sobre todo, en fomentar su motivación y autoestima, posibilita que estos actores se autoperciban como promotores de nuevos modos de intervención social, frente a un servicio de empleo más generalista que atiende a perfiles muy diversos (como

universitarios, etc.). Este discurso modernizador se refuerza con el énfasis que plantean en una necesaria especialización y división del trabajo por parte de los actores mediadores del mercado de trabajo. Su intervención se ha especializado en el trabajo con este tipo de realidades por considerar que realizan una labor social que no está contemplada desde los aparatos institucionales, lo que les permite presentarse como actores imprescindibles para la atención focalizada a colectivos en alto riesgo de exclusión. Garantizan cercanía con el usuario, la escucha, una labor psicológica y el seguimiento individualizado abordando la complejidad de cada caso concreto.

***Trabajar con personas en riesgo de exclusión social. Ese es nuestro colectivo, ese es nuestro objetivo, y plantear una atención lo más integral posible. Es decir, nosotros lo que planteamos es hacer una orientación sociolaboral, sabiendo que nosotros informalmente vamos a trabajar ahora, pero la parte social la tienes que tener en cuenta. No puede ser de otra manera porque son personas que tienen muchas problemáticas, tú no puedes decir “bueno, yo trabajo el empleo pero ahora resulta que si tú problema de alcoholismo ese no lo vamos a ver.” No, no eso te va a... tendrás que contemplar entre mínimos a esa persona ¿no? Esa es nuestra filosofía de trabajo y luego trabajar en coordinación con los recursos sociales que eso sí creo que nos diferencia de otros servicios totalmente. Es decir, nosotros entendemos que nosotros estamos trabajando itinerario de inserción sociolaboral, en lo que lo social nosotros lo contemplamos, lo trabajamos en coordinación con otros recursos e intentamos hacer una intervención intersectorial con servicios... Y eso sí que creo que nos diferencia de otros servicios, eso y el colectivo con el que trabajamos*** (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Sí, yo creo que eso es cuestión de cuando les plantean a ellos, si son gente que hemos atendido nosotros o ven perfiles extraños, de problemática social, pues sí que nos lo envían. En todo caso son perfiles que atendemos nosotros. No atendemos a universitarios con carrera ni nada de eso, a no ser que sea inmigrante y no tenga homologado y no pueda trabajar de eso, que esos sí que tenemos muchos, pero con carreras nacionales, no* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Es decir, entender que la persona no sólo es empleo, o no es sólo servicios sociales, no sólo es vivienda, no sólo es salud, si no que son elementos que te queda trabajar avanzando en conjunto con estos colectivos* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*...venían desde el Estado con lo cual tenían muchos inconvenientes, con unas ofertas cerradas, planteadas siempre por igual para todo el mundo...* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

En este sentido, reclaman un espacio profesional definido por oposición al aparato burocratizado del Estado, que propone un modo de intervención demasiado rígido y homogéneo y, por ello, no puede llegar a contemplar las especificidades que plantean algunos colectivos. En este sentido, construyen su identidad profesional por oposición a modos de intervención más centralizados y burocratizados que no podrían atender adecuadamente al colectivo con el que se enfrentan.

Así, por ejemplo, AVAPE define su función y su aportación como una función de “concreción”. Una función de último eslabón en el ciclo de la política, de ejecución.

*Sí, se ha presentado a una convocatoria y son convocatorias para Valencia y nosotros los ejecutamos, pero es Red Araña la promotora de los programas y nosotros somos los ejecutores del programa. (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*Entonces somos nosotros quienes tenemos que, a través de nuestros diferentes programas y las diferentes redes en las que trabajamos, quienes, digamos de alguna forma concretamos un circuito de cada usuario que, que no, que reúna las características que pida el proyecto aunque [... 6:20] y que estén inscritos en el SERVEF. (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*En principio se trabajaría el de la entrevista; se desarrollaría el itinerario; se determina si el itinerario se sigue a nivel individual o si necesitan refuerzo de actividades grupales...(Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Estos actores reivindican para este tipo de colectivos con bajo nivel de empleabilidad una intervención de forma más personalizada y psicológica dirigida a la promoción de la autonomía.

*Es decir, que dos partidos de todas las políticas activas de empleo se hacían desde el INEM, venían desde el Estado con lo cual tenían muchos inconvenientes, con unas ofertas cerradas, planteadas siempre por igual para todo el mundo, y que la comunidad autónoma sí que se ha planteado por ejemplo en Andalucía la normativa de empleo ha crecido exponencialmente en muy poco tiempo, y yo creo que sí se va intentando, un poco adaptando a la realidad, yo creo que ha habido un avance. (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

### **Cercanía con los ciudadanos**

Otra de las ventajas que consideran que ofrece el proyecto modernizador y con este, los nuevos modos de gobernanza es la cercanía de las políticas a los/as ciudadanos/as. La descentralización administrativa es construida como un avance en un doble sentido. Por un lado, se contempla que a partir de políticas estatales universales no se tiene en cuenta la diversidad y por otro, se considera que las realidades locales se atienden de manera más fiel y acertada a partir de propuestas localizadas en el territorio. Por tanto, se entiende la descentralización como un mecanismo eficaz para atender a la realidad más cercana, lo que puede ofrecer una imagen más dinámica y ajustada al terreno.

*Yo creo que la descentralización ha sido positiva porque realmente la atención a las necesidades está más pegada al terreno... (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

*Otra cosa es luego la realidad concreta de los resultados, pero sí que ha habido un avance en el acercamiento a las necesidades de la gente y en intentar transformar el sistema del INEM tal y como lo conocemos, en oficinas de empleo e incluso a nivel visual ¿no? (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

De nuevo, se construye su identidad como un proyecto modernizador cuyo contenido se define por oposición a un modo de intervención más burocrático propio de los poderes públicos, caracterizado por su carácter jerárquico (de 'arriba a abajo'), monológico y poco flexible, rígido.

## **Innovación**

Otro de los sinónimos de modernización es la innovación, cuyo sentido se construye a partir de uno de los paradigmas conceptuales de las políticas de empleo europeas: las políticas activas. Los cursos y talleres de formación deben responder a las exigencias del mercado, el cual se presenta como una apisonadora de la que difícilmente se puede escapar, y que dificulta esta posible estrategia de innovación.

*Yo creo que la crisis está sirviendo un poco para eso, por ejemplo para el tema de los talleres de empleo, las escuelas-taller..., se está innovando un poco en la temática. En los cursos, yo creo que, aunque siempre se han tenido, o se han, deben adaptarse a las necesidades del mercado, ahora quizá están más adaptados, poco a poco. Como hay menos. No sé. Ahí sí que están un poquito..., pero claro, ahí sí que estoy de acuerdo con ella, vamos. Se debería innovar y se debería abracar un campo más amplio de... de temas a la hora de... de las políticas activas. (Técnico Forja XXI).*

De este modo, las diversas entidades cuestionan que este proceso de apertura de la intervención a nuevos actores haya facilitado la producción de innovaciones importantes, y que, por el contrario, hay una tendencia a la inercia con iniciativas similares a diversos niveles.

Frente a las ventajas que la participación de estas entidades híbridas podría generar, se identifican también importantes problemas debido al inadecuado gobierno que se está haciendo de estas experiencias de inserción. Uno de los problemas que se señala de forma recurrente tiene que ver con la falta de coordinación, tal y como se puso de relieve en un apartado anterior.

## **Falta de coordinación y multiplicación desordenada de actores.**

La gobernanza a diversos niveles, que implica la participación de actores múltiples, se considera necesaria para satisfacer la atención a las necesidades concretas, pero también acarrea numerosos problemas, cuyo diagnóstico, más que político, se realiza a nivel fundamentalmente técnico: se trataría de mejorar la eficacia de los mecanismos de coordinación para que exista una coordinación real que facilite el trabajo en equipo, un partenariado eficaz y una garantía de respuesta múltiple e integral a los/as usuarios/as; en definitiva, una nueva cultura de acercamiento a las realidades concretas.

*Pues claro yo creo que a la vez de descentralización, la complejidad avanza. Es decir si antes éramos un único interlocutor, el INEM, que marcaba directrices, todo el mundo seguía esas directrices, ahora hay un interlocutor que es el SAE y múltiples agentes que llevaban a cabo esas políticas con lo cual se complica todo ¿no? Es muy complicado el tema de aunar y coordinar cómo estamos haciendo cada uno estas cuestiones (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

Así, si estos actores coinciden en una apuesta clara por la descentralización que implica atender a la diversidad, acercarse al territorio y ser más eficaces e innovadores, también destacan la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación. Esta necesidad es particularmente relevante ante las dificultades adicionales que conlleva la descentralización, como son, el establecimiento de importantes diferencias en los modos de intervención de las políticas entre CC.AA, la excesiva proliferación de agentes en el espacio de la intervención, generando complejidad en la intervención para los usuarios, la presencia de múltiples recursos que no guardan ninguna conexión entre sí, etc. La descoordinación es interpretada como un obstáculo para un eficaz desarrollo de una perspectiva integral.

*Entonces claro, se avanza pero muy lentamente porque estos son compartimentos estanco, estamos cado uno trabajando lo nuestro...en nuestro sitio pero sin ver lo que hace el otro, por lo cual se pierde esa perspectiva integral y sobre todo adaptación a las personas con las que estamos trabajando. Entonces yo sí creo, soy optimista, creo que ha habido avances, pocos, pero se va en la línea* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Tiene que haber una coordinación constante* (Técnicas, AVAPE-Valencia)

*Al comparar las zonas sí que veo agravios comparativos entre las dos zonas bastante fuertes, no ligeros. Yo veo que ahí se nota mucho la implicación o la misión que tiene cada gobierno autonómico o local, la importancia que le dan en cómo plasman las actividades y las ofertas que pueda haber después* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*...al final de todo, lo que queda es la persona última, es un poco de perdidos, un poco de desconcierto, desinformación. Porque al tocar varios agentes el mismo tema, cuando suele tener una dificultad, no sabe muy bien a quién acudir, o si está planteando la queja o está solicitando algo en el sitio correcto, que suele ser lo que yo acabo después percibiendo* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Al igual que señalábamos en un apartado anterior, estos actores denuncian la ausencia de liderazgo por parte del Estado, que permita establecer unos mínimos básicos o una supervisión más firme. Sin embargo, esta demanda tiene una naturaleza ambivalente. Se reclama la presencia del Estado como árbitro en el proceso, aunque, por otro lado, se exige respeto y no intromisión en la autonomía de cada entidad

*Yo es que sí que apoyo las políticas de empleo a nivel estatal un poco más firmes. Que está bien que haya una descentralización, pero debería de haber unos mínimos básicos y una supervisión más un poco más seria en cuanto a qué acciones se llevan a cabo y por qué y facilitar la traslación también de unas prácticas de una comunidad a otra, porque muchas veces hay gente que está trabajando muy bien y eso no pasa...es una información que queda en el sector...* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Yo creo que...igual que todo, esa libertad a la hora de plantear cómo trabajas internamente en el centro está bien, pero también tiene sus inconvenientes. Igual que*

*todo ¿no? Pues si es una entidad que realmente se plantea en serio esos procedimientos, de revisión, de supervisión, de trabajo conjunto, de trabajo en equipo...pues está bien esa flexibilidad, pero hay otros casos que a lo mejor no es así, y que a lo mejor es necesario. Por eso digo que bueno, todo tiene su parte y su contraparte. En nuestro caso, bueno, estamos en el Oriente porque nos permite flexibilidad* (Responsable Unidad Oriente y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Al fin y al cabo lo que está en juego es su legitimación como entidad propia en la intervención contra el desempleo que, por una parte, se va construyendo por oposición a la intervención de otros agentes, particularmente del Servicio Público de Empleo Estatal, pero que por otro, se legitima y fundamenta a partir de los principios de justicia y eficiencia social que encarna lo público. Se configura en un campo ambivalente de incorporación de actores privados al espacio público, de gestión de las políticas y de intervención y regulación estatal. De esta manera, se reclaman tímidamente las responsabilidades del estado como árbitro, en un contexto en el que, como entidades implicadas, exigen un gobierno laxo del estado y una flexibilidad y autonomía que les permita constituirse como agentes claves en el reparto de estas responsabilidades.

En este marco también se observa la dinámica permanente de competición con otros agentes que también están presentes en la provisión de estos servicios y por tanto se hace alusión a un paternariado responsable, a una libertad cautelosa y a la importancia de una buena selección de los partenaires en el ámbito de la inserción laboral.

Las apreciaciones sobre la situación de las entidades en el entramado de actores en el que sus acciones se encuentran insertas se desarrollan dentro de un discurso del conflicto con los mismos, un discurso que oscila entre expresiones de reivindicación, queja o lucha y otras de resignación, e incapacidad para llevar a cabo con éxito y eficacia su función en un trasfondo de profunda dependencia.

*Bueno. Esta está gorda. Porque por una parte, dentro del análisis que se me presenta, por una parte están, los creadores de empleo; por otra parte está la Administración, que tiene que motivar e incentivar todo eso; y por la otra parte están los trabajadores y... En general el concilio de todos esos intereses tan opuestos, pues es difícil* (Coordinador, AVAPE-Valencia).

*Red Araña tiene bastante recortado su área de influencia en el área del empleo. Por la derivación, por la transferencia a las Comunidades Autónomas. En las Comunidades Autónomas, una de las características de las entidades como la nuestra es que cada uno va a sus castañas. Que es muy difícil lograr situaciones..., trabajos serios, largos, y de investigación y de presión ante la Administración. Porque también un poco llevados por esa dinámica de supervivencia pues cada uno intenta negociar individualmente.* (Coordinador, AVAPE-Valencia).

Se genera un curioso proceso de contradictoria demanda de mayor presencia y mayor ausencia de gobierno. La administración, por un lado, puede aparecer como ente rígido, lejano y dictatorial que genera lógicas de enfrentamiento, más que de cooperación. *Nos reunimos e hicimos un grupo de trabajo informal y con este grupo de trabajo informal nos presentamos en la Administración y lo planteamos, estas cosas. Resultado de aquello, es que ahora, ayer, antes de ayer hemos recibido un borrador de la nueva*

*orden para, a la que ya hicimos aportaciones, para que hagamos alegaciones. O sea hemos entrado, hemos entrado este pequeño grupo de entidades, hemos entrado, digamos, este mismo borrador se ha mandado a CCOO y UGT, a una gran entidad que hay aquí, COMRADE...(Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*Pretendemos diferentes plataformas de ámbito estatal, autonómico y provincial, desde ahí, de ese planteamiento en el que eres más representativo en la medida que eres más fuerte, y eres más fuerte en la medida en que somos más. Entonces en esa suma y en esas sinergias que generan ese tipo de grupos hay estamos trabajando las diferentes cosas que nos afectan (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

No obstante, al mismo tiempo, se reclama una mayor implicación de la administración en esta área de intervención que, acorde con el tono del discurso, se entiende como una implicación colaboradora, comprensiva y generosa (económicamente), como el ejercicio de un tipo de liderazgo distinto del que viene dando muestras, un liderazgo más basado en el compromiso que en la jerarquía y el control. Todo ello conforme a un reconocimiento de la peculiaridad del grupo social destinatario y los problemas a tratar (“un plus de complejidad”).

*...no es igual trabajar con el colectivo normalizado que está en desempleo, que con este colectivo. Sobre todo a la hora de las partidas presupuestarias, a la hora de los objetivos. Son programas muy poco flexibles, donde se marcan unos itinerarios y unas pautas y hay que cumplirlas a raja tabla y muchas veces no se piensa con el colectivo que estás trabajando que es un colectivo diferente... (Técnicas, AVAPE-Valencia)*

*Nuestros objetivos además es absurdo, porque nosotros somos un colectivo a nivel de exclusión social y no puede ser los mismos objetivos que si fuera sorteado general, ni las dificultades, ni el colectivo, ni la forma de trabajar es la misma. Entonces nos plantean el mismo objetivo, el objetivo es, a nosotros nos plantean atender a 4000 personas de itinerario. Es absurdo, no llegamos nunca. Pero además somos conscientes, ni lo planteamos, ni queremos (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

*...luego tienes jóvenes que están en situación de exclusión y de ahí que llevan detrás toda una trayectoria. Entonces, todas, casi todas, están dirigidas a este, a equiparar, a darle un plus, un plus de complejidad a la inserción laboral de esta gente y solicitamos un plus de implicación a la Administración a la hora de fomentar el empleo para estas personas. (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Se trataría por tanto de reclamar a un mismo tiempo una mayor presencia del estado, pero también un cambio en el modo como este está presente. Deslegitiman y cuestionan el papel de los poderes públicos como juez y regulador, pero se reclama la necesidad de un árbitro en el proceso, un ente que pueda distribuir funciones y espacios de cooperación, que sea más sensible al tipo de tareas que gestionan estos organismos y que estimule sinergias entre ellas.

Procedimientos de contractualización y gobernanza a múltiples niveles pueden generar importantes disfunciones y desazones, cuya receta para la superación parece ser la negociación y el mantenimiento de un ideal de intercambio y cooperación.

*Por primera vez nos hemos sentado todos y por primera vez nos hemos juntado delante de la Administración y hemos dicho, y le han dicho... (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*Hay proyectos que están hechos en los departamentos y que no están hechos en la calle. Y como pasa en muchos departamentos universitarios entre el departamento y la realidad la distancia es bastante grande. Y eso es lo que podemos aportar. Se puede aportar práctica, se puede aportar lo cotidiano, podemos aportar experiencia. (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Para AVAPE, el partenariado se tiñe en algunos casos de las funciones de un grupo de presión frente a la administración. En otros, se confiere una importancia crucial a la coordinación para conseguir los mejores resultados posibles en beneficio de los “usuarios”.

### **Inadecuados criterios de seguimiento: subordinación y ausencia de voz**

Otro aspecto muy cuestionado, por parte de los técnicos y coordinadores de estas experiencias, es la inadecuación de los criterios utilizados por los poderes públicos de cara a la evaluación y control de las políticas. Este rechazo de los criterios de evaluación que provienen de los poderes públicos se basa en los planteamientos esbozados anteriormente: (p.ej.: ilegitimidad de su papel de juez ante el distanciamiento que estos tienen de la realidad concreta). Así estos criterios son considerados como poco flexibles y bastante alejados de la realidad, y son cuestionados por no integrar la particularidad y especificidad que exige la atención a los colectivos en riesgo de exclusión. De este modo, esta forma de evaluación de las acciones de inserción que se plantean desde las entidades públicas locales y centrales, iría más dirigido a reforzar las dimensiones cuantitativas (el “rendimiento social” de estas iniciativas) que cualitativas de la atención. Por aspectos cualitativos, estos actores destacan los recursos morales y aptitudes transmitidas a sujetos que, por sus características específicas, acusan una mayor necesidad de este tipo de intervención.

*Si la atiendes cinco horas ya ese no te cuenta como objetivo cumplido ¿vale? Que es una perversión también absurda. Porque hay gente que en cuatro horas no has hecho nada y otros que con dos horas a lo mejor, sólo necesitan información para que encuentren un empleo. Un poco esa flexibilidad de que tenías que tener...sobre todo para trabajar con este tipo de personas (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

*No sólo la inserción que es engañoso, porque tú puedes decir he insertado a 200 y resulta que les has insertado con un contrato que le ha durado tres días. Entonces creo que se abusa mucho de lo cuantitativo y se tiene muy poco en cuenta lo del tema cualitativo. Realmente ¿qué procesos de mejora se producen con la gente con la que estamos trabajando a nivel sobre todo de empleo digamos? (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

Esto les conduce a reclamar demandas paradójicas: por un lado, se exige la unificación de criterios de evaluación y supervisión, pero por otro, se considera que ellos están bien emplazados para definir los criterios claves de una buena inserción del colectivo que atienden. Es más, frente a la lógica de “rendimiento social estadístico” que fomentan los

poderes públicos con sus criterios de financiación y evaluación, se reclama una lógica de corte más cualitativo, dirigida a evaluar trayectorias y calidades de inserción.

*Y muchas veces lo que preguntas son **criterios cuantitativos que no responden mucho a la realidad que luego es el trabajo de cada uno**, pero sí que es mucho más complejo, mucho más difícil* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Si no se puede pagar lo mismo un itinerario de tres meses para una persona mayor de 45 años que estaba trabajando antes de ayer que para una persona mayor de 45 años que lleva sin trabajar desde los 15 años. O sea, el grado de implicación, el grado de dedicación que tiene que tener el técnico de empleo es muchísimo mayor, vamos.* (Coordinador, ;AVAPE-Valencia).

*En el caso de la gente **con la que trabajamos nosotros desde luego sí que no tiene ningún sentido**, porque los criterios tienen que ser más flexibles y no pueden hacer eso. Hay gente que tú puedas tener más tiempo y otra menos* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Así, el reclamo del estado como juez y gestor de lo público entra en confrontación con la necesidad de autonomía, de una definición propia de criterios y objetivos específicos, y con la apología de la flexibilidad en la gestión de las políticas.

*Porque hay gente que en cuatro horas no has hecho nada y otros que con dos horas a lo mejor, sólo necesitan información para que encuentren un empleo. **Un poco esa flexibilidad de que tenías que tener...sobre todo para trabajar con este tipo de personas*** (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*...este es más general, con lo cual **te permite más flexibilidad, por eso nosotros estamos en el Orienta*** (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Sí, nosotros tenemos que tener una media de unas cuatro atenciones al día, vamos que eso es **uno de los grandes condicionantes de cumplir también...**o sea que es un doble objetivo: el tema de intentar de llegar a los objetivos aunque no lo consigamos, pero intentar llegar, y por otro lado el tema de trabajar con personas bien, dando un servicio de calidad, y eso sí que es un poquito... falta de tiempo* (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

*Sería mucho mejor no tenerla, para poder dedicar todo el tiempo que necesite cada persona, pero realmente, tenemos que cumplir unos mínimos que afortunadamente no nos agobian mucho porque los vamos llevando bien, pero sí que es cierto que a veces se hecha en falta poder dedicar más tiempo a determinadas personas. (Técnico Forja XXI).*

*se nos dice mucho es simplemente que seamos buenos orientadores y se nos quiere **dejar al margen de todo lo que es la burocracia del programa*** (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

*La principal dificultad es que aunque nosotros, aunque nuestros objetivos están por debajo de lo que nos marca los Orienta, yo creo que también flexibilizando el propio Orienta, flexibilizando por reconocer que nuestros colectivos tienen especiales dificultades, pero eso aunque nuestros objetivos estén por debajo de lo que oficialmente nos marca Andalucía Orienta, siguen siendo objetivos...(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

A los inadecuados criterios impuestos por las administraciones regionales, se une las cargas de corte burocrático que se derivan de la multiplicación de indicadores que proceden de los diversos niveles institucionales (nacional, regional y europeo) (cuantificación del tiempo dedicado a cada “usuario”).

*A temas administrativos y carga burocrática actualmente bastante – Ha subido bastante el porcentaje de tiempo dedicado a estas... a estas tareas. (Técnico Forja XXI).*

*B: Sí, (la evaluación) es cuantitativa y en OPEAs es número de usuarios atendidos y número de horas por usuarios atendidos en el periodo de tiempo. (Técnicas, AVAPE-Valencia)*

Esta situación se ve agravada cuanto más dependa la entidad de las administraciones públicas. Así el fervor evaluativo conlleva una nueva gobernanza a múltiples niveles, según criterios que sobrevaloran los resultados y subestiman el proceso.

Frente a este panorama que parece mecanizar la función de las asociaciones en el ciclo de la política, éstas consideran que su participación en la formulación de la política es fundamental y denuncian su ausencia de voz. Conciben como una carencia el hecho de tener que integrarse en las políticas contra el desempleo como meros ejecutores de las mismas. Por tanto, no hay un cuestionamiento de la orientación de las políticas de desempleo, sino de la ausencia de la participación de estas entidades en la definición de estas políticas.

*...desde luego consultivos nos da la impresión de que no son y creo que eso es un fallo gordo, gordo, porque al final se hacen las cosas sin base en la realidad concreta. Quizás esa es una de las mayores críticas. Luego puede ser más acertado o menos acertado pero quizás fuera más acertada y la gente se implicaría más en el desarrollo de las cosas esas, si realmente ha participado en eso y se sienten “parte de”, no como algo que te viene de arriba y que tú tienes que plantear (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

*...pero en tema social sí nos consultan, es decir cuando sale una ley nueva, cuando hay alguna cuestión de ley de inclusión, de ley de servicios sociales, ahí sí nos preguntan, cuando suelen preguntarnos tampoco es que partan el molde con eso, pero sí nos suelen preguntar más. Y sobre todo más en el nivel local, que en el nivel autonómico (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

La mayoría de las asociaciones estudiadas adoptan un discurso que reivindica su papel activo en la conformación de las políticas de las que participan debido a su posición de expertos en la problemática de la inserción

## Las nuevas TICs y la rigidez que incorporan

Una de las características centrales de la actual modernización reside en el uso de las NTIC's y de los denominados trabajos en Red, elementos éstos que, a priori, facilitarían y agilizarían el movimiento de información y conocimientos.

*las Nuevas Tecnologías es lo que está ahora mismo dándole, revolucionando mucho para intentar **acortar los tiempos y simplificar el trabajo de coordinación.** (Coordinadora Forja XXI).*

Técnicos y coordinadores, a la vez que muestran una aceptación de dichos procesos como normales para llevar su trabajo a cabo, también evidencian, por otro lado, la pérdida de tiempo que supone manejar herramientas informáticas que no siempre funcionan o que su simple uso implica inexorablemente no dedicarles el tiempo necesario a las personas con las que trabajan. Estas herramientas se convierten más que en facilitadores de la gestión y desarrollo de la tarea, en útiles adicionales para el control del trabajo de los técnicos y de las entidades de cara a los organismos promotores, transformándose en cargas administrativas suplementarias.

*“...tienes mucha carga administrativa, pero bueno, te puedes ir organizando. Pero es que hay veces, es que no funciona, nos van a tener que mandar a incidencias, que contesten de incidencias y... Entonces eso hace que se ralentice muchísimo el trabajo y la carga administrativa aumente”. (Técnico Forja XXI).*

A veces los dos factores de modernización comentados hasta ahora van de la mano. El uso de las NTIC's responde a demandas institucionalizadas de las que la entidad depende.

*Normalmente trabajamos en red. El grado de colaboración...depende también...del margen que tengas de flexibilidad en hacer las tareas que estás haciendo. Por ejemplo, Orieta no tiene más remedio que trabajar en red, pero una red ya que incluso está institucionalizada. (Coordinadora Forja XXI).*

Esta modernización no está, por tanto, exenta de problemas técnicos, como muestran las continuas referencias que, desde el lado de los gestores, se realizan a la ralentización de las tareas y a la burocratización del seguimiento, que exige que los técnicos rellenen una aplicación informática con frecuencia diaria:

*“...es del servidor el problema. Es una aplicación que está sujeta a un servidor al que acceden muchísimas personas, muchísimos técnicos y está saturado y da muchos problemas y eso sí es cierto lo que comenta Lourdes que, más que la tarea por sí misma administrativa es lo que... por sí la ralentiza es la aplicación” (Técnico Forja XXI).*

Para los usuarios, sin embargo, el uso de estas TICs es juzgado como positivo, al percibirlo como una modernización de la entidad que presta sus servicios en forma de una plataforma web que les proporciona recursos y herramientas (currículums, presentaciones, etcétera) para buscar un nuevo empleo.

*Elaboración de currículums, entrevistas, cartas de presentación, medios electrónicos a internet, eh... forma de afrontar la entrevista... (SILENCIO) Ahora la última semana*

*presentaron la página nueva del portal el empleo. (F: Del SAE). Nos pusieron a navegar por el portal...Nos dijeron de una cosa que era novedosa que son la videopresentaciones (Usuario Forja XXI).*

### **Insuficiente financiación y precarización de las condiciones de ejercicio de la tarea**

A los problemas anteriores se suman otras disfunciones que plantea esta perspectiva de gobernanza a múltiples niveles, revestida de una gran complejidad. Todo ello se plasma de manera candente en la cuestión fundamental de la financiación, de la disponibilidad de medios humanos y materiales para gestionar las acciones que les son propias.

*Sí, pero como no tenemos suficientes técnicos, ni tampoco hay suficiente presupuesto, cuando un participante viene a OPEAs o viene a PIEs, luego lo derivamos al programa de arraigo y se les hace otras intervenciones que marca este programa, se mete en la base de datos de ese programa, pero no es que atendamos masivamente a inmigrantes. (Técnicas, AVAPE-Valencia)*

Esta situación de insuficiencia repercute en la calidad del servicio que reciben los demandantes de empleo, que pueden verse sometidos a un pesado proceso de derivación antes de ver atendido su caso, lo cual favorece la confusión y la difusión de la responsabilidad en un segmentado mosaico de acciones.

*...Y ahora en este momento, por ejemplo, están, que todavía se debería completar mucho más porque..., para un colectivo mucho más concreto que sería el de reclusos. A partir de primeros de año vamos a gestionar, junto con el SAR, que es un Servicio de Acompañamiento a la Inserción, a la inserción laboral de personas reclusas ¿vale? Bueno, pues en realidad, todo esto conforma el proyecto que nosotros tenemos y va engordando. Y va teniendo mayor... calidad, en la medida en que vamos teniendo más recursos humanos (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*A: ¿Sabes qué? Nosotros tenemos el Integra-T. Integra-T, nosotros **tenemos diferentes formas de coger la financiación para ese proyecto** de [...].Uno, es las entidades privadas que te financian un proyecto completo de acompañamiento, un proyecto completo y que tiene un alcance tanto cualitativo como de número de usuarios limitado para los fondos que consigues. Esa, eso temporalmente se ve implementado en cuanto a ratio de personal y en cuanto a número de usuarios, podemos entender, en la medida que incorporamos otros proyectos complementarios ¿vale? (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*... Porque las políticas de aquí, de Valencia con respecto a la exclusión, los recortes han sido de morirte de la risa... Todos informamos igual: recortes en las partidas presupuestarias de lo social, impago o retrasos en los pagos importantes de todas las subvenciones...(Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Esta ausencia y variabilidad de la financiación, junto a la complejidad de las tareas ante las que se enfrentan, se traduce en la precarización de las condiciones de trabajo de estas entidades. De hecho, son frecuentes las alusiones a persistentes obstáculos de carácter técnico, por ejemplo, la falta de tiempo para efectuar las acciones que les son

encomendadas, lo que se traduce en estrés y “sufrimiento laboral” (“lo llevas con presión”) por parte de los técnicos que se encargan de implementar las acciones.

**...y tenemos un tiempo muy breve**, y teniendo en cuenta los niveles tan bajos de empleabilidad que presenta este colectivo al inicio, deberíamos tener un plazo más amplio para hacer una selección, una preparación y una selección para presentar ese listado de inicio. Pues pedimos que se amplíe ese plazo igual que se amplía para otros colectivos...(Coordinador, AVAPE-Valencia).

*Sobre todo pensando que por el presupuesto que nos dan es un técnico por programa, soy yo sola la que tengo que hacer todas esas entrevistas.* (Técnicas, AVAPE-Valencia)

*Hombre pues ahí lo llevas con presión porque muchas veces no les puedes dar la atención que se merecen y la calidad que se merecen, porque por otro lado tienes que estar constantemente buscando empresas que los quieran contratar y haciendo la intermediación laboral.* (Técnicas, AVAPE-Valencia)

Por otra parte, estas condiciones de precariedad se encuentran en estrecha relación con la discontinuidad de los programas. Ambas son cuestiones que constituyen un foco importante de preocupación y queja para entidades como AVAPE. La discontinuidad de las acciones impide conseguir los resultados deseados, sobre todo si las intervenciones se plantean como integrales y duraderas.

*...Por ejemplo, nosotros que tenemos programas. Lo nuestro, toda la financiación nos viene por programas salvo algunos conciertos que tenemos y tal que duran más tiempo. Si tienes una contratación que dura un año y resulta que tienes un buen técnico y lo quieres mantener porque ya forma parte del equipo, es un equipo cohesionado, estable y demás... Pues a la segunda contratación le tienes que despedir porque si no le despedes le haces indefinido. Y si al año siguiente no recibes esa financiación le tienes que despedir, es un despido improcedente y el dinero que genera un despido improcedente no lo cubre la administración.* (Coordinador, AVAPE-Valencia).

Esta situación de imprevisión y falta de recursos actúa como vectores de precarización del trabajo lo que puede tener importantes repercusiones en la salud laboral de los técnicos y demás personal ya que su trabajo se realiza con personas con las que entran en muy estrecho contacto.

### **La hegemonía del corto plazo**

Otro problema que sufren algunas entidades, particularmente AVAPE, es la falta de continuidad a largo plazo de este apoyo público. Así se reclama una lógica de servicio, de continuidad, frente a la efimeralidad de los programas como requisito indispensable para la consecución de buenos resultados.

*Pretendemos que, con el apoyo de diferentes completar todo ese itinerario individualizado, de forma constante. No tanto sujeto a la temporalidad de los diferentes proyectos a los que se puede concurrir a través de la administración, de las diferentes administraciones, sino dándole ese carácter de continuidad al proyecto.* (Coordinador, AVAPE-Valencia).

*Mira, yo, personalmente pienso que todo esto tendría que ser un continuo, un continuo de... Y que eso tenía que ser siempre. O sea que eso no puede estar condicionado a que tú llegues a un centro de este tipo en febrero y que si llegas en abril ya no lo tienes. O sea... ¿sabes? Eso tenía que ser desde mi punto de vista un continuo. (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*Lo que pasa es que se interrumpen. Tú has hecho durante un año y medio has hecho un trabajo de captación de empresas, sensibilización, de no sé cuanto y de repente se acaba. Pasan otros seis, u ocho o diez meses hasta que puedas iniciar otra vez el asunto(Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*Es que yo, por otra parte, personalmente no entiendo que ninguna acción de empleo la conclusión no sea la inserción laboral. No lo puedo entender. No puedo entender la orientación laboral sin inserción laboral (...). Pero no desde acciones modulares que luego son de muy difícil conexión, **sino en un continuo** (...); cómo le das ese nivel de eficacia y de efectividad?. Se difumina todo y se difumina un montón de pasta en... (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

De este modo, las condiciones imprevisibles y precarias de realización de la tarea pueden actuar como un importante factor desmotivador para estos técnicos de la orientación.

### **Dependencia financiera y dilemas identitarios**

La cuestión de la financiación propicia también argumentos sobre la propia identidad de la entidad, desde distintos prismas de la misma: en calidad de oferente de un servicio sin ánimo de lucro, pero también desde su estatus jurídico-económico (“somos una empresa”).

*Una cosa es que pretendas ayudar a este tipo de colectivos y estamos aquí. Otra cosa es que eso te suponga una ruina económica. Porque nosotros al final, al final, estamos metidos en un asunto en el que somos entidades sin ánimo de lucro, estamos sujetos a la ley de asociaciones, a la ley de subvenciones y al estatuto de los trabajadores y a los convenios que se derivan, pero para todo, todo somos una empresa. Quiero decir, tenemos certificaciones de calidad, la ostia... Pero sin embargo no cobramos como tales. No cobramos como una empresa. Pero se nos exige como a tal (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Los problemas de financiación conllevan una puesta en entredicho, consciente y resignada, de la ética de la asociación, que ha de subyugarse al pragmatismo.

*Que estás metido en una dinámica que dices tengo que tener un funcionamiento de empresario puro para no pillarte los dedos e incluso utilizar contrataciones de las que abominas porque... (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*Estamos metidos por una parte en la búsqueda de empleo para los usuarios y por otra tenemos muchas dificultades para mantener nuestros puestos de trabajo necesarios. Claro por que los fondos nunca son suficientes. (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Ante estos problemas que están relacionados con su dependencia de las administraciones, entidades como AVAPE plantean la generación de los propios beneficios, que faciliten una acción más independiente de la asociación. Estas lógicas implican un cambio en el concepto de asociación que les arroja hacia una lógica del mercado. Se defiende este nuevo modelo como un justo y apropiado cambio del concepto de organización sin ánimo de lucro. Dada esta situación, la asociación como entidad se tiene que reinventar.

*Ese concepto ha cambiado. Entonces, porque siempre estarías dependiendo de... Siempre estarías opositando, cada año. Lo que ha cambiado es que una entidad sin ánimo de lucro bien gestionada tiene que generar beneficios. Tiene que ser capaz de conseguir beneficios. Lo que le diferencia de una empresa es que no los reparte, sino que redunda en beneficio de la propia entidad. O sea, no hay un reparto de beneficios, pero conseguir beneficios es un objetivo que hay que tener. Qué forma de conseguir objetivos si estás limitado al trabajo con la Administración que es peseta que coges peseta que te gastas y además la justificas. No podía generar nunca su fondo. Entonces tienes que ir a buscarla. Tienes que generar estrategias que la entidad aprovechando digamos las fortalezas y las capacidades de la propia entidad pueda generar actividades que sí que te generen ingresos y que sirvan para ir confeccionando un fondo social que te protejan de eso, de que este año no me das la subvención, pues bueno, no pasa nada, tengo... (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Por tanto, estas experiencias manifiestan los potenciales efectos positivos que plantea la participación de estas entidades en la lucha contra la exclusión y el desempleo, pero también revelan los importantes desajustes y problemas que el modo como esta participación se está realizando pueden generar. Sin embargo, los efectos perversos destacados anteriormente no inciden del mismo modo en las diversas organizaciones, sino que son considerables las diferencias de las situaciones de estas entidades según la dependencia que estas adquieren con las administraciones públicas, por un lado, y según el funcionamiento e implicación del gobierno regional, así como en función de las estructuras de gobernanza que se han generado en cada una de estas CCAA.

## 2. Producción de un orden normativo en el lugar de trabajo

Los técnicos y orientadores han de llevar a cabo un cometido especial. Su público, sobre todo cuando se trata de desempleados con alto riesgo de exclusión, se enfrenta con dificultades especiales para su incorporación en el mercado de trabajo. Esta situación se ve agravada por el deterioro que ha experimentado el mercado de trabajo durante los últimos meses, lo que fragiliza aún más su condición. Las funciones de los orientadores, en este contexto, son cada vez más imprecisas: no se sabe con exactitud cuál es su función y los objetivos que, desde el ejercicio de la misma, deberían alcanzar. .

*... "es como lo están haciendo todos los demás servicios, pero porque no tienen más remedio. No porque ellos quieran y se les... Es que no... Porque está organizado de tal forma, que ahora con la crisis, pues está todo colapsado".*

(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

Esta imprecisión se debe en parte a la aparente función de estas entidades de facilitar la inserción laboral en un contexto en donde apenas existen puestos de trabajo, particularmente para el colectivo con el que ellos trabajan.

*Más la parte de los handicaps que tienen porque... hay bastante gente que lleva mucho tiempo sin trabajar, que hay un deterioro físico evidente, **que se nota que son personas que han tenido algún tipo de problemática**, gente que tiene una edad determinada, y a parte de la edad se le añade su problema de adicción, gente de baja cualificación profesional. Entonces es que... es complicado. **Es muy complicado. Si a cualquier persona nos cuesta encontrar trabajo, pues... la probabilidad de encontrar trabajo para ellos es complicado***

(Técnicas, AVAPE-Valencia).

*"Y yo creo que **fundamentalmente lo que se consigue es situar en mejores condiciones a esas personas de cara igual a encontrar un empleo**. Son nuevas cuestiones como yo que se... que sepan cómo buscar, encontrar un empleo antes, de cómo estar en una entrevista. Es decir, yo creo que cosas se consiguen, hasta qué punto les son útiles o no les son útiles, pues bueno, eso a veces es más difícil de ver. Sí que es verdad que el hecho que vayan a una entrevista de trabajo, que antes no han ido, el hecho de que al final, a largo, medio plazo puedan conseguir un empleo o entren en una formación sí que son indicadores que nos hacen ver que esto sirve para algo".*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Por tanto, en la realización de su cometido, los profesionales se encuentran ante serias dificultades para alcanzar los objetivos que les son asignados, idealmente y por definición: conseguir que personas en situación de exclusión social lleguen a trabajar, se incorporen a la norma del empleo. Su trabajo adquiere un carácter ambiguo y bastante diversificado, y sus tareas se caracterizan por un reajuste constante de expectativas. Si bien, idealmente un objetivo claro y prioritario es facilitar que estas personas encuentren trabajo, en la práctica, los orientadores y técnicos tienen que redefinir continuamente sus objetivos ya que estos se convierten en inalcanzables.

Las vivencias y circunstancias sociales que acarrear las personas que atienden no se corresponden con el perfil normativo de lo que debería ser una persona empleable, por lo que tienen que inducir un proceso minucioso de aprendizaje adaptativo con cada uno

de los desempleados, siendo conscientes, a un mismo tiempo, de las escasas posibilidades que estos desempleados tienen de conseguir un trabajo, tanto porque las personas no se pueden desprender de sus cargas sociales como porque el mercado de trabajo excluye a este tipo de perfiles, no adaptados a la norma de empleabilidad.

*Con lo cual todo eso agrava mucho más el tema de su problemática adictiva y luego también el **tema de su futura inserción laboral**. Porque **hay un desarraigo**, hay una desestructuración familiar, hay medidas judiciales, hay falta de recursos económicos, falta de habilidades y un deterioro físico también importante. Aparte de un problema de drogodependencia de larga trayectoria que muchas veces ha venido condicionado por múltiples recaídas (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

La actual situación del mercado de trabajo, derivada de la profunda crisis económica que atravesamos, enfatiza estas dificultades y reduce enormemente las posibilidades de incorporación. Estas circunstancias colocan el trabajo de estos profesionales en una posición dilemática: ellos tratan de preparar a los sujetos para enfrentarse a una situación en la que apenas estos sujetos tienen posibilidades de éxito.

En el caso de colectivos con mayor empleabilidad, como es el de los usuarios de la Fundación Forja, la principal misión de los técnicos orientadores es conducir a los desempleados a la línea de salida de la competición por conseguir un empleo. Siguiendo el símil, los técnicos hacen de entrenadores, buscando que sus usuarios estén en *la mejor forma posible*: empleables. Para ello, el objetivo en este caso es el de orientarles, ser una guía:

***La esencia de las políticas activas, que es mejorar la empleabilidad y eso se reduce, se resume en “quien no tenga formación, vamos a intentar mejorar la formación, bien por haciendo cursos, prácticas, bien por talleres de empleo, bien por Escuelas taller, eso sigue esencialmente ahí porque ahora mismo no se conoce una fórmula más novedosa, (Coordinadora Forja XXI).***

***“Pues a lo mejor necesitas, sigues necesitando orientación”.** Es decir, empezamos de atrás. Tú quieres llegar aquí, pero si tú no sabes llegar aquí, entonces todos esos pasos los tenemos que trabajar contigo ¿vale? Eso es más o menos, a grandes rasgos cómo se puede marcar ese itinerario. Entonces sí es verdad que a lo mejor las primeras veces nosotros le estamos dando las ofertas. No estamos haciendo intermediación porque ni enviamos su currículo, ni... estamos, ya te digo, porque lo tenemos prohibido, pero esas ofertas sí se las podemos estar dando ¿no? Porque... “Bueno, pues ahora envíaselo, o ponte...” Si aparecen los teléfonos “Te pones en contacto con ellos”. Pero sí le hacemos ver que tienes una necesidad de orientación ¿Para qué? Porque al final la... la autonomía... pueda... (Técnico Forja XXI).*

Tener empleabilidad implica, en muchos de los casos, reorientarse profesionalmente dejando atrás el pasado formativo o laboral de los individuos e intentar encajar en los nuevos nichos de mercado que se van presentando, a través de diversos intentos de recualificación:

*Entonces ahora lo que se está es, ahora es volcando para el tema de la formación y el reciclaje, precisamente porque hay un montón de sectores ahora mismo, empezando por la construcción, **cantidad de gente que hay que llevarla hacia el otro lado.***

*Entonces ahora la orientación y la recualificación, eso es lo que se esta ahora mismo más, pero no porque sea una novedad, sino porque hay que destinar. (Coordinadora Forja XXI).*

## **2.1. Ambivalencias entre objetivos prescritos y prácticas de trabajo**

Esta situación de imprecisión en la definición de las tareas estimula el rechazo hacia los parámetros bajo que los se ha regulado administrativamente este tipo de actividades. Las condiciones del empleo van a estar regidas sólo en parte por las normas de la función pública. Los modos de regulación se basan en gran medida en otro tipo de criterios de corte más moral. De esta manera, se desarrollan nuevos criterios de producción de normas profesionales basados fundamentalmente en una cultura del compromiso, que reclama una fuerte identificación con la tarea. Además, al estar más sujeta esta tarea al profesional y a su autonomía que a la dirección exógena directa, se da paso a un mayor cupo de arbitrariedad, criterio personal y/o posibilidad de negociación en el proceso de su realización.

*No, eso se dice en general en muchas reuniones y es el tema redundante de los técnicos, de los responsables, pero a mi nunca, yo nunca... quizás sea porque yo ya lo he dicho antes que a mi los objetivos me dan igual, que me importan las personas. Entonces como siempre lo he dicho quizás... Pero vamos, nunca, nunca he sentido presión. Yo creo que tienen en cuenta quién somos, me parece, me da la impresión. (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).*

*Aquí lo llevamos ya haciendo mucho tiempo eso. Obviamente desde la dirección no se exige, bueno no puedes exigir a nadie que haga más horas de las que tiene que hacer, pero la gente está implicada. La gente sabe que cuando hay que sacarlo se tiene que sacar y ya está. Y de la misma forma que un día se pide libre y ya está y nadie pide ninguna cuenta, se pide eso, pues cuando hay que quedarse se queda uno. Pero, eso forma parte de toda esa capacidad de gestionar equipos humanos en este tipo de vidas. La situación aquí siempre es muy estresante. Desahogar y cuidar mucho, y son vidas. (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*Entonces claro, tú también tienes esa presión subjetiva de saber que hay muchas personas esperando a que tú...puedas verlas. (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

La producción de normas profesionales se realiza así a posteriori y las credenciales que capacitan a estos profesionales de la orientación para el desarrollo de la tarea no son tanto meritocráticas como “cualidades de sujeto” (características del comportamiento, conjunto de expectativas, etc.). Se pone en juego la personalidad del sujeto, su capacidad empática, su estatus moral. En definitiva, hay que saber motivar y ofrecer confianza a los usuarios.

*Pero yo mis servicios no los cierro y les digo “no vuelvas a venir.” Hay gente que pasa los 2 meses, vuelve a aparecer, hay gente que te llama un día “Elena tengo esta entrevista ¿qué te parece? Prepárame porque ya estoy un poco nervioso”. Hay gente que incluso se ha insertado laboralmente, ha finalizado programa y ha vuelto a acudir aquí al servicio. Yo tengo usuarios con los que llevo un año y medio. (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*...hay una parte bastante importante motivacional, porque ya llega un punto donde llevan bastante tiempo sin encontrar empleo. Muchos van a perder la casa, otros llevan ya tiempo viviendo en el albergue y no saben cómo salir de esa situación, entonces, un poco motivación. **Motivación** para que no decaigan los ánimos y sigan haciendo la búsqueda. (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

Los modos de intervención que desarrollan tienen un gran componente terapéutico y relacional. La lógica de su trabajo pretende incidir en la conducta y la motivación de los sujetos para que estén disponibles y emocionalmente capaces de afrontar un largo y, en ocasiones, complejo proceso de búsqueda de empleo. Por lo tanto, se ven obligados a poner en marcha todos sus recursos relacionales y su propia experiencia de vida. Su labor exige la puesta en práctica de sus habilidades personales en base a la experiencia vivida y a la subjetividad de cada trabajador.

*Lo que nosotros trabajamos con ellos es más un poco la **tolerancia a la frustración**. Es decir, bueno, pues es así y tenéis que ser constantes y... un poco reducir las expectativas y ajustarlas un poco a su situación personal. Lo que pasa es que muchas veces el tema de no encontrar trabajo, si se va alargando, puede ser un motivo, una situación de riesgo para ellos, un poco el tirar la toalla y que pueda llevar incluso a una recaída. O incluso la inserción sociolaboral en sí. Es decir, después de tanto tiempo, el trabajar, el volver a manejar dinero, el verse con determinada libertad, muchas veces también es una situación peligrosa. (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

***Y te tienes que conocer pues un poco todos los recursos que hay en la ciudad**, hoy hay comida gratis, la llamas y le dices “oye vete a comer que aquí hay comida gratis” o le tramitas la beca para su hijo, o le buscas una guardería social que haya, o una ludoteca donde pueda dejar al niño cuando ella está trabajando en caso de que tenga trabajo. (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

Se genera así una disyunción entre la designación de su actividad y el contenido del trabajo, lo que si bien les dota de una cierta autonomía frente a las demandas administrativas, también genera un incremento en la carga personal de estos orientadores.

*De todas maneras, la supervisión de los técnicos lo hacemos nosotros con los criterios que estimamos oportunos y ahí la verdad es que tampoco se meten. Nuestros objetivos, marcamos objetivos y planteamos **pues las cuestiones que creemos que es por donde tenemos que avanzar en la atención con la gente**.*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Sí pero, por muy desbordado.... **Nosotros estamos desbordados**, pero nosotros atendemos a la gente que está en proceso, al principio, por lo menos, una vez a la semana, aunque luego se vaya prolongando, **aunque sacamos el tiempo de debajo de las piedras como podamos** (...)*

(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

Sus procesos de construcción de una identidad se realizan a partir del distanciamiento de las demandas que les puede imponer un sistema de regulación burocrática, apelando a su compromiso deontológico. Manifiestan así su independencia con respecto a los

servicios públicos regionales. Hacen valer su legitimidad distinguiéndose de la acción de los servicios administrativos, que tachan de distanciada de los problemas reales y apelan a una dimensión política y moral, la implicación de sus trabajadores.

Por tanto, las múltiples interpretaciones e incertidumbres de este tipo de tareas, las atribuciones escasamente configuradas e imprecisas, las funciones poco definidas y misiones escasamente formalizadas explican el importante papel que juega la reinención del contenido del trabajo por parte del profesional en el lugar de trabajo.

Veamos algunos ejemplos. La conciencia de las limitaciones de su intervención, basada en una mera orientación, genera importantes frustraciones. De hecho, una de las restricciones que más les hace sentirse impotentes es la imposibilidad de involucrarse en la mediación laboral. Así, la intervención en la entidad parece quedar reducida a la orientación y difusión indirecta de ofertas de empleo.

*No lo puedo entender. No puedo entender la orientación laboral sin inserción laboral. No puedo entender la formación sin inserción laboral. No puedo entender. No...* (Coordinador, AVAPE-Valencia).

*“...como Orienta **tenemos prohibida la intermediación**, entonces nosotros no podemos hacer. Los podemos dar difusión, tenemos los tablonés, tenemos..., pero poco más. No podemos enviar currículos cuando llegan las ofertas. Tenemos que decir a la empresa que no lo podemos hacer. Si quiere alguien que le hagan intermediación, le tenemos que remitir al SAE”* (Técnico Forja XXI).

*“La intermediación sí. Yo sí la echo de menos”.* (Técnico Forja XXI).

Por tanto, la reinención de sus prácticas de trabajo en función de las bondades y caprichos del mercado, de las demandas impuestas por la administración, y de las situaciones particulares de los sujetos conllevan una redefinición constante de los objetivos y una indefinición de las tareas, que se llevan a cabo con una gran dosis de creatividad y de implicación personal. De este modo, los trabajadores se ven obligados a dar respuestas improvisadas y originales, ante la ausencia de unos patrones claros de actuación, desarrollando una intervención espontánea creativa y negociada con cada usuario y que a su vez atiende a otros agentes externos.

*Un poco con formación también. Muchas veces cuando ya llega un punto en el que no encuentran empleo, es formación. Formación de cualquier tipo. Empezamos también a derivarlos a centros municipales donde puedan empezar algo de informática, sobre todo para que la apliquen a la búsqueda de empleo y luego cursos de formación. Intentamos buscar cursos en los que ellos cobren un poco, pero es que no hay. Está todo saturado ahora. Y en Valencia han bajado los presupuestos y hay menos cursos o perfiles donde había antes una remuneración. Entonces cursos de formación ocupacional, donde por lo menos mientras hacen la búsqueda del empleo puedan eh... especializarse un poco más en una profesión para tener mejor salida laboral* (Técnicas, AVAPE-Valencia).

La labor de estas entidades en casos de sujetos en una situación de gran exclusión social se dirige principalmente a adaptar el perfil de estas personas a los requerimientos del mercado de trabajo a partir de un proceso de aprendizaje sobre la conducta, usos o

costumbres que coincidan con el perfil normativo del ‘buen desempleado’. Al no haber estructuras de inserción establecidas institucionalmente, los técnicos se ven impelidos a negociar individualmente con las empresas una posible contratación de sus usuarios, teniendo que acarrear con las consecuencias de esta negociación individual: establecimiento de favores desmesurados (gestión de la subvención a la empresa) o emprendimiento de un proceso complejo de búsqueda y captación del ‘buen samaritano’ que se ofrezca a emplear a este colectivo. Ante la ausencia de estructuras institucionales que obliguen al empleador a participar en la resolución del problema, estos actores se ven impelidos a un proceso de persuasión y de movilización de las voluntades empresariales.

*Nosotras buscamos empresas que quieran contratar a estas participantes. Las empresas por contratarlos reciben una subvención. Es lo que se diferencia. Una vez que la empresa quiere contratar a la persona que le hemos enviado, nos ponemos en marcha y le ayudamos a tramitar la subvención y durante 2 meses hacemos un seguimiento tanto de la empresa, como del trabajador (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

Pero ese proceso en el que se sumergen de apelación a la “moral” del empresario, les sitúa en una posición frágil ya que supone adquirir un compromiso con estas empresas. El fracaso en la inserción debido a una inadecuada normalización de la empleabilidad del trabajador tiene, por tanto, dolorosas consecuencias. Los recursos de los que las entidades disponen para facilitar la participación de las empresas en la lucha contra la exclusión no están regulados políticamente ni facilitados institucionalmente, más allá de la provisión de unas subvenciones de carácter general. Estos profesionales se ven abocados a movilizar recursos complejos con los que poner en juego las voluntades y morales del empresario y posible empleador.

Esta situación les conduce a adoptar una posición paradójica en la que reclaman al tejido empresarial su responsabilidad frente a la exclusión social, pero, a un mismo tiempo, asumen un discurso protector de éstas y legitimador de estos mecanismos, según el cual, se considera justo subvencionar ante los riesgos económicos que acarrea la contratación de su colectivo (una presunta reducción de su productividad).

*Una cosa es que pretendas ayudar a este tipo de colectivos y estamos aquí. Otra cosa es que eso te suponga una ruina económica. Porque nosotros al final, al final, estamos metidos en un asunto en el que somos entidades sin ánimo de lucro, estamos sujetos a la ley de asociaciones, a la ley de subvenciones y al estatuto de los trabajadores y a los convenios que se derivan, pero para todo, todo somos una empresa (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

A esto se une que en el caso de este colectivo, lo que se pone en juego en esta intervención no es sólo la inserción laboral sino también la integración social. De hecho, la incapacidad de llevar a buen fin estos procesos puede hacer retroceder a las personas y al trabajo que han hecho con ellas al punto de partida y a su situación anterior (consumir droga o delinquir, etc.). Por ello, además de prepararles para su inserción laboral, desarrollan un importante trabajo socializador de banalización y aceptación del fracaso y normalización social.

*Un poco con formación también. Muchas veces cuando ya llega un punto en el que no encuentran empleo, es formación. Formación de cualquier tipo (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*Sí y así también tienen un poco la perspectiva de que no están parados, de que están haciendo algo que después puede ser útil y productivo. Lo que nosotros trabajamos con ellos es más un poco la tolerancia a la frustración. Es decir, bueno, pues es así y tenéis que ser constantes y... un poco reducir las expectativas y ajustarlas un poco a su situación personal. Lo que pasa es que muchas veces el tema de no encontrar trabajo, si se va alargando, puede ser un motivo, una situación de riesgo para ellos, un poco el tirar la toalla y que pueda llevar incluso a una recaída (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

Esta situación les enfrenta ante importantes contradicciones. Si bien, en ocasiones mencionan la necesidad de informar a los usuarios de sus derechos como trabajadores y denuncian la situación de pérdida de los mismos, por otro lado, la situación de este colectivo les empuja a llevar a cabo prácticas de “compra” del derecho a colocar a sus usuarios que, en estas condiciones, pasa a convertirse en un valioso privilegio.

*También enseñarles que en el momento que conseguimos empleo, sobre todo en una crisis que hay tan grande, tampoco vamos a dejar que nos exploten y que nos humillen, pero que si conseguimos un empleo tenemos que mantenerlo y seguir haciendo una búsqueda activa para conseguir uno mejor, pero que no podemos mañana decir “No vamos” y no dar ninguna explicación (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

Así, los técnicos llegan a realizar *malabarismos administrativos*, como puede ser el de ajustar el perfil de estos colectivos al de un desempleado con discapacidad, para ofrecer a la empresa el incentivo de las subvenciones correspondientes.

*Hemos pedido también... nuestros planes por ejemplo no están igualados con los planes de discapacitados, y hemos pedido también que las cuantías que se nos dan tanto a nosotros como entidades promotoras de los proyectos, como las cuantías que se dan a las empresas por la contratación, sean equiparables a las que se están dando por discapacitados. Luego hay determinadas empresas que no cobran subvención por contratar a este tipo de personas, pues hemos pedido que ese tipo de empresas también puedan entrar, porque nos sería más fácil poderlos colocar o hacer un empleo... (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*También hay que trabajar mucho derechos y deberes de un trabajador porque los han olvidado, llevan mucho tiempo apartados del mercado laboral, piensan que tienen que cobrar 1500, trabajar 8 horas y si puede ser menos, ni sábados ni domingos, muchas veces ya han olvidado lo que es un contrato de trabajo, las responsabilidades que tienen que asumir. Piensan sólo en sus deberes, pero en sus derechos, al contrario, piensan sólo en sus derechos no en los deberes que eso implica (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

De este modo, estos profesionales se encuentran ante una posición dilemática en la que por un lado, consideran que los colectivos que atienden deben encontrar trabajo para integrarse en la sociedad y no volver a la situación anterior, pero, por otro lado, naturalizan la situación del mercado de trabajo y la poca disposición de las empresas para integrar a estas personas, por lo que tienen que reajustar sus expectativas.

Otro margen de indeterminación lo plantean las circunstancias marcadas por las administraciones públicas, por las que los profesionales tienen que adaptar los objetivos a las pautas establecidas en la convocatoria de subvención.

*Cuando el usuario viene, yo lo atiendo y entonces considero que tiene un nivel de empleabilidad bueno y que lo voy a meter en el plan Integral. Yo en el plan integral tengo que conseguir unos objetivos al finalizar el programa. Por eso no a todos los usuarios los meto (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*Mis objetivos son 2 tercios de los 30 participantes, tengo que conseguir que al finalizar un año se inserten laboralmente. Entonces por eso no todos los usuarios son participantes del PIE sino que... (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*Para PIE, sí. Sobre todo por el cumplir objetivos. Porque el nivel de empleabilidad no es de todos igual, y yo al finalizar el proyecto tengo que cumplir unos objetivos sobre todo para que al año que viene me vuelvan a conceder el proyecto (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*E: Pero vosotras por ejemplo ¿continuáis siguiendo el itinerario de los usuarios hasta que consiguen un empleo o...?*

*B: No, no podemos, mira, los que son de PIE sí porque es el objetivo principal del programa. Los que son de OPEA no se puede porque entonces trabajaríamos sobre todo por el momento de crisis que está costando encontrar trabajo de 8 meses, 6 meses a 1 año, es la media por lo que yo estoy comprobando con mis usuarios. Si no no acabaría nunca con ellos. Yo siempre les dejo las puertas abiertas, yo ya les doy las herramientas y los mecanismos para que ellos ya sepan buscarse la vida. Incluso que encuentren un trabajo, si este trabajo lo perdiesen, ellos solos puedan ser capaces de encontrar otro trabajo. (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

La complejidad de los trámites y procedimientos para obtener financiación y las constricciones que imponen los requisitos para conseguir la misma son descritas como “un escenario de dificultad”. Todo ello obliga a la búsqueda de estrategias y soluciones “caseras” para evitar situaciones de desatención de los usuarios, hay que “cubrir esos huecos”. (Coordinador, AVAPE-Valencia).

*... Las acciones de ordenación para el empleo duran seis meses y suelen producirse en la última parte del año, digamos comienzan en junio. Tenemos que los talleres de formación para el empleo eh... habitualmente, cuando ha sido toda la tramitación pertinente de presentación, resolución e inicio, habitualmente se comienzan en julio y se terminan en noviembre. Y luego tenemos, los Planes Integrales de Empleo que son bianuales, bianuales en planteamiento, luego en la práctica solamente son, duran un año y medio, porque mientras te lo comunican, pues serían... Eh, los de 2010, mientras tal, se resuelven, no sé qué, pues empiezas en junio. Entonces en junio tienes desde junio a tal y otro año más, digamos son bianuales teóricas. Bueno, con este escenario de, de... tan desigual, digamos tienes que atender los itinerarios de inserción de todas las personas que... de todos los usuarios del centro. En este escenario tan desigual pues tienes que desarrollar estrategias que te permitan que esos vacíos sean llenos de alguna forma ¿no? Que de alguna forma se pueda seguir dando el servicio de acompañamiento de inserción a las personas que atendemos. Y de ahí, que tenemos que recurrir a otro*

*tipo de subvenciones de entidades privadas: cajas de ahorros, no sé cuantos, no sé que... para cubrir esos huecos. (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*Quiero decir que, es un juego para intentar llenar todo ese vacío porque la administración efectivamente no llena ese vacío. (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Por tanto, además del ajuste que tienen que realizar al perfil del usuario, hay también una demanda de adaptación a los criterios impuestos por los poderes públicos. Los técnicos tienen una serie de horas que, según la orden que les atañe, han de cubrir en función del tipo de colectivo con el que están trabajando. Dicha dinámica parece provocar un *encaje de bolillos* entre las horas de las que se disponen para tratar con usuarios y los objetivos a cumplir.

*Ya en la orden te explica que tú tienes 1000 horas de atención directa y 750 para los que tienen el colectivo de jóvenes o mujeres. Entonces bueno pues de ahí te sale ya que una persona, que un técnico al año tiene que trabajar, tener como objetivo 250 personas que cumplan 4 horas diarias, perdón que tengan como mínimo 4 horas de atención. Y los que tienen 750 entonces son 175. Entonces los objetivos vienen marcados por orden. Entonces en función de eso, según las horas, o el número de meses que te aprueben tú tienes ya, ya sabes calcular los objetivos perfectamente (Coordinadora Forja XXI).*

## **2-2. Reinención de las prácticas en el lugar de trabajo**

La constante incertidumbre en la definición del servicio explica que la definición del contenido de su actividad profesional no dependa de conocimientos codificados (Demazière, 2007). Esto se traduce en procesos diversificados y heterogéneos: la definición de la actividad profesional no está hecha de antemano sino que hay que inventarla.

Estas situaciones dilemáticas suponen que estos orientadores tienen que enfrentarse a problemas para los que no se tiene un apoyo en normas o protocolos de funcionamiento establecidos. El trabajador se ve con frecuencia ante la necesidad de inventar, individualmente y de forma improvisada, respuestas rápidas que suplanten esa falta de estándares normativos claros y definidos. Son, sin embargo, respuestas que conllevan una importante carga emocional, y cuyas consecuencias inciden directamente en el propio trabajador. En este sector profesional de atención a las personas, las habilidades personales para crear e inventar soluciones a demandas muy complejas, imprevisibles y ambiguas, juegan un rol fundamental.

*Aquí también lo que influye el modelo que cada uno utilice o su experiencia o su, su..., su bagaje, ya, ahí influye mucho... (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

*Cada uno tiene a lo mejor algún tipo de instrumentos para recoger cada tipo de información, para hacer diagnósticos, o para... hay algunos que trabajan mucho con agendas ¿no?, con agendas de búsqueda. Yo ahora estoy empezando a utilizarlas ¿no? (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

*Pero bueno, ya incluso el mismo orientador, dependiendo de la persona que tenga delante, pues va enfocando el proceso de una forma o de otra ¿no?.*

(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

La actividad laboral desempeñada tiene que ajustarse y adaptarse a las peculiaridades de cada persona y reclama una progresiva reinención en un contexto en donde no existen prescripciones establecidas previamente que podrían fijar las actuaciones. La capacidad creativa de cada sujeto en un trabajo muy poco concreto va a jugar un papel fundamental.

*A mi me gusta mucho lo que es el contacto con las personas y... también la autonomía que tenemos para que cada uno plantee lo que es en sí la orientación, siguiendo un modelo, con un tipo de actividad, otro tipo de planteamiento...no es la palabra, iba a decir, **improvisación**, si no es el hecho de que **cada persona te llega con una circunstancia** y tú tienes que **adaptarte**, tienes que **intentar dar un servicio personalizado** ¿no? entonces, eso por un lado en concreto y también es una...como...sí, la palabra es **reto** ¿no? a ver, **esta persona que llega nueva, a ver qué planteamiento trae, qué circunstancias, qué nivel trae de empleabilidad en general y a ver cómo yo voy planteándole su mejora**, eh... Eso es trabajar, por un lado es rutina, pero es la rutina que tú sabes que todos los días vas a tener personas, cada una distinta, que **no es un trabajo mecánico, si no que es un trabajo que te exige con cada persona adaptarte a sus circunstancias**.(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

*“Normalmente llevamos aquí a cabo el seguimiento, generalmente en... **función de cómo venga esa persona pues se prolonga más o se prolonga menos** porque eso es un acuerdo al final también, porque la persona voluntariamente deja ya de asistir o bien... también hay casos en los que dejan de asistir y se les cierra su itinerario por inactividad, porque hay también personas que por lo que sea, pues están ocupadas o no pueden venir o lo que sea, pero en general se establece **en función de las necesidades que plantea el usuario que acude al servicio**” (Técnico Forja XXI).*

La gestión improvisada de demandas complejas explica el fuerte componente creativo de la actividad de estos técnicos. La complejidad del problema explica que una parte importante de su trabajo consista en encontrar soluciones ante situaciones que se presentan como paradójicas: necesitan dar solución a un problema cuya naturaleza exige una intervención urgente pero cuyo modo de resolución requiere de procedimientos lentos y de largo alcance.

Esta situación reclama una respuesta específica en cada situación, en la cual, y ante la falta o inadecuación de protocolos establecidos, la capacidad creativa juega un papel fundamental. Un segundo requisito es la capacidad comunicativa, de entablar diálogos, lógicas negociadas que posibilitan la incorporación de diversos logros en la orientación de la intervención. El proceso dialógico que se establece, al menos como ideal, permite incorporar las premisas y planteamientos de aquellos individuos a quienes van destinadas este tipo de medidas.

*Y escucharlos, sobre todo escucharlos. Yo creo que a veces les damos soluciones a ellos sin escuchar lo que ellos tengan que aportar o que decir, cómo se sienten, qué quieren...Entonces yo creo que hay que partir de ahí siempre. Eso a veces no es fácil porque **como tengas soluciones prefijadas**, pa todo el mundo el currículum, pa todo el mundo la entrevista de trabajo, pa todo el mundo el listado de empresas que **no sirve para nada** (...) Y de ver también **como ellos van participando en el centro, las ideas***

***que van generando y nos van retroalimentando en torno a lo que nosotros hacemos. Que al fin y al cabo lo que nosotros ahora tenemos son las opiniones nuestras, pero no tenemos las de la otra parte.***

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

El trabajo se convierte, al menos como ideal, en una respuesta creativa, negociada y diversificada en función de cada interacción. La intervención es así el resultado de un proceso de negociación entre técnicos y supervisores, técnicos y usuarios. Esto reclama autonomía y capacidad de intervención a todos los niveles.

*Sí porque aparecen innovaciones en su trabajo, cosas que quieran aportar al grupo.*

***Más que indicadores cualitativos lo que ponemos son reflexiones que ellos plantean. Ellos ponen logros, dificultades, innovaciones, en cuestiones que hayan hecho aunque sean muy pequeñitas que hayan podido ayudar, y otras cuestiones que plantean. Y eso nos sirve para las reuniones mensuales que tenemos con todo el equipo para analizar un poco cómo estamos trabajando y cómo vamos avanzando en el trabajo del día a día cada uno de ellos (...)***

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

***Y también respecto a los jefes, a los coordinadores, hay una situación bastante horizontal, que tú puedes aportar tus ideas, es todo bastante participativo y eso también hay que valorar.(...)***

*Aquí el tema un poco de los objetivos no se tiene muy a rajatabla en cuanto a los objetivos que hay que cumplir en el Orienta, que es un poco más suave...*

*Un poco más flexible. Lo que sí tenemos que atender es a un número de personas más o menos...*

(Técnicos orientadores 2, Cáritas-Sevilla).

*Yo creo que aquí lo que se nos dice mucho es simplemente que seamos buenos orientadores (...) vosotros podéis poner las agendas como queráis, que si tenéis que hacer..." Porque claro no solamente es el trabajo de atención. Estás atendiendo y es una hora o más de atención por cada una de las personas que viene...*

(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

En el desempeño de la actividad, se dinamiza un proceso de identificación de criterios y signos de legitimidad a fin de conquistar un lugar en el espacio de la intervención. En este marco, forma parte de la identidad profesional el distanciamiento respecto de los criterios de evaluación impuestos por las administraciones públicas. En este proceso de negociación de identidad y legitimidad se pone en juego la imagen, la capacidad de transmitir un adecuado funcionamiento de la práctica.

*Cuando lo ves son todo porcentajes, números, no hay calidad... Hombre, yo sí creo que los técnicos lo valoran. Pero es una visión puramente de... (...) Sí de la relación, de una visión pues bueno que tú piensas que se está trabajando bien a raíz de lo que tú ves, y lo que estás diciendo, pero tampoco lo estás viendo porque venga aquí, si no porque tú lo estás transmitiendo, cómo se lo estás transmitiendo (...).*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Cuando sale la resolución nunca nos han comentado “oye, estás por debajo, o estás por encima”. A lo mejor me lo comenta...algún técnico me lo ha comentado, pero no pasa de un comentario sin trascendencia, no de presión. (...)*

*No, presión no. De todas maneras nosotros no las admitiríamos. Quiero decirte que diríamos “pues no seguimos en el Orienta”. Tanto criterio y no seguimos por ahí.*  
(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

La intervención se construye en la situación, siendo así el resultado de un complejo proceso de negociación en donde, si bien puede dar cabida a la discrecionalidad y a la apropiación de poder por parte de los interventores, también estimula una intervención abierta, negociada y adaptada al caso personal. Esta individualización permite distanciarse de la lógica burocrática de generalización clasificatoria en la que se ha fundamentado la garantía de tratamiento equitativo de todos los ciudadanos.

*Ahí tampoco hay arreglo, es decir, porque al final yo creo que lo que tenemos que hacer es adaptarnos a la situación que tiene cada una de las personas, que son muy diferentes. Es decir, no vale café para todos, si no que a unos les gusta con un poquito de leche, a otros les gusta con nata, a otros solo, a otros un poquitín... Esa es la cuestión, eso es lo difícil. Cuando tienes algo personalizado es que tú te tienes que adaptar, cada persona es un mundo y cada una tiene que hacer un trabajo diferente y eso es muy complicado. Eso y ser un poco creativo a la hora de plantear las cuestiones, porque la cuestión no es que tú plantees sesiones estandarizadas donde vas a enseñar el currículum, si no atar eso a las necesidades concretas que tiene cada uno y dar respuestas a esas necesidades. Entonces eso es lo difícil, es decir, el no ver los instrumentos, las técnicas que utilizemos finalistas, si no como algo que tú tienes que reformular para poder trabajar con la gente.*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Bueno ellos al principio te van tanteando, se van adaptando hasta que más o menos cogen tu perfil y ya te dan el abanico famoso de las posibilidades, entonces ya tú tienes opciones y ya él te ayuda a coger tú, digamos, ese camino ¿no? Porque tu muchas veces evidentemente vienes desorientada, vienes con un perfil que a lo mejor estás equivocada, estás confundida y ellos como tienen una preparación pues saben perfectamente cuál es el mejor camino. Depende de cada persona, por eso es individual. En ese campo sí estoy muy contenta, la verdad.* (Usuarios, Cáritas-Sevilla).

Sin embargo, la negociación de las actividades concretas y la invención del “día a día” no se realizan sólo con los usuarios, sino también con la administración.

*Con lo cual, claro. Jugamos un riesgo ahí ¿no? Claro, entras en un riesgo en la que dices, estás invirtiendo dinero, que a lo mejor no vas a conseguir ¿no? Y es una situación... Con lo cual, negociamos con ellos y conseguimos que modifiques muy poquito la orden, pero eso ya es un triunfo que... que la administración se digne a hacer una modificación. Y este año además hemos conseguido, y estamos en este momento...*

(Coordinador, AVAPE-Valencia).

Los objetivos de estas entidades de proporcionar un buen servicio chocan con una realidad bastante más compleja, y con el escaso margen de maniobra con el que cuentan para realizar sus tareas.

*“...se prima un poquito más la calidad. Si hay que estar con una persona más tiempo se está más tiempo y quizá se ven menos número de personas, pero más tiempo dedicado en función de las necesidades que”*

*“siempre nos están diciendo “relajaros con los objetivos, **siempre primar la calidad**” ¿no?” (Técnicos Forja XXI).*

Si la necesidad de generar respuestas creativas, negociadas y nuevas a cada situación se convierte en un criterio central de su identidad profesional, el verse imposibilitado para aplicar estas competencias creativas genera un gran estrés. De hecho, en algunos casos, el trabajo cotidiano puede terminar convertido en un conjunto de rutinas fuertemente burocratizadas que terminan por consumir la implicación emocional, el tiempo y los esfuerzos de los técnicos.

*“...el día al día les come. Entre atender, meter lo que tienen que meter en el aplicativo, rellenar lo que tengan que rellenar, hacer los seguimientos, que el IPI de los Menta no se puede cerrar porque si se cierra pierden las prestaciones... En fin que **tienen una serie de puntos ahí que los condicionan** que... Y que el STO<sup>72</sup> cuando no va bien internet, te vuelves loco”. (Coordinadora Forja XXI).*

*“Yo lo que veo en ese aspecto de Orienta es que **está muy limitado**, que cumplen las funciones que tienen que cumplir, pero que no es un programa con el que uno pueda jugar, innovar y trabajar a nivel de lo que es el punto que está informando y orientando. De ahí van cogiendo ideas, se reúnen y la propia consejería es la que va implantando. Pero yo lo veo eso, que en cierto sentido **lo veo un poco encorsetado**” (Coordinadora Forja XXI).*

De este modo, en la labor cotidiana de estas entidades se genera una tensión permanente entre una gestión por objetivos (propia de modelos de gestión de otra época) y la adecuada flexibilidad que requeriría un trabajo de estas características:

*“Tenemos margen, una flexibilidad, pero indudablemente partimos de unos objetivos que hay que cumplir, que siempre tenemos la... entre comillas “amenaza” de que como no cumplamos, pues de que no nos den la subvención para el año que viene”. (Técnico Forja XXI).*

*En todo caso la iniciativa es nuestra. Que no nos plantea el SAE nada en ese sentido y yo creo que está bien. Además la supervisión del SEDO podría ir en ese sentido ¿no? apoyar lo que estamos haciendo. No tiene sentido que vengan unos nuevos marciales y se siente con el técnico a hablar algo que no contextualiza con lo que estamos haciendo en general en el centro. ¡Digo yo!*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Los criterios de evaluación y de formulación de los programas, que los técnicos consideran que están distanciados de la realidad que ellos atienden, generan así restricciones adicionales a este proceso creativo y espontáneo en el que se ha convertido su trabajo. Por ello, reclaman su participación en la formulación de las políticas a fin de ajustar la teoría y la práctica de la intervención.

---

72

STO: Servicio Telemático de Orientación

*...y tenemos un tiempo muy breve, y teniendo en cuenta los niveles tan bajos de empleabilidad que presenta este colectivo al inicio, deberíamos tener un plazo más amplio para hacer una selección, una preparación y una selección para presentar ese listado de inicio. Pues pedimos que se amplíe ese plazo igual que se amplía para otros colectivos, eh, para, colectivos de discapacitados... (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*A ver, el plus de implicación significa que el técnico de empleo que está trabajando con esa persona necesita mucho más tiempo y eso genera más necesidades económicas para poder trabajar. Si no se puede pagar lo mismo un itinerario de tres meses para una persona mayor de 45 años que estaba trabajando antes de ayer que para una persona mayor de 45 años que lleva sin trabajar desde los 15 años. O sea, el grado de implicación, el grado de dedicación que tiene que tener el técnico de empleo es muchísimo mayor, vamos (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Los objetivos son difíciles de cumplir y su incumplimiento puede generar enormes costes para la organización, como son los de perder la subvención de la administración. Sin embargo, se deben hacer verdaderos malabarismos para poder cumplir con dichos objetivos, especialmente cuando las condiciones en términos de recursos están caracterizadas por la precariedad de medios: insuficiencia de fondos, escasez de oferta en los cursos, falta de personal, etc. Así, si bien proporcionar la calidad necesaria en la orientación es uno de los ejes nucleares que dan sentido a su identidad profesional, por otro lado, no existen recursos suficientes para llevarlo a cabo, circunstancia que parece colapsar el servicio:

*“más recursos de empleo: más, más cursos, más actividades de empleo, más ofertas. O sea, en general **más recursos para ofrecerles a los usuarios que vienen aquí** ¿vale? Porque en muchas ocasiones el problema es que no hay recursos suficientes, y más ahora. Con la cantidad de gente que vienen al servicio, pues... Bueno de momento es lo que hay. **Parece insuficiente para tantos usuarios.** Parece, no sé si ellos seguirán aprobando. Esperemos que sí. Más cursos, más talleres de empleo... porque es que, ahora mismo, desde mi punto de vista es insuficiente. (Técnico Forja XXI).*

*“...tengo a dos chicas orientadoras a través de un proyecto de empleabilidad, pero estas chicas terminan el 30 de noviembre, **una vez que estas dos chicas acaben esa lista se extenderá al infinito porque solo hay un técnico que pueda atender a estas personas que están en la lista y ese técnico claro no puede atender a...**” (Coordinadora Forja XXI).*

En conclusión, las manifestaciones y demandas de la interacción técnicos/usuarios son muy heterogéneas. Por ello, la actividad profesional oscila entre la orientación profesional, la transmisión de información sobre posibles oportunidades laborales y la ayuda psicológica, habiendo una progresiva tendencia a reforzar esta última faceta. En este campo, las competencias reclamadas a los técnicos y profesionales de la intervención no son tanto aquellas adquiridas en el desarrollo de su formación profesional sino, sobre todo, aquellas vinculadas con su propia experiencia emocional, sus conocimientos privados basados en gran medida en su práctica existencial, esto es, los recursos personales que han adquirido a partir de experiencias personales y no sólo profesionales. Así una lógica importante en la construcción de sentido de la tarea de estos profesionales es su distanciamiento frente a una intervención despersonalizada y

rutinaria propia de la administración, y la movilización y puesta en juego de una dimensión relacional: su capacidad empática a fin de ganar la confianza de su interlocutor, su flexibilidad personal, lo cual requiere un compromiso personal, esto es, una movilización subjetiva en su trabajo (Demazière 2009).

### **3) Producción política del desempleado**

La intervención con el desempleado no consiste únicamente en la provisión de una orientación dirigida a facilitar su inserción en el mercado de trabajo. Las agencias interventoras además de luchar contra el desempleo contribuyen a producir al sujeto del desempleo. Una serie de prácticas normalizadoras y disciplinarias se movilizan a fin de promover la adaptación de los sujetos a unas normas definidas de forma contingente.

Una de las normas más centrales consiste en la definición del “buen desempleado”, esto es, la construcción política de la imagen ideal del desempleado. Al mismo tiempo que se define lo que es el desempleado, se está regulando lo que tendría que ser. La orientación laboral puede ser entendida no sólo como un modo de facilitar la inserción laboral sino también como una forma de normalizar identidades morales, según las cuales, se hace de un eficaz *trabajo sobre sí mismo* condición de éxito frente al desempleo. Esta moral del trabajo sobre sí mismo viene definida por cinco ejes: la psicologización (o responsabilización individual frente al problema), el fomento de la capacidad de autoanálisis, el ajuste de expectativas, la motivación y, finalmente, la moralidad de la normalidad. Estos ejes son complementarios; al tiempo que se problematiza las actitudes del sujeto, se naturaliza las condiciones del mercado de trabajo. Ante esta situación, se trata de fomentar la “activación” del desempleado en un contexto de precariedad en donde el margen de maniobra es muy reducido. De este modo, se puede responsabilizar de aquello de lo que uno no puede hacerse cargo (por ejemplo, del mantenimiento del puesto de trabajo), llegándose a un tipo de discurso paradójico, donde se afirma lo que, a la vez, se niega (Crespo y Serrano, 2010).

#### **3.1. El trabajo sobre uno mismo:**

Son ilustrativos de la dinámica de la flexiguridad los procesos de intervención sobre uno mismo que fomentan las entidades interventoras a fin de capacitar la salida del sujeto de esta espiral de desafiliación. En este marco psicologizante, se produce un reforzamiento de una exigencia social sobre el individuo para que se constituya en sujeto responsable de sí mismo. Para ello se va a hacer énfasis en los siguientes aspectos:

#### **Psicologización**

Ante la hegemonía de una representación psicologicista del trabajo, el comportamiento individual se problematiza, lo que hace que una estrategia cada vez más habitual para afrontar los problemas laborales sea el trabajo -psicológico- sobre uno mismo. Ante situaciones amenazantes, el individuo tiene que convertirse en terapeuta de sí mismo para mantenerse a flote. Al psicologismo, que implica reducir los fenómenos sociales a procesos puramente psicológicos, se une la hegemonía de representaciones moralizantes que ponen el énfasis en el papel de la voluntad. Esta reformulación del problema y la abstracción de las relaciones sociales de poder y subordinación, conlleva una alteración en el objeto hacia el que se dirige la intervención del actor. Ya que el margen de

maniobra para intervenir en el cambio de las relaciones de poder es muy limitado, las estrategias de estos orientadores se dirigen a fomentar una intervención sobre sí mismos. Una carrera exitosa es construida, por tanto, como resultado de un eficaz trabajo psicológico sobre uno mismo.

***Se les dice mucho que es un proceso y yo también insisto en el tema de la implicación. (...)Que es super importante y si quieren venir que como es un proceso voluntario que yo por lo menos les exijo implicación en su proceso. Yo les digo, yo aquí arriba estoy encerrado. Las cosas que traemos a la sesión si vosotros no las ponéis en marcha fuera esto no sirve para nada.*** (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

*Después hay una segunda fase de valoración, de diagnóstico, como se le quiera llamar, donde el Orientador más o menos va viendo eso, cuáles son los elementos que tienen que desarrollar más esa persona, cuales son los puntos débiles, los puntos fuertes ¿no? Y... y después, una siguiente fase sería la de intervención, intentando delimitar claramente una de otra ¿no? Acogida, valoración-diagnóstico e intervención o Plan de Actuación con esa persona. Lo que pasa que, desde el primer momento, pues se está interviniendo o se está valorando, pero se intenta que formalmente queden esos tres pasos un poquito delimitados.* (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

***“les tenemos que inscribir en su itinerario para recibir la ayuda, si no... es una manera de exigirles a cambio que se comprometan a una serie de actividades, que se formen, que se intenten orientar, que se intenten poner al día un poco, no solamente por la ayuda y el pago y ya está, sino a cambio tienen que revisar un itinerario estipulado y acordado por los orientadores y él, la persona, en función de lo que le haga falta”.*** (Técnico Forja XXI).

La extensión de marcos psicologizantes de representación de los nuevos conflictos sociales disuelve la contraposición central del sistema de producción, reintroduciendo de nuevo los dogmas liberales de la autonomía de la voluntad.

***Me han ofrecido... de momento ayuda... y ayuda psicológica, más o menos, porque yo prácticamente no estaba bien, y yo quería seguir adelante en mi vida. Yo quería dejar mi vida atrás. Lo pasado, pasado. Entonces pues, yo en el 95, 96 llegue a Caritas.*** (Usuarios, Cáritas-Sevilla).

***Yo creo que una de las cosas más importantes, pero es difícil de valorar, es generar cierto sentimiento de autoestima en la persona que nos llega, yo creo que es una de las cuestiones transversales que siempre intentamos coordinar, porque son gente que viene muy machacada.*** (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

***Un educador, un trabajador social a su lado, un psicólogo que está metido en estos temas ¿no? Que yo siempre vengo diciendo aquí, vengo reivindicando la figura del psicólogo en el centro, porque, el que más el que menos, necesitaría... un empujoncito ¿no?.***(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

***A través del asesor, en nuestra Oficina de Empleo, hay una persona con la que siempre hablas. Una persona encantadora, mi experiencia con ella está muy bien, una tía muy***

*positiva, te pone las pilas, te anima, ¿no? Y luego, pues al mismo tiempo, un trato más personal, sabe perfectamente cuál es mi perfil, quien soy yo, y la comunicación es mucho mejor claro (Usuario Forja XXI).*

De este modo, se incide en procesos de intervención personalizados y a la carta para cada una de las situaciones o carencias que presenta cada sujeto. Se atiende a una perspectiva focalizada, que omite otros aspectos más estructurales, y que supone un giro en el ámbito de las políticas sociales hacia la psicologización de la intervención social.

*Depende del perfil de cada usuario. Nosotros empezamos siempre con una entrevista de diagnóstico, es bastante a nivel personal, a nivel formativo, a nivel laboral, y luego también un poco inquietudes. Una entrevista bastante dura en principio, larga, suele durar 1 hora, donde ya te puedes hacer una... (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*También por ejemplo con el tema de delitos, si tú has trabajado con una persona que ha tenido problemas de robos, no la puedes poner en una caja en ese momento, todavía. O una persona que ha trabajado que ha tenido problemas de abusos, no puede trabajar de portera en un colegio, no la puedes mandar determinados... un poco por saber el tema del perfil con el que estamos trabajando (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

En el caso de entidades que trabajan exclusivamente con colectivos excluidos, el modo de intervención dirigida a modificar aspectos morales y psicológicos del individuo se acentúa. Los mecanismos para hacer frente a los problemas sociales y laborales se orientan al trabajo psicológico sobre uno mismo. El individuo es el objeto principal de las actuaciones y, por tanto, se considera al usuario como parte del problema.

*Hasta que se dan cuenta que, eso lleva un largo proceso, que tienen que deshacerse, que tienen que cambiar de hábitos, que tienen que reforzar determinadas habilidades para insertarse laboralmente ¿Vale? (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*...yo ya les doy las herramientas y los mecanismos para que ellos ya sepan buscarse la vida. Incluso que encuentren un trabajo, si este trabajo lo perdiesen, ellos solos puedan ser capaces de encontrar otro trabajo (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

En el caso del trabajo con colectivos excluidos, se lleva a cabo un proceso de atención en el que en primer lugar se priman los aspectos más asociados a la regulación de las conductas y hábitos individuales e incluso de estrategias de supervivencia, para más adelante centrarse en la modulación de las actitudes con respecto al trabajo y al aprendizaje de las herramientas para adquirir la habilidad de ser empleables. En ambos casos, se pretende incidir en las carencias de los individuos y en la regulación de sus actitudes desde una perspectiva de la cura, que sirva para producir sujetos útiles para la sociedad y en disposición de ser válidos para trabajar.

*Si, me ha aportado algo porque realmente había aspectos de mi conducta y de mi persona que estaban desenfocadas (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Ya llega un punto en que eso ya no es suficiente, sobre todo ahora que el mercado laboral está muy mal. Entonces hacemos talleres de motivación, como el que está haciendo hoy mi compañera, donde ellos se juntan con otras personas que están en la misma situación, se habla un poco de la problemática que hay actualmente en el mercado, cómo hacer una búsqueda de empleo, que ellos también a nivel social y*

laboral se vayan conociendo, taller de entrevista y otra vez seguimiento individualizado (Técnicas, AVAPE-Valencia).

*El tema de la ropa, tenemos también ahí una especie de pequeño ropero y sí que cuando tienen una entrevista, les solemos dar un poco más que sea camisa, ropa un poco más preparada para la entrevista, aunque todo eso lo trabajamos en la entrevista, pero a lo mejor no tienen medios... o acuden también a hacerse un corte de pelo, porque acá les derivas a las peluquerías que hay sociales... (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*...estoy 40 minutos con ellos de motivación, de buscar otros recursos, de buscarle donde pueda comer hoy, de llamar al albergue para que le hagan hoy un hueco en el comedor, entonces es muy diferente (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

La labor de los profesionales consiste en todos los casos en realizar un trabajo psicológico sobre los individuos que solicitan orientación, lo que requiere de un seguimiento personalizado en el que el componente emocional (donde intervienen la escucha, la comprensión, el desahogo) juega un papel muy importante. Hasta el punto de que se llega a percibir como una terapia en la que “se trabajan” aspectos morales y emociones.

*“O tener un seguimiento simplemente contigo, personas que a lo mejor la orientación tuya, ya **llevas tiempo y has trabajado bastantes cosas con ellas**”. (Técnico Forja XXI).*

*“...esa atención personal, muchas veces esta ¿sabes? **Que te cuenten, que tú les digas** “Ah, pues muy bien, pues...” Eso también lo valoran bastante, hoy en día ¿no?” (Técnico Forja XXI).*

*“...algunas veces hay que reconducir un poquito la entrevista porque **vienen casi, casi a hacer “terapia”, entre comillas ¿no? Y a desahogarse y a soltar sus problemas** como es natural, pero bueno, gracias a que tenemos más tiempo, no es lo mismo que los que tienen empleo que tienen que ir los pobres más rápido. Aquí podemos dedicarles más tiempo, que se desahoguen un poco, incluso reconducirlos un poco, aunque no sea nuestra labor principal”. (Técnico Forja XXI).*

*“Tú te buscas la vida, nosotros te vamos a ayudar en todo lo que podamos. **Siempre que lo necesites, estamos aquí**”. Y es verdad. En cualquier momento tu vas a Julio, Marina o lo que sea, “me pasa esto” o cualquier cosa, te atienden aunque estén haciendo otra cosa, o vienes con un curriculum que los has puesto muy feo al principio que no sabías...” Ay mira, que lo tengo que presentar”, “Pues cambia esto, esto y esto”. Y si tienes dudas hasta ellos te lo han hecho, ¿verdad o mentira? (Usuario Forja XXI).*

*la autonomía y la auto-eficacia y el... bueno para hablarlo así en plan... a sí un poco de broma, pero cuando uno ve una señora, un señor capaz de manejar un ratón “Mira yo he sido capaz”. No sé, esa alegría que le entra, esa cosa de decir “yo soy capaz de hacer esto”. O de ir a un curso y decir “Miro yo pensaba..., llevaba años que no estudiaba y pensaba que no y... Estoy encantadísimo o encantadísima”. **Todas esas cosas son dignas..., vamos que a mí por lo menos me animan.** Yo creo que las personas cambian un poquito su actitud. Y que **están un poquito más seguras de sí mismas, que confían más en sus posibilidades, que de alguna manera están un poquito más, entre comillas “felices”.** De alguna manera ¿no? Sintiéndose tan... tan alejados*

de la formación, de todo esto... Yo, en ese sentido, me llega mucho cuando veo que van progresando, que tienen otro ánimo de encarar los problemas y de pensar que hay soluciones, los que están perdidos ¿no? (Técnico Forja XXI).

De este modo, son constantes las alusiones a términos que provienen de la psicología clínica como diagnóstico o autoestima.

*“Si tú vas a trabajar tema de empleo, si esa persona tiene muchos problemas de autoestima, por ejemplo, **tú tienes que trabajar un poco la autoestima, sino no tienes calidad.** Si esa persona no se valora, no es capaz de salir a buscar empleo, se esta encontrando con unas barreras muy fuertes, nosotros no somos psicólogos y ahí no podemos estar trabajando continuamente... El servicio no te permite que te dediques 20, 30, 40 horas con una persona para trabajar problemas muy profundos que estén obstaculizando la búsqueda de empleo, si no que Orienta esta para gente que no esta informada o que no saben definir su objetivo profesional. **Tú defines el objetivo profesional con esa persona en base a un diagnóstico de sus capacidades, sus necesidades, en base a lo que le apetezca y en función de eso señalas un itinerario de formación, de orientación o lo que sea.** Le enseñas las herramientas que hay, los recursos que hay, le dices como buscarlo, para intentar que encuentre el empleo que en principio quiere. (Coordinadora Forja XXI).*

*“De todas maneras prácticamente a las alturas que estamos, eh... prácticamente todas las personas son Menta. Porque Menta es un requisito de haber trabajado como mínimo 6 meses en el ultimo año, entonces los que eran parados de larga duración de hace mucho tiempo pues siguen ahí pendientes y ahí **tratamiento psíquico**, y la gente que se está quedando parada ahora son todos Menta, con lo cual...” (Coordinadora Forja XXI).*

La autoestima se contempla como la receta necesaria para la incorporación al mundo laboral. Se sigue haciendo énfasis en problematizar la moral del sujeto y no tanto la situación del mercado de trabajo. La autoestima es un aspecto más, que favorece la habilidad para emplearse de los sujetos (o la empleabilidad).

*“teníamos un programa que funcionaba muy bien, **primero por la autoestima, porque una de las cosas que necesitan estas personas es creerse que valen para algo, que no sea sólo estar en la casa.** Entonces, nosotros lo que hacíamos es siempre relacionado con dependencia, ayuda a domicilio, no se qué y no se cuanto. Simplemente por el hecho de estar cuatro meses en un curso, que se relacionan con otras mujeres, con otras personas, que ven que evolucionan, que ven que aprenden, incluso algunas que le ayudábamos y motivábamos para que se sacasen el título porque con lo que estudiaban aquí y un poco más de formación podían sacarse el FPI de entonces, ahora ya creo que no hay convocatoria de estas que puedas presentarte con número. Con lo cual venía que... tenían todo un mundo por delante, **augmentaban su autoestima porque veían que tenían cierta valía** y eran personas que después pasaban a un mundo laboral muy triste, porque la ayuda a domicilio está mal pagada y mal regulada y...” (Coordinadora Forja XXI).*

*“Antes no iba porque no sabía ni presentarme y ahora llevo, muy formalmente le digo a la secretaria esto, esto y esto, le entrego el currículum y se acabó. Si tengo que esperar que me atiendan... **antes sería a lo mejor incapaz de entrar, ahora voy con mi***

***currículo en la mano, muy orgullosa porque lo he hecho yo, y sé hacerlo, y voy a presentarlo***” (Usuario Forja XXI).

Así, se plantea que lo importante es partir de la confianza en uno mismo: el individuo. En lugar de confiar en el entramado institucional o en los instrumentos colectivos, las personas deben confiar sobre todo en sí mismas, para poder ser autónomas y hacerse cargo de sus proyectos de vida. La lógica de la eficiencia en la prestación del servicio también precipita la necesidad de que las personas se *empoderen* rápidamente para seguir recibiendo a otras personas:

***“...la persona debe confiar, eh...en que realmente puede encontrar empleo, en el sentido en que puede confiar que la información es lo que nosotros le podemos ayudar, la información que le damos, puede servirle para buscar empleo. Entonces, si no partes primero de eso, todo lo demás que hagas no tiene sentido. Entonces lo principal es incidir en la confianza y después, en intentar que esa persona sea autónoma lo más rápidamente posible, si quieres atender a más gente. Entonces que la persona no se vuelva dependiente del orientador o la orientadora, si no que tú en breve tiempo, esa persona conozca los recursos, la manera, la forma de aplicar, de hacer los curriculums, de ir a buscar empresas, etc., etc., etc. Es decir, que se encuentre desenvuelta, para que una vez que, para poder ir a cualquier oferta y seguir buscando todo lo que pueda, porque en realidad la misión del orientador u orientadora no es acompañarle siempre. El acompañamiento que existe dentro de este servicio es para colectivos especiales, con una discapacidad psíquica, no se cuanto, que tú sabes que siempre va a tener una cierta dependencia pero las personas normales, lo que buscas es la autonomía de esa persona lo más rápidamente posible. La autonomía del servicio, la no necesidad de estar informándole, orientándola, porque para eso tiene ya una sala de autorización, por si no tiene internet, o no tiene los periódicos en casa o lo que sea, o no tienes dinero, puedas buscar empleo por ti mismo...”*** (Coordinadora Forja XXI).

Además, la orientación también consiste en diversas técnicas que inciden sobre la conducta y la actitud del individuo en la búsqueda de empleo, tanto en las dinámicas de grupo, como para reforzar su presencia en las entrevistas, etc., esto es, el desarrollo de competencias personales que se consideran favorables para la selección de recursos humanos.

***“...dinámicas de grupo - Es una clase. Con un orientador que te da la clase, de forma, digamos... teórica. Luego sí que nos conocemos ya todos y todo el mundo interviene y no es algo unidireccional si no que todos hablamos. Y es verdad que muchas veces que sale lo que a alguien se le ha ocurrido, a ti no se te había pasado por la cabeza”*** (Usuario Forja XXI).

***“Y cómo es la actitud frente a una entrevista, cómo se debe uno comportar... ¡todo eso bien, para que uno quede bien!”*** (Usuario Forja XXI).

***“...en el curso que nosotros estamos dando son cosas muy generales, no hay nada específico, a grosso modo, lo fundamental que tú tienes que hacer para encontrar trabajo”.*** (Usuario Forja XXI).

La individualización presenta un doble sentido: hacer del sujeto individual el aspecto nuclear de las intervenciones (y por tanto, parte del problema), pero también facilitar la

participación activa del individuo en su proceso de integración. Tres son las prácticas dirigidas a la producción de sujetos “normalizados”: el disciplinamiento, la normalización y la vigilancia.

Las prácticas de *disciplinamiento* van dirigidas a la fabricación de sujetos útiles. Se trataría no sólo de facilitar a los desempleados su integración en el mercado de trabajo, sino sobre todo de maximizar sus capacidades potenciales y ponerlas al servicio de las nuevas demandas económicas.

*“A mi es que me partieron por la mitad y como ahora tengo la fea costumbre de comer todos los días pues resulta que hay que buscarse un trabajo, ¿no? Además que yo no me siento eh... en desventaja con los jóvenes. Si tengo que partirme el pecho, me lo parto. Aquí hay que aprender esto y allí voy, de cabeza... O te reciclas o te adaptas, o te quedas atrás”*. (Usuario Forja XXI).

Además de estrategias de disciplinamiento, se desarrollarían *prácticas de normalización*, esto es, de diferenciación de los in-empleables en función de una regla de conjunto (empleabilidad). Se trataría de ver el grado en el que se acerca a esta regla, a fin de jerarquizar su capacidad de gestión del proyecto personal, y en función de esta clasificación se plantearían proyectos específicos de intervención.

*“Hay personas que son más autónomas, entonces en la primera cita se puede marcar unas líneas a trabajar, entonces le tienes que dar un tiempo para que realmente las trabaje, y después haces ese seguimiento del trabajo y seguir después eh... siguiendo como iríamos haciendo ese itinerario. Hay otras personas que al principio quizás necesitan más de ti. Entonces tú, las citas tienen que ser..., a la fuerza más contigo, en el periodo de tiempo más seguido”* (Técnico Forja XXI).

*“Es decir, se permite que el técnico o la técnica tenga tiempo para investigar un poco o utilizar más horas de atención porque las necesita la persona. En el momento que reduce el objetivo tú en vez de tener una media de 4 horas por persona, puedes tener 5, 6 o 7. Es más la idea que tiene la Junta. Que le puedas dedicar más tiempo porque cree que con 4 no va a ser suficiente para que sea autónoma para buscar empleo. (Coordinadora Forja XXI)”*.

En este caso no se penaliza tanto comportamientos, como disposiciones, no tanto incapacidades personales como actitudes individuales. La sustancia de la infracción no es en sí lo importante sino más bien en qué medida esta infracción es sintomática de disposiciones o inadaptaciones personales. Por lo tanto, este tipo de medidas no se dirigen tanto (aunque sí en ocasiones) a penalizar o sancionar, como a curar, a modificar las actitudes o disposiciones negativas frente al trabajo.

*Yo un poco de todo. Lo más importante es que también conseguimos la motivación hacia continuar con la búsqueda de empleo, porque el desánimo y a veces la desesperación de alguien que busca, busca y no encuentra...es importante. Y el poder también tener un lugar en el que eso se puede volcar pero además de manera adecuada, porque tú puedes irte con tus amigos y decir “estoy fatal, que no encuentro trabajo, pero ahí no sacas nada positivo. Pero el poder aquí expresar qué puede estar fallando, por dónde voy, y ofrecerle otro panorama, otras alternativas, crear esas opciones, para mi es importante porque yo creo que no hay otro espacio donde se*

*puede realizar. Y el mantener la búsqueda, el mantener las opciones, a parte de lo que se llevan de formación, de autoconocimiento, de conocimiento de información específica... Pero yo creo que eso es secundario, porque lo más importante es mantener esa motivación y ese ánimo de buscar, sobre todo en una situación como esta, que no sabes si va a ser mañana o va a ser en dos meses. Porque hasta hace cinco días uno u otro encontraban aquí o allá y no veían esa necesidad. Pero mantenerse en la búsqueda con ganas, haciéndolo bien, sin desesperar, es lo que no es tan fácil.* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Ampliar un poco el marco, el campo en el que están ubicados, el marco de visión que tienen. Entonces la parte de orientación sería como ampliar un poco ese campo, ese mapa en el que se mueven y poder generar nuevas oportunidades, nuevas acciones. Parece que a veces cada uno viene con su historia muy marcado y para mí el centro tiene que ser un espacio un poco más de apertura, que sean capaces de ver más allá de la situación en la que están. Y a partir de ahí la inserción, la formación o la orientación o la derivación a una entidad que trabaja un tema concreto y ahí hemos conseguido un objetivo, que después de dar muchas vueltas, ha acabado en un recurso social que era el que le hacía falta. Pero para mi esa generación de nuevas oportunidades sí que se vuelve una parte importante.* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Por ejemplo, si tienen firmada en carta de compromiso un curso, vale que tienen interés en realizar determinado curso, si el asesor o asesora del SAE le ofrece ese curso y no lo quieren hacer pues... ese sería un motivo de expulsión del Plan MENTA ¿vale? Porque ellos previamente han elegido ese curso, es un opción, es una de las..., de lo que han solicitado* (Técnico Forja XXI).

Junto al disciplinamiento y la normalización, una importante práctica asociada a este tipo de técnicas de intervención es la vigilancia, que adquiere formas sutiles con las que se pretende controlar el estatus moral del desempleado.

La técnica que posibilita este aseguramiento consiste en la promoción pública de la activación. El paradigma de la activación implica una innovación importante en el ámbito de las políticas sociales, pues entraña más un mecanismo de intervención *en* y *sobre* el individuo, en su moral personal, que *para* el individuo. La activación apela a un tipo de intervención social de los poderes públicos dirigida a la movilización y a la mejora de la adaptabilidad de los trabajadores, en general, y de los desempleados en particular. Es expresivo de un proceso de creciente individualización, al transformar la atribución de responsabilidades, que se hacen más individuales, replanteando, por tanto, las cuestiones susceptibles de ser problematizadas.

### **Autoanálisis**

La expresión de autonomía es concebida como la consecuencia de un exitoso trabajo sobre uno mismo. Esta estrategia de inversión personal, que refuerza la capacidad agencial del trabajador, al condenar cualquier actitud de resignación e impotencia, también puede ayudar a la reproducción de las condiciones de explotación, contribuyendo a responsabilizar a los sujetos de la situación que padecen. La insatisfacción laboral se interpreta como fruto de un defecto personal. Las experiencias

de sufrimiento serían la consecuencia de la naturaleza de la persona que lo experimenta. Estas interpretaciones psicologizantes y moralizantes contribuyen a despolitizar el trabajo asumiéndose que el problema no es la explotación, sino la vivencia y *mirada* del explotado.

***Pero no encuentras trabajo porque tus circunstancias son muy problemáticas y hasta que no soluciones esas circunstancias, no vas a plantearte la opción de encontrar trabajo, entonces pues (...)***

***Y a lo mejor tampoco estas ni buscando, eh, porque también vienen diciendo “Es que yo llevo diez años buscando”. Bueno, vamos a ver “¿Qué has hecho?” O “Llevo un año buscando trabajo”. “¿En este año que has hecho?”. “He enviado currículum a empresas, los he echado”. “¿En qué empresas?” “En esta, en muchas” “En muchas ¿cuáles?” “En esta, en esta” “En siete. Vale, en un año. Vale ¿qué más has hecho?”. “Pues se lo diga a mi familia” “Se lo dices a tu antiguo jefe”. “No”. “Sitios donde...”. “No”. “Miras en Internet”. “No”. “Miras en el periódico”. “No”. “Bueno, entonces, en un año ¿qué has hecho para buscar trabajo?”. Un poco le devuelves la información y el otro dice “Pues es verdad, pues he ido a siete empresas”. “Entonces no has hecho tanto ¿no? Vamos a partir de lo poco que estás haciendo para seguir buscando empleo mejor, que tengas más posibilidades”, pero siempre es eso, la historia de que ellos buscan mucho, lo hacen bien, y es complicado cambiarles también su forma de buscar, o por lo menos yo lo tengo muy complicado*** (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

Este énfasis en el autogobierno que reclama la gestión de estas situaciones complejas y dilemáticas es particularmente *corrosivo* en un marco psicologizante que hace interpretar el *sufrimiento* vivenciado como fruto, no tanto de las condiciones de opresión del nuevo capitalismo, sino de una percepción distorsionada de la realidad (expectativas incorrectas) o de un sujeto deficitario, que no ha sido capaz de hacerse con las riendas de su propia vida. El empoderamiento de los sujetos se plantea desde una perspectiva de adaptación a las necesidades del mercado de trabajo, más que de cuestionamiento de la organización social. Por tanto, se omite del análisis el conflicto entre empresarios y trabajadores, promoviendo un modo de intervención que favorece mecanismos de contención social desde una perspectiva de la cura, que parece responsabilizar a los individuos de los conflictos entre capital y vida.

***Ellos piensan que ellos son muy empleables. El problema es que no hay trabajo o que no se lo dan. No sé yo si ellos tienen ese concepto de que hay personas que son más empleables que otras y yo voy a intentar mejorar mi empleabilidad, dicho con otras palabras. Yo creo que ellos piensan que el problema por el que no encuentran trabajo es externo. El locus externo. Ellos nunca te van a decir “Pues yo puedo mejorar esto para tener más opciones”. A pesar de eso se lo pregunto, se lo pregunto para que bueno..., para que ellos mismos empiecen un poco a reflexionar ¿no? Si no me da respuesta ninguna porque muchas veces la mayoría no me dan ninguna respuesta entonces ya empiezo a hacer algún tipo de actividad para que ellos vayan reflexionando sobre los distintos elementos que influyen en la empleabilidad.***

(...) ***“Venga vamos a ver, sin personalizar todavía, vamos a ver en general cuándo una persona busca trabajo, cuales son los elementos que entran en juego, cuales son los factores que entran en juego. Venga, tú que piensas”. Muchas veces no se le ocurre nada tampoco. Entonces ya, pues... “La edad, la edad, porque yo ya con mi edad,***

no...” “**Venga pues la edad influye ¿qué más cosas influyen?**” “Pues... la experiencia”. “**Venga, la experiencia**”. Hay algunas veces que nos quedamos en diez elementos, otras veces llegamos a veinte, a lo que sea ¿no? Pero ahí ya van reflexionando que hay muchas cosas que influyen a la hora de conseguir trabajo. Sería un poquito la parte esta de diagnóstico que hemos dicho ¿no? Valoración porque el siguiente paso sería “Vale y todo estos elementos ahora vamos a personalizar en ti. **Tu edad, tu experiencia, tu imagen, tu capacidad para comunicarte como te favorece? ¿Te favorece más o menos en tu búsqueda de empleo?**” ¿Vale? Y ya sería un poquito ir haciendo valoración y en función de los resultados de esa valoración entrar en la siguiente fase que sería la de intervención, la de actuar ¿no? Si hemos visto que tú no sabes manejar el ordenador para buscar trabajo y tú piensas, porque lo hemos dicho antes que es un elemento que influye, bueno pues... una posibilidad para mejorar tus opciones es aprender informática ¿no? Bueno pues... Entonces ya ahí le ofrecemos nuestros cursos de informática o planteamos alguna búsqueda externa ¿Vale? Pero que, **a priori ellos no..., yo creo que ellos no llegan a reconocer que ellos tienen muchos elementos internos que pueden modificar y que influyen en que encuentren o que no encuentren trabajo con más o menos facilidad** (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

**Porque el tema personal es difícil que lo asuman como una cosa que tengo que modificar...** “Oye, pues esto es verdad... que yo no lo hago bien”. Eso es difícil que lo asuman. A lo mejor cuando tú se lo planteas dice “Oye, pues es verdad, esto lo puedo hacer así”. Pero se lo toma más como una herra..., **una habilidad o un truco que puede tomar, más que una carencia a nivel personal que sea... que hay que trabajar.** Y hay que... yo creo que mezclar las dos cosas, pues... El tema personal que es fundamental, sobretodo con la gente que nosotros atendemos y el tema de herramientas... (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

Pero yo lo hago mucho a nivel gráfico. **Yo les pregunto “¿qué posibilidades pensáis que tenéis ustedes ahora mismo de encontrar trabajo?” Y pongo en la pizarra una línea que va desde el cero hasta el diez. ¿Vale?** “Si yo pregunto a cada uno de ustedes qué percepción tenéis ahora mismo respecto a las posibilidades de encontrar trabajo entre el cero y el diez, significando el cero que es absolutamente imposible y el diez que es seguro que vais a encontrar trabajo que os gusta, tal...”, “bueno, pues yo un tres, yo un cuatro” “Digo vale, pues partiendo del tres o del cuatro, **de esa percepción que tenéis de vuestras posibilidades de encontrar trabajo, mi misión, mi objetivo con ustedes, es que vayáis aumentando esas posibilidades**”, a nivel gráfico así es como lo explico, ¿vale? “Llegaremos al cinco, llegaremos al seis, la cosa es ir subiendo. Esa es un poco la idea ¿no? mejorar vuestra búsqueda de empleo, mejorar vuestras posibilidades. También les comento, “todo el mundo tiene sus puntos favorables y sus puntos que le dificultan para conseguir trabajo. **Nuestro objetivo es intentar aumentar al máximo los puntos positivos, los puntos fuertes e intentar disminuir los puntos negativos o los puntos débiles.**” Pero a pesar de eso, no se van sabiendo perfectamente, porque se por experiencia de que personas que han pasado por estas sesión informativa de grupo, la veo ya individualmente dos días después y **casi, casi lo primero que te preguntan es “bueno, ¿dónde están las ofertas?” Vamos a ver ¿tú no estuviste en la presentación? ¿En qué estabas pensando?** (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

El autoanálisis entendido como el resultado de la reflexión que uno mismo hace sobre su situación muestra en este contexto cómo los técnicos tienen bastante que ver en ese “despertar” en los individuos. El rol del técnico, en muchos de los casos, es mostrar al usuario algo que no había visto por sí mismo, si bien en su discurso parece que el usuario lo viera por sí sólo, implícitamente es él quien “abre la mente de la persona”.

*Por ejemplo, una persona que yo he tenido, que siempre ha estado, eh..., había estado durante toda su vida instalando aire acondicionado, entonces bueno, se ha dado cuenta que después de tantísimos años, es una persona realmente conocedora de su oficio, es un experto. Y realmente, él podía dar cursos y podía enseñar a... ¿sabes? a otras personas ¿no? que están empezando ese tema. Como que se le enciende una luz y dice “Joder, pues voy a reforzar mi perfil formativo en ese sentido ¿no? y yo me voy a hacer formador de esto, que es lo mío de toda la vida”. Entonces, yo que sé. Yo creo que eso también es interesante. Lo que comenta Julio, que muchas veces también abre un poquito la mente a la persona.* (Técnico Forja XXI).

La expresión de autonomía es concebida, de nuevo, como la consecuencia de un exitoso trabajo sobre uno mismo y, como tal, merece la mayor atención:

*“...es uno de los objetivos, la autonomía de la persona a la hora de... porque si no son personas que van a depender de ti en el momento en que encuentren un trabajo. Realmente la autonomía es fundamental”.* (Técnico Forja XXI).

*“nuestra finalidad ¿no? que las personas sean autónomas”* (Técnico Forja XXI).

*“Entonces realmente, esa autonomía que también les sirve en otros aspectos de la vida, no sólo a nivel de buscar trabajo”* (Técnico Forja XXI).

El discurso mantenido por instituciones como Forja XXI se inserta, de forma rotunda, dentro del paradigma de la activación al que se ha aludido a lo largo de este trabajo. El énfasis en la necesidad de fomentar la autonomía de los desempleados sirve como eje central de una producción política del desempleado muy concreta, en la que las políticas de carácter asistencialista se conciben como erróneas a favor de medidas que fomenten la auto-responsabilización de los individuos. Por ejemplo, se indica la importancia de romper con la idea de dependencia de las instituciones, esto es, que el individuo se convierta en una persona autónoma y responsable de sus propias competencias laborales:

*“Yo, en mi caso, incido en la auto-eficacia, que no nos necesiten. Acabar un poquito con el asistencialismo y que aprendan ellos mismos a buscarse los recursos, por lo menos es mi intención. Entonces procuro que, desde el principio, en lugar de decirles “Mira, aquí tienes estos cursos” “Mira estos cursos de aquí, aquí puedes mirar estos cursos, aquí puedes mirar estas páginas”. En definitiva, que se acabe lo que aquí en Andalucía desgraciadamente llevamos muchos años de asistencialismo, de darles las cosas. Vienen la gente a que les den las cosas, no ha buscarlas ¿no?”* (Técnico Forja XXI).

*“somos orientadores no sus padres”* (Técnico Forja XXI).

Sin embargo, aunque el objeto principal de la intervención sea el individuo, en algún estudio de caso se llevan a cabo ciertas actuaciones que exigen la implicación del actor empresarial. Los colectivos hacia los que se dirige la intervención (exdrogodependientes, expresidarios, o inmigrantes, etc.) sufren importantes discriminaciones en el mercado de trabajo, y esta discriminación no depende tanto de la modificación de conductas o de la adquisición de destrezas individuales sino de ciertos estigmas sociales. Aún así, mientras se hace evidente la responsabilización de los sujetos sobre el éxito o el fracaso de su situación, las empresas no adquieren ese grado de compromiso. No se alude tanto a su responsabilidad como a su compromiso social, como si se tratara de un acto de solidaridad.

*...nos quedamos solamente en orientación, si no que hacemos ya intermediación con empresas. Nosotras buscamos empresas que quieran contratar a estas participantes. Las empresas por contratarlos reciben una subvención. Es lo que se diferencia. Una vez que la empresa quiere contratar a la persona que le hemos enviado, nos ponemos en marcha y le ayudamos a tramitar la subvención y durante 2 meses hacemos un seguimiento tanto de la empresa, como del trabajador (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*...lo que hacemos mucho es rastrear ofertas de empleo. Hay una oferta, nos ponemos en contacto con la empresa y le ofrecemos nuestra bolsa de trabajo. Y es la forma más efectiva que hemos encontrado, sobre todo porque no tenemos suficientes técnicos para que estén en la calle haciendo un rastreo (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

Los propios usuarios interiorizan el discurso *orientador* de la autonomía hasta el punto de auto-presentarse como individuos pasivos que deben espabilarse (y Orienta hace “todo lo que puede por ellos”), ponerse las pilas para lanzarse al mercado de trabajo a buscar y luchar por un puesto de trabajo. El argumento es el de que las entidades orientadoras ponen las herramientas para que uno pueda, a partir de ahí, desenvolverse, y si las cosas salen mal, que no sea desde luego problema de la entidad, sino de la *situación*:

*“yo creo que el venir aquí a buscar un trabajo, no es ese el concepto. Aquí se viene a buscarte una vía más... pero **la que te tienes que buscar el trabajo eres tú, ellos no te lo dan**. Orienta no te da un trabajo, Orienta te da las herramientas para que tu puedas buscar el trabajo. Entonces **el trabajo te lo tienes que buscar tú pateando**. Yo he trabajado dos veces de teleoperadora y ellos no me han dicho: ¡toma! Yo he venido, he visto ahí el cambalache, he llamado, me han escogido, he ido. Cuando he tenido que echar un currículum, como no tengo internet he venido y me he hecho un currículum, he mandado el currículum mío desde aquí, entonces esto es unas posibilidades que yo antes no podía tener si no existiera la Fundación, si no existiera el Orienta. **Pero aquí nadie viene a decirme “aquí tiene un trabajo”, a mí me han puesto las herramientas**. No tenía conocimientos, me han puesto unos cursos. No sabía hacer un currículum, me han enseñado como se hace. No sabía como buscar trabajo, me han puesto un itinerario, me han dado un bonobús para que no me cueste dinero, el trayecto es muy caro. Lo demás ya depende de mí, si yo ya he ido a tres sitios y por **h** o por **b** no me han escogido, eso ya no tiene la culpa el Orienta, eso es la situación, ¿no?. Ellos por lo menos han puesto todos los medios, o por lo menos es mi punto de vista, para que yo me pueda formar y me pueda incorporar...” (Usuario Forja XXI).*

No obstante, es necesario indicar que, dependiendo del nivel formativo y las expectativas, las herramientas proporcionadas se valoraban desigualmente por parte de los usuarios:

*“el Plan Menta que se supone que eran medidas extraordinarias para insertar a los desempleados en el mundo laboral y tenías que, conllevaba unas acciones. Una de las acciones era hablar con el orientador y que esa persona viera pues, qué recursos necesitabas tu, qué necesidades tenías, en cuestión de formación. Claro yo es que, en mi cuestión personal, yo ya lo venía muy marcado porque yo tengo una carrera y lo que quiero trabajar es de eso”.* (Usuario Forja XXI).

*“A mi me ha servido mucho porque, como digo yo, vengo de otros países y allá el currículo vitae allá no se usa. Es una hoja de vida que uno compra en la papelería, vienen todos los datos que tenemos que rellenar y cuando vine aquí, que esto tiene que ser así y así. Entonces uno aprendió, porque me orientaron aquí”.* (Usuario Forja XXI).

Pese a ello, la mayoría de los usuarios valoraban positivamente el hecho de que se les proporcionaban herramientas para adaptarse, reciclarse y no quedarse atrás en un mundo cambiante dominado fundamentalmente por un mercado asumido con fatalismo pero sin oposición:

*“Claro, pero el mercao es el mercao. Lo único que pasa es que tú antes no sabías presentarte a ese mercao y ahora sabes presentarte a ese mercao. Antes como decía él que le daba vergüenza de que todo el mundo sabía en el ordenador, menos él que no sabía y ahora sí. Si sale otra cosa él abre la puerta y dice, “pues yo también se.””* (Usuario Forja XXI).

*“Además tu meterte en un curso de ordenadores y demás te ha abierto el conocimiento que antes lo tenías cerrado, porque es una herramienta que es algo mucho del conocimiento, entonces dedicas, que no solamente para el trabajo, si no pa ti personal...”* (Usuario Forja XXI).

El usuario descubre competencias técnicas y sociales a través de su interacción con el técnico. En su discurso aparecen claros síntomas de la función terapéutica de la entidad con su persona reafirmando.

*“puedo aportar experiencia, trabajo. A un puesto de trabajo, estabilidad, no tengo cargas familiares, otras cosas claro que no, no va tanto por los estudios, tiene que llegar con la persona. Entonces eso ya yo desconocía que lo poseía, porque yo me consideraba inservible. Yo era una persona a parte para mi, por mis limitaciones. Y aquí me han dicho, y aquí me han dicho no, me han levantado la moral, me han dicho no, si tu eres capaz de estudiar, tu tienes tus buenas notas, tu te integras, y haces esto, tu eres igual que otra persona. Entonces yo otro título lo hubiese cogido, y encima gratis.”* (Usuario Forja XXI).

Los usuarios también muestran cierto discurso antiasistencialista, a la vez que afirman que están en manos de profesionales para conseguir una empleabilidad ideal que les permita rápidamente encontrar trabajo, les queda claro que desde la fundación no van a conseguir un nuevo trabajo pues dicha tarea se asume como propia.

*Él lo único que te pone sobre la mesa los recursos que tú dispones y tú eres libre. Claro es una persona que se supone, o sea una persona experta. Es un orientador profesional. Mejor que esa persona te oriente mejor o no, otro habrá. A parte de las decisiones que una tenga, de los criterios propios... pero es una... una persona que te aconseja de forma profesional. (Usuario Forja XXI).*

Por contra, a veces resulta complicado ese “hacer ver” con determinados colectivos que, en un pasado, se mostraban reacios a cambiar de sector laboral y preferían mantenerse en el paro a la espera de encontrar trabajo de lo suyo. Esa falta de autoanálisis, anunciaban los técnicos, hace más difícil la incorporación al mundo laboral

*“en Andalucía había mucha gente que seguía estando en paro, mucha gente que había que subir el nivel de estudios porque íbamos a llegar a esta situación que estamos ahora y era todavía mas difícil recolocarlos, pero a corto, medio plazo pero la gente no lo veía nada claro”. (Coordinadora Forja XXI).*

*“Si en ese sector no hay nada, recualificación, recualificación. No hay otra. Porque en el mismo sector no puede estar y si se empeña es ganas de suicidarse, entonces, recualificación. Es exactamente lo mismo, vamos (Coordinadora Forja XXI).*

Aunque en dos de los estudios de caso los usuarios adoptan el discurso de la activación, por el contrario en el estudio de caso que se realiza en AVAPE, los usuarios fundamentalmente aluden a una responsabilidad social de la cuestión del desempleo. En su discurso hacen referencia en varias ocasiones al trabajo como derecho, y a la responsabilidad del estado y de las empresas para poder resolver su situación. Por tanto, frente a la asunción del autoaseguramiento individual se reclama el papel del estado como proveedor de seguridad colectiva.

*Yo tengo derecho también a, yo pienso... A parte, independientemente de la Constitución y de todo, tengo derecho simplemente a vivir dignamente, a tener un trabajo. Me da igual que sea el trabajo de lo que sea, un trabajo. Pero es que el mercado está montado de tal manera, que aquí se está lucrando todo el mundo y todo el mundo le echa la culpa a la crisis. Que sí, evidentemente hay crisis. Pero también hay una mala gestión por parte de los organismos, de los centros, de todo, que es... eso es la leche, porque eso es la leche. Eso lo digo yo. Y lo digo públicamente lo digo por escrito y lo digo donde haga falta (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Entonces, lo que yo estaba diciendo de por qué el Estado no puede cubrir los derechos, es verdad. Yo diría que es una verdad a medias porque el mercado laboral está en manos privadas (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

***¡Claro! Entonces, si eso está mal, lo que hay que hacer es cambiarlo y ponerlo bien. Y eso, ¿Quién lo puede hacer? El gobierno. Pero yo no lo puedo hacer (Usuarios, AVAPE-Valencia).***

Por otra parte, el discurso de conseguir herramientas propias y de ser *competentes* para que las empresas les contraten es minoritario.

***Tú demuestra que tú vales y da igual que tú seas español, que tú seas romano, que tú seas polaco, que tú seas nigeriano, que tú seas de donde tú quieras. Tu demuestra que tu eres competente, que eres una persona que eres eficaz, que eres una persona***

*productiva, que eres una persona que das beneficios. Eso es lo que realmente tiene que valer en el mercado (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

De hecho, la mayoría de las voces aluden a que las estrategias de formación y preparación individual para estar disponibles para el mercado no son útiles y que les suponen demasiado tiempo y esfuerzo.

*Claro. Yo hago un curso en el SERVEF y, a la hora de la verdad, la empresa se lo pasa por el forro. Pero, ¿por qué?. Porque considera que eso no tiene ninguna utilidad. Pues, entonces, dime, ¿cual es el fin de que esa persona haga ese curso?. ¿Perder el tiempo?, ¿tenerlo entretenido? (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*¡Si los cursos no sirven para nada! Vamos a ver, si el mismo nombre de los cursos te lo dice, son unos cursos ocupacionales, son para mantenerte ocupado, son de formación ocupacional. Entonces, ¿qué ocurre?, que te forman mínimamente, muy poco. Pero te tienen ahí. Tu estás dentro de un aula, seis horas un día, seis horas otro, treinta horas a la semana... Y te pegas seis meses (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Yo ya tenía mis recursos. Yo por mis características, por lo que tengo en casa, por los conocimientos que he adquirido en la carrera, por la gente con la que yo me muevo, yo ya tenía esos recursos. **Que quizás, hay cosas que ellos me dicen que yo no las conocía**, o portales de empleo distintos a los que yo manejo, o algunas cositas en el currículo, “oye pues cambia esto, esta cosa la pones antes”... **pero que a grosso modo todo lo que me habían comentado, yo ya lo tenía en conocimiento.** (Usuario Forja XXI).*

*Cursos, pero tampoco hay trabajo. Porque yo he estado montando placas de esas y tampoco hay trabajo pa eso. Que dan mucha presión con eso, **que eso es muy novedoso, que eso es muy nuevo, que eso es mu de todo, vale de acuerdo, pero es que después trabajo no hay.** (Usuario Forja XXI).*

*Mi valoración no es positiva porque se me... o se nos aseguró que una vez realizado el curso y las prácticas, que también hicimos prácticas, que también hicimos prácticas, se nos contrataría. Y no fue así. De todos los que estuvimos en el curso, que entramos quince personas, ninguno de los quince fuimos contratados, ninguno de los quince. Entonces, hacer un curso, engañado, no le veo el sentido. Porque luego yo con mi justificante, con mi reconocimiento de esos estudios, no puedo hacer nada. Porque no es un título, no es un diploma, no es nada. Entonces, ¿para que sirve?. Sólo sirve para que yo ocupe mi tiempo libre, únicamente. O sea, que te tengan todos los días seis horas ahí parado (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

Ante esta situación de desánimo y de pocos resultados favorables, los usuarios no adoptan el discurso de la flexiguridad y de la activación que fomenta la autoresponsabilización o la culpabilización de los sujetos ante su propia situación. De lo contrario, sus discursos denotan una fuerte crítica al estado, un descrédito en las instituciones, y un cuestionamiento del estado de bienestar.

*Pero bueno, ¿qué es un Estado de bienestar? Que reúne ciertos requisitos, que reúne ciertas cosas, que hay unos derechos... pero si aquí no hay nada (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Se nota, cuando estas situaciones laborales se prolongan mucho tiempo, empiezan a generar frustración, empieza a **generar sentimientos de rechazo al sistema**, de ira... Todos esos sentimientos negativos, esa carga negativa que trae la situación que conlleva estar si trabajo (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

***Ahora mismo la palabra reinserción lo único que me produce es sarcasmo**, porque veo un sarcasmo de los organismos públicos, privados, semiprivados y semioficiales y todo eso, que es un cachondeo. Primero, porque es que eso no existe, porque esa es la verdad. Y te lo digo yo, que he recorrido todos los recursos habidos y por haber. Tengo citas incluso hasta en la Dirección General, ¿sabes?, del drogodependiente y. He ido al Bienestar Social, he ido al Ayuntamiento y, ¿sabes la única opción?. De hecho, fíjate bien lo que te digo, ahora mismo estoy a la espera, porque yo ahora mismo no tengo sitio donde ir, y he terminado el programa. Y ahora, la única opción que tengo es irme a un albergue. O hacer lo que estaba haciendo antes. (Usuarios, AVAPE-Valencia)*

*Es que he ido a lo que es los estamentos desde la Generalitat, que es el gobierno autonómico de aquí, de la comunidad. He ido también a lo del Ayuntamiento, y nada. He ido también a la Dirección General y todos se van pasando la pelota de unos a otros (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Pues yo pienso que de los estamentos públicos, que son los que se están lucrando. Porque hay que pensar también que el gobierno central da un dinero a unas autonomías y esos recursos se tienen que gestionar de una manera adecuada, a cada situación y a cada momento (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

### **Ajuste de expectativas**

Junto con la psicologización y el fomento de la capacidad de autoanálisis forma parte crucial del “trabajo sobre uno mismo” la adopción de una actitud de ajuste de las expectativas, por parte de los desempleados. Promover este tipo de actitud es una labor más dentro del conjunto que integra la ingente tarea de los orientadores y técnicos. En la realización de esta labor, se desencadena una constante “lucha” con los usuarios. Éstos, de primeras, siempre sitúan un máximo grado de expectativas con respecto a los servicios de la entidad y es trabajo de los técnicos reconducirles en el sentido de que su tarea central no es recolocarles en otro trabajo, sino orientarles en su búsqueda de trabajo a través de sus necesidades:

*“...me encuentro con más frecuencia es cierta desorientación en cuanto a las expectativas que el puede encontrar al acudir al servicio. Lo que veníamos comentando, es decir, que a lo mejor cree que le vamos a dar la oferta” (Técnico Forja XXI).*

***cuando ellos dicen: “Yo no quiero orientación, yo lo que quiero es trabajo. Si tú no me vas a dar trabajo a mí esto no me sirve para nada” ¿vale? Que eso nos ha pasado a todos muchísimas veces. Entonces pues tú le tienes que explicar qué es el Orienta, que aquí no hacemos intermediación y demás ¿vale? Pero como esa primera entrevista, si estás viendo el perfil podemos ver las necesidades que tiene y demás, pues es tan fácil como decirle: “Con el portal tal hay tal oferta, pues mira, vamos a verla”. “Ay, pues yo no sé llegar ahí”. “Vale, tú necesitas orientación. Pues hoy te voy a dar yo la oferta”***

¿vale? “Pues mándaselo por correo electrónico el currículum”. “Pues yo ya no tengo currículum...” (Técnico Forja XXI).

*Es decir, empezamos de atrás. Tú quieres llegar aquí, pero si tú no sabes llegar aquí, entonces todos esos pasos los tenemos que trabajar contigo ¿vale? Eso es más o menos, a grandes rasgos cómo se puede marcar ese itinerario.*  
(Técnico Forja XXI).

*No reconocen o no entienden o no... o no pueden en ese momento, um..., pensar en que tienen que invertir, en que es un camino que tienen que recorrer ellos, para que en un medio plazo tengan más opciones de encontrar. Ellos tienen su campo de visión es muy a corto plazo y ven el aquí y el ahora y yo necesito ahora mismo trabajar, y no...*  
(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

*Lo primero que tienes que hacer es reconducir esas expectativas que tienen en torno al servicio y eso a veces, bien, y otras veces, no tan bien. Porque claro, tú imagínate una persona que ha tardado, no tardan mucho en dar la cita, pero bueno, una semana y esa semana esa persona ha estado pensando que nosotros cuando venga aquí le vamos a dar un trabajo. Ya nosotros tenemos que en una hora plantearle, bueno en una hora y en menos, este punto, replantear esa demanda y plantearle que realmente no, que nosotros aquí lo que le ayudamos es que él por sus propios medios encuentre un empleo.* (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Sí, el ajuste de expectativas es lo primero que...y si no se hace bien, pues el proceso se puede perder. Si en ese ajuste de lo que buscan y lo que podemos ofrecer se encuentra un punto en común sí que se puede iniciar un proceso.*  
(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Frente a la lógica de los desempleados, impuesta desde una situación de necesidad, que reclama una respuesta rápida (tener un empleo), los técnicos representan una lógica de proceso, al procurar una transformación de sus actitudes más profundas, entre las cuales, el ajuste de expectativas es una dimensión central. Cambiar las expectativas plantea transformar las visiones acerca del problema, pudiendo facilitar la naturalización del mercado y de la precariedad. Ante el incidente del desempleo, lo que les queda a los sujetos es activarse y mantenerse disponibles y no abandonar la búsqueda. En la carrera por encontrar un empleo, los sujetos deben estar siempre renovándose, atendiendo a poder adaptar su perfil lo más posible a los requerimientos del mercado, sin rendirse y sin bajar los ánimos ante la ardua tarea que implica encontrar trabajo. De este modo, los profesionales adoptan el discurso de la activación para recomendar a los usuarios que deben reducir sus expectativas, que deben esperar, mantener la paciencia y mientras tanto seguir adquiriendo las herramientas necesarias para ser empleables.

*Sí, a ver la demanda que expresan no es que busco trabajo, si no “quiero trabajar”. Vale, hay gente que a lo mejor acaba de consumir, lleva una semana y su motivación inicial es “quiero trabajar, quiero trabajar y quiero trabajar.” Hasta que se dan cuenta que, eso lleva un largo proceso, que tienen que deshabituarse, que tienen que cambiar de hábitos, que tienen que reforzar determinadas habilidades para insertarse laboralmente ¿Vale? Ellos su propósito y uno de los valores principales para ellos es el*

*trabajo, fundamentalmente. Luego, nuestra obligación es ir modificando esos valores y priorizando otros que son necesarios para conseguir en último fin la inserción laboral. Hay gente que viene derivado de otros recursos, por ejemplo de comunidades terapéuticas, entonces ya llevan un proceso de más tiempo, entonces directamente pasan a una fase 2, que es previa a una fase de inserción laboral (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

La alusión al mercado de trabajo como verdad aplastante que está ahí fuera es otro de los recursos que se utilizan a la hora de mostrar a los usuarios la “realidad laboral” a la que se enfrentan y fagocitarles a la formación o el reciclaje.

*abrirles otras expectativas y la formación, el reciclaje, otros sectores, evidentemente ahora me estoy refiriendo mucho al sector de la construcción o cualquier cosa ¿no? Entonces, no centrarte hay, abrimos y... y **mostrarle como es el mercado de trabajo**, que ahora mismo era eso, vamos (Técnico Forja XXI).*

La orientación se impregna del paradigma de la activación y se promueve la despolitización del problema de no encontrar trabajo. Sin embargo, se politiza la necesidad de que los trabajadores adquieran la tolerancia necesaria para poder aguantar ante una situación que se escapa de su control. Por un lado, se naturaliza la cuestión del desempleo y la situación del mercado laboral, mostrándose como realidades inmutables. Y por otro lado, se problematiza la situación de impaciencia e intolerancia de los sujetos, por lo que se vuelve a enfatizar en el disciplinamiento y en el control de las voluntades, desde una perspectiva más terapéutica que política. En ocasiones este discurso también lo asumen los usuarios.

***Lo que nosotros trabajamos con ellos es más un poco la tolerancia a la frustración.** Es decir, bueno, pues es así y tenéis que ser constantes y... un poco reducir las expectativas y ajustarlas un poco a su situación personal. Lo que pasa es que muchas veces el tema de no encontrar trabajo, si se va alargando, puede ser un motivo, una situación de riesgo para ellos, un poco el tirar la toalla y que pueda llevar incluso a una recaída (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*Si a cualquier persona nos cuesta encontrar trabajo, pues... la probabilidad de encontrar trabajo para ellos es complicado. A parte un poco de las expectativas que ellos tienen, que muchas veces se hacen unas expectativas. Es como si hubieran empezado a consumir hace 10 años y ese periodo nunca hubiera sucedido. **Entonces se marcan expectativas muchas veces demasiado altas y la realidad ahora ha ido cambiando** (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*También hay que trabajar mucho derechos y deberes de un trabajador porque los han olvidado, llevan mucho tiempo apartados del mercado laboral, piensan que tienen que cobrar 1500, trabajar 8 horas y si puede ser menos, ni sábados ni domingos, muchas veces ya han olvidado lo que es un contrato de trabajo, las responsabilidades que tienen que asumir. Piensan sólo en sus deberes, pero en sus derechos, al contrario, piensan sólo en sus derechos no en los deberes que eso implica (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*“...lo que no me van a traer es trabajo, pero las herramientas necesarias para que yo me pueda mover para buscar un trabajo, aquí las estoy encontrando (Usuario Forja XXI).*

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los usuarios consideran que experimentan una situación de urgencia, y que tienen derecho a tener la garantía de trabajar. Incluso, en el caso de colectivos en riesgo de exclusión, consideran que todo lo que han podido enfrentar hasta ahora de su situación personal (drogodependencia, cárcel, etc.), podría revertirse y retroceder al punto de partida. Ellos plantean la rapidez para adquirir un trabajo como la clave para favorecer su integración social y para alcanzar su dignidad personal.

*Y es una impotencia... porque y o quiero, yo quiero trabajar. Yo no quiero limosnas, yo no quiero ayudas, yo no quiero tampoco ni consejos, ni buenas palabras, ni buenos modos, ni “vete aquí, vete allá”. No. Yo, lo que quiero, es trabajar. Pero, oye, que haya esas condiciones, que se den esas condiciones, que yo pueda acceder a un mercado laboral y que yo pueda trabajar. Pero es que dicen: “Orientación Laboral”. ¿Para qué? ¿Es que te tienen que orientar? Si una persona está en edad de trabajar, si una persona quiere trabajar. Que si, que tu, a lo mejor, no conoces los medios de elaborar un currículum, de cómo hacer las cosas, de cómo tal... Pero bueno, cuando haces todo eso: ¿Cómo te ves?; ¿qué resultados? Tú dame pan y dime tonto... Si, yo lo que quiero es comer todos los días. Pero, comer con el sudor de mi frente. No quiero ninguna limosna... pero, es que, ya ni eso tengo derecho (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

## **Motivación**

La motivación, el saberse motivar y el estar adecuadamente motivado constituye una fuerte demanda moral de la empleabilidad y es motor de la activación. Tal y como se desprende a continuación, se trata de una motivación con grandes implicaciones para el sujeto, se traduce en pro-actividad, pero también en fe y paciencia hasta el punto de confluir con y condicionar el estado anímico del sujeto: resignación y, por tanto, cierta tristeza, pero también esperanza y alegría, entre otros, son algunos de los sentimientos que la obligación de “motivación” puede llegar a potenciar.

Los discursos de los técnicos que trabajan con este colectivo se mueven en un doble registro entre el reconocimiento de la situación de urgencia a la que les aboca su gran vulnerabilidad y por otro, la deslegitimación de ésta, su denuncia como muestra del déficit moral que pesa en este colectivo.

*Yo creo que más o menos todos el perfil que tienen es urgencia; necesidad económica, que eso marca un montón, eh; y luego, falta de compromiso, diría yo en la mayoría...(Técnicos, Cáritas-Sevilla).*

*... de que lo mismo vienen, no vienen. Y sobretodo que vienen diciendo “yo lo que, que a mi no me tienes que dar un curso, ni..., yo lo que quiero es un trabajo, yo lo que...” Y eso es lo que les intentamos desmontar desde el primer momento. Por eso los reunimos en grupo la historia que tienen de un trabajo que nosotros les vamos a dar en cuanto entren por la puerta (Técnicos, Cáritas-Sevilla).*

*En general es una postura bastante pasiva. En general... son bastante pasivos. (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

La pasividad consiste en no seguir los rituales bajo los que se califica la activación.

*No es que estén en casa sentados esperando a que el trabajo les llame. Lo que pasa es que buscan, pero a su forma. Y lo que son reacios es a buscar a la nuestra ¿no?, a como nosotros le digamos que lo tienen que hacer. (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

*Pero eso es lo que a mí no me cuadra, cuando yo digo “Bueno, si tienes interés en encontrar trabajo porque te mueves ¿Por qué no te mueves como nosotros... como aquí hemos quedado, no, como un poco tu itinerario?”(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

Existe una continua apelación a la motivación de los usuarios como una cuestión a la que agarrarse ante la falta de trabajo. Uno de los asuntos claves en el desarrollo de los programas es el mantenimiento de la motivación, tanto en los objetivos como en la realización de talleres y otras prácticas. Pero no se trata de una motivación cuya satisfacción implica la adquisición de algún bien material como una vivienda, o un favor judicial, se trata de promover una motivación que tenga carácter de fe. Consiste en dotarse de una confianza sobrenatural que supone una implicación personal y un acto de fe individual que permita que la persona consiga encontrar las habilidades o destrezas suficientes para ser empleable. Todo ello, como si de una cuestión individual se tratara y como si partiendo de la motivación para transformar y corregir conductas individuales, se pudieran cambiar las cosas, y aún más, el devenir del mercado laboral.

*Entonces, la **motivación inicial** puede ser el darse cuenta de que tienen un problema de adicción y que necesitan cambiar y necesitan ayuda para poder hacerlo, o simplemente que no tienen techo, y el hecho de que hagan un programa pues les facilita el que en los albergues les den plaza, o incluso gente que tiene medidas judiciales y entiende que el hecho de hacer un programa les puede beneficiar porque puede atenuar la pena o puede suspender la condena, etc., etc. Entonces, en principio nosotros el criterio no es **el nivel de motivación**. Es decir, nos da igual por qué una persona viene al programa. Lo importante es que en la medida en que vaya adaptándose al programa, vaya consiguiendo cosas pues pase de ser una motivación judicial o residencial a una motivación más personal y que pues se vayan dando cuenta que esto les está sirviendo (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*Entonces lo que hablabas, **un cambio de actitud** y que se convierta en el centro de su cambio, de encontrar empleo, como de cambiar las circunstancias o lo que sea. Los demás sólo somos un vehículo que podemos ayudarle hasta donde lleguemos, pero ya está. (Coordinadora Forja XXI).*

En ocasiones se asume que la situación del mercado laboral no es demasiado esperanzadora, y de este modo se transforma el significado de lo que se considera que debe ser la motivación. Pasa de implicar al sujeto en la búsqueda activa de empleo a demandar del sujeto paciencia, resignación y ánimo.

...hay una parte **bastante importante motivacional**, porque ya llega un punto donde llevan bastante tiempo sin encontrar empleo. Muchos van a perder la casa, otros llevan ya tiempo viviendo en el albergue y no saben cómo salir de esa situación, entonces, un poco motivación. Motivación para que no decaigan los ánimos y sigan haciendo la búsqueda (Técnicas, AVAPE-Valencia).

Le damos listados de empresas donde acudir, listados de empresas de trabajo temporal y semanalmente vamos quedando con ellos. Ya llega un punto en que eso ya no es suficiente, sobre todo ahora que el mercado laboral está muy mal. Entonces hacemos talleres de motivación, como el que está haciendo hoy mi compañera, donde ellos se juntan con otras personas que están en la misma situación, se habla un poco de la problemática que hay actualmente en el mercado, cómo hacer una búsqueda de empleo, que ellos también a nivel social y laboral se vayan conociendo, taller de entrevista y otra vez seguimiento individualizado (Técnicas, AVAPE-Valencia).

Se realiza una clasificación de los sujetos en función de su nivel de motivación, lo que moviliza un proceso de búsqueda de certificación de la motivación personal a partir de acreditaciones simbólicas a fin de otorgar a los sujetos un estatus moral. Esto permite imponer una nueva lógica de clasificación individualmente determinada entre los buenos y los malos desempleados. Esta lógica permite delimitar los criterios de merecimiento, y diferenciar, entre aquellos, que se merecen o no el ser ayudados.

Decimos “Llama el lunes a primera hora” y quien tiene interés de verdad llama y quien no, no llama. Entonces **ahí también se va filtrando... Nos quitamos a personas que realmente no están muy interesadas.**(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).

Entonces claro como yo lo que busco es rapidez, siempre cabe la posibilidad de que una vez que estés en ese campo, buscar algo optativo para formarme también en él. Que te dan también esa pequeña chispa de decir “Bueno estoy aquí pero voy a ir ampliándome, no estancarte en eso.”(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

Los criterios de definición del buen desempleado no vienen sólo definidos en función de la motivación o no para insertarse, sino sobre todo en función de la disposición personal para participar en esta cultura de la activación: desear moverse, estar motivados, mostrar interés, manifestar autonomía.

“Para determinados usuarios creo que tiene una recompensa por otros lados, por el trabajo, y en el momento en que saben que tienen que hacer un esfuerzo, que se tienen que mover por ellos mismos, pues no es lo que ellos querían. Ellos quieren que tú les des el trabajo. Son reacios a trabajar con nosotros”. (Técnico Forja XXI).

Porque hay gente que no hay forma de que se lo crea, espera que tú le hagas el trabajo de la búsqueda de empleo. Que es llegar aquí y tú me dices, como la oficina, “Yo no quiero que tú me cuentes nada, yo quiero que me digas donde puedo ir para que me den un empleo inmediato.” Entonces la misión principal es buscar que sea autónoma, que se lo crea y que en principio tenga ganas y esté motivada para luchar para buscar ese empleo. (Coordinadora Forja XXI).

El hecho de que un desempleado esté motivado para encontrar otro trabajo respondería a su nivel de madurez más que a la “realidad laboral” como de forma contraria,

anteriormente, se ha utilizado a la hora de ajustar expectativas. Así pues sería cuestión de espíritu que el desempleado consiguiera de nuevo un trabajo.

*todas estas personas, ya te digo, si son maduras y tienen un tipo de fontanería, electricidad o cosas de esas, es muy fácil que con el tema del autoempleo puedan reconducirse y ser sus propios jefes o jefas y tirar pa'lante si quisieran, si tienen ese tipo de espíritu. Hay gente que no lo tiene.* (Coordinadora Forja XXI).

En ocasiones, los profesionales reconocen que las condiciones de vida de las personas que acuden a la entidad son las que marcan el nivel de motivación con el que encaran los planes que se les plantean y con el que pondrán más o menos barreras a aprender

*“Hay personas que sí que tienen un interés en saber, y vienen a aprender, y vienen a hacer la auto-orientación y quieren... Nunca han cogido un ratón en su vida y muestran interés y van aprendiendo ¿no? Pero en función de la necesidad económica que tengan, del entorno en el que vivan, de las necesidades que tengan de conciliación familiar, con los críos, con todas estas cosas, pues va variando la cosa”.* (Técnico Forja XXI).

Por otro lado, los usuarios con problemas de exclusión social reclaman recursos materiales para estar motivados. Ya sea algún apoyo para continuar en la búsqueda de empleo o un trabajo. La sociedad de consumo obliga a las personas a disponer de recursos económicos para poder cubrir sus necesidades. De este modo, la participación en el mercado de trabajo se convierte en imprescindible para poder sobrevivir en esta sociedad. Y a personas que experimentan situaciones de exclusión social y lo han perdido todo puede resultarles muy difícil volver a integrarse en esta sociedad de consumo (por ejemplo, comentan que es necesario tener un techo donde cobijarse para poder estar disponible para acudir a una entrevista de trabajo). Ante esta situación, los usuarios apelan a la falta de recursos materiales para subsistir y poder estar activo en la búsqueda de empleo, lo que contrasta con la llamada a la motivación personal a la que aluden los profesionales.

*Pero...es que es eso también, yo creo que hay que mirar la situación de cada cual. Si tu tienes, a lo mejor, un apoyo, entonces yo entendería que una persona puede tener paciencia, me refiero, para buscártelas. Como todo, es que todo funciona así. Como tu dices, si sale una oferta de trabajo y tengo que mandar un fax, necesito ese euro y medio. Si no tengo ese euro y medio, pues me tengo que limitar a que si está a cuatro o cinco kilómetros, pues tengo que ir andando y tengo que volver. Y luego después, tienes el problema que si tú tienes a lo mejor algún apoyo, algo de logística. O bien sea a lo mejor amigos o bien sea familia. O bien que tu tengas unos recursos que te manden, o lo que sea. Pero, si no tienes nada* (Usuarios, AVAPE-Valencia).

*Entonces, ante esa situación, se supone que cuando una persona deja ya el mundo marginal, me refiero, de su vida. Y ya te quieres tu insertar socialmente, laboralmente. Entonces, necesitas un apoyo. Ese apoyo no existe. Esa es la realidad. Tu imagínate, si no existe para mí que yo soy de aquí, imagínate para una persona que venga de fuera, simplemente porque quiera mejorar su calidad de vida, porque a lo mejor en su país no tiene trabajo, no tiene tal. Y viene aquí con el boom de decir “aquí, en España, hay trabajo y tal”. Y resulta que aquí, en España, no hay trabajo ni hay nada. Y, encima, a lo mejor te están explotando y te están diciendo: “no, no, si tu quieres trabajar”, como tu estabas comentando, “tu eres extranjero tal y cual. Si tu quieres trabajar, tu trabaja*

*a coger naranjas”. Yo he cogido naranjas y he cogido patatas y cojo lo que sea. Porque lo que quiero es trabajar. No quiero delinquir, no quiero hacer absolutamente nada (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Tu imagínate, por ejemplo, tu tienes tu familia. Tienes a tu padre, a tu madre, o tienes tu pareja. Tu pareja, a lo mejor, trabajando o cobrando una pensión. Y tu dices: “Yo vivo aquí y yo voy a buscar trabajo. Si no encuentro aquí, ya encontraré. Yo sigo insistiendo porque, la búsqueda, tiene que ser así, tiene que ser constante y con mucha perseverancia”. Pero, tu buscas aquí, allá, allá. Pero claro, tu tienes una base. Que tu sabes que, cuando tu termines esa búsqueda, pues tu tienes en un sitio determinado, tienes una casa, tienes una persona, que te van a lavar la ropa, que tienes un plato de comida y tal cual. Pero ahora tu imagínate que tu vienes de otro sitio, da igual que seas español o que seas lo que seas, de la nacionalidad que seas, y tu no tienes nada de eso. Entonces, tu dime a mí, ¿eso es un problema?. Porque, claro, yo puedo tener paciencia pero, ¿yo puedo tener paciencia antes de que yo no haya comido?. ¿O que yo no tenga un techo dónde refugiarme? (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

### **Moralidad de la normalidad**

Gran parte del contenido de las estrategias de orientación viene definida por un trabajo dirigido a hacer afirmar responsabilidades, éticas y oportunidades. El concepto de “responsabilidad individual” sustituye al de socialización de la responsabilidad, haciéndose del sujeto individual el eje de discusión e intervención frente al problema.

*Lo primero que hay que hacer es, es como devolverles la, una foto de cómo son ellos como posibles empleados. Es decir, **la primera parte es que tomen conciencia de cuáles son sus potencialidades y cuáles son sus dificultades a la hora de estar en el mercado laboral porque hay una parte de actitudes y de competencias personales que están en un nivel muy básico.** Hay que ayudarles a identificarlas y poder desarrollarlas, porque están en un bucle muy poco... Son familias incluso que **no tienen una situación de trabajo normalizada** y ya vienen de trabajos de mercadillo, en precario, economía sumergida... Con lo cual **la filosofía o la cultura de empresa de trabajador no está interiorizada.** Entonces la primera parte es como esa... **ayudarles a reconocer esa dificultad y qué potencialidades pueden luego poner en práctica y sacar a partir de ahí.** Así en plan...bestia. Así algo ¡que parece fácil y mira! Cuando viene alguien y te plantea eso que es un poco, ¿qué punto iríamos a trabajar un poco primero con esa persona?*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Muchos de los usuarios que acuden acatan el cambio en las reglas del juego del mercado. Ya no existe ni el trabajo, ni el salario, ni el horario ideal así que toca estar atento y despierto y aceptar lo que los técnicos les van aconsejando si bien estos, como ya se viene analizando, no les pueden garantizar nada. De nuevo, el eje del discurso reside en la “responsabilidad individual” del desempleado: conseguir un puesto de trabajo es cuestión de estar disponible y de aceptar un trabajo a cualquier precio.

*Esto es todos los días una continua lucha. Esto todos los días hay que luchar y estar preparado porque es así. (Usuario Forja XXI).*

*Para formarse, para buscar empleo, y lo de buscar empleo eso de irse al centro o a otro sitio ni te hablo. Entonces lo que había que luchar era por la movilidad geográfica, pero no geográfica (risas) de aquí a allí, si no de aquí al centro. Porque la gente de aquí no salía de su barrio. De hecho uno de los programas que llevamos era sacar a la gente al centro para que vea que existen mas sitios. **Entonces esa era un poco la lucha, que la gente se forme, que estuviese abierto a otro tipo de cursos, en fin eso era un poco.** Y después había una clase intermedia entre 30 y 45 años que esa gente no ves. Venían mucho menos porque esa gente no estaba desempleados. Excepto que fuera mujer con cargas que... Y eh... después, ha cambiado totalmente. **Ahora están viniendo muchísima gente que ha estado trabajando y que ahora mismo se ha quedado desempleado y que quieren hacer lo que sea, y que quiere trabajar, quiere trabajar y que por favor...** (Coordinadora Forja XXI).*

*no porque estamos en verano y hasta que no pasen las vacaciones...” No te puedes hacer una idea de las cosas que hemos escuchado aquí. “Uy, yo ahora no me interesa. Los sábados voy a tener que ir”. Y ahora nada. “Yo aunque sea colaborando y aprendiendo.” **La gente sabe que la cosa está muy mal y que hay que meter cabeza como sea....** (Coordinadora Forja XXI).*

*Hay que adaptarse (Usuario Forja XXI).*

*Ahora es mirar por otro campo, tendré que probar por otro lado a ver si ahí puedo encontrar algo, pero... (Usuario Forja XXI).*

*La gente es que ha cambiado radical. La gente viene y te dice “Yo, aunque sea sin cobrar”. Otra cosa que no se escuchaba antes. “Me quedo, hago lo que sea, o aprendo mientras, estoy aprendiendo.” Eso hacía años que no se escuchaba. Hace años tú llamabas a la gente y te hacía unas preguntas “No, y esto a mi no me interesa”... (Técnico Forja XXI).*

Esta disponibilidad total limita toda posibilidad de agencia del usuario de cuestionar el itinerario propuesto por el técnico, si bien es cierto que éste explicita que las decisiones no se toman de manera “unilateral” y se llega a un acuerdo técnico-usuario en el diagnóstico de éste último.

*“En principio siempre realizamos una entrevista ocupacional... en función de cómo llegue esa persona pues ya se le van dando citas periódicas según las necesidades que detectemos y según esa persona, porque se supone que tiene que ver un acuerdo entre los orientadores y la persona para actuar, no es una cosa unilateral que nosotros digamos “Hace falta esto”. **Se establece un acuerdo y se realiza el itinerario personalizado de inserción según las características de cada persona**” (Técnico Forja XXI).*

El ángulo de intervención pasa a ser una intervención exclusivamente dirigida a la oferta de mano de obra (intervención en la motivación y voluntad a participar en el mercado de trabajo) que implica un creciente énfasis en las responsabilidades individuales, influir en incentivos, doblegar voluntades. Problemas de vulnerabilización social pueden así transformarse en cuestiones de motivos y voluntades personales estimulándose la *despolitización* de la gestión del conflicto social. Se omite la

emergencia del carácter sociopolítico de la exclusión social, al anular el nexo causal que pueda establecerse con condiciones de vulnerabilidad y subordinación.

Las condiciones sociales que experimenta el colectivo de parados que llevan un tiempo en situación de exclusión social son problematizadas en el discurso de los orientadores, y se considera que influyen enormemente en el desempleo de estos colectivos.

De este modo, y aunque se pretenda intervenir, también se considera que las empresas juegan un papel importante en la inserción de estos colectivos. Pero lo que se problematiza no es que el mercado no modifica sus mecanismos de exclusión, sino que son las personas las que deben alterar sus comportamientos o sus conductas. Como en este caso es una tarea dura, entonces lo que se pide a las empresas es una dosis de beneficencia. Además, el Estado aparece como responsable no tanto de regular el mercado de trabajo sino de cubrir los déficits del mismo. En lugar de ordenar la contratación de modo que no exista discriminación laboral para determinados colectivos, su función se centra en financiar a las empresas para que puedan realizar esta labor de caridad. Así que la creación de empleo para estos colectivos se considera como una acción que tiene que ver más con la caridad y la benevolencia, que con un deber o una responsabilidad empresarial.

*Pues de las necesidades de las actividades que se presenten a cada una de las personas. Hay algunas personas que no tienen, por ejemplo, por ponerte un ejemplo, o... una persona reclusa que lleva mucho tiempo en prisión, eh..., las, las... habilidades para la búsqueda y el mantenimiento del empleo son mínimas ¿vale? Te puedes encontrar con déficits cognitivos, con incapacidad para, para, para... la atención, para la toma de decisiones, para aceptar las jerarquías laborales lógicas, para manejar de forma autónoma horarios, en fin, todo eso, digamos tendrías que trabajarlo en habilidades socio-laborales, por una parte y en habilidades para el mantenimiento de empleo y para la búsqueda de empleo porque están fuera, habitualmente están fuera de esos circuitos (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*Eso es una locura y que eso vaya acompañado también en un incremento en el incentivo, en el incentivo que reciben las empresas por contratar gente con problemas (Coordinador y director, AVAPE-Valencia).*

*Nosotras buscamos empresas que quieran contratar a estas participantes. Las empresas por contratarlos **reciben una subvención**. Es lo que se diferencia. Una vez que la empresa quiere contratar a la persona que le hemos enviado, nos ponemos en marcha y le ayudamos a tramitar la subvención y durante 2 meses hacemos un seguimiento tanto de la empresa, como del trabajador (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

Tanto es así, que los profesionales consideran y hacen una apuesta firme por incluir a las personas que han tenido dificultades sociales en la categoría de personas con discapacidad. La interpretación que se hace en este caso, como en el de las personas con discapacidad, es que son sujetos con disfunciones, que no se ajustan al perfil normativo adecuado para encontrar trabajo, y que por tanto el estado debe intervenir para darles un estatus de asistidos sociales. El problema son ellos, aunque son considerados como *buenos pobres*, y por eso no se les penaliza. No se cree que sean reinsertables y lo que se problematizan son sus carencias. De este modo se normaliza la exclusión social de

estas personas del mercado de trabajo y se naturaliza la actual organización social del sistema.

*...nosotros entendemos que los colectivos de exclusión con los que trabajamos, eh, son “discapacitados” entre comillas, discapacitados sociales, digamos. No se pueden comparar, ni con los jóvenes... Digamos, es un añadido a otras cosas. Forman parte de los colectivos de jóvenes, de los colectivos mayores de 45 años, de, de diferentes colectivos, pero que además tienen el añadido de su propia situación de marginación y de exclusión. Y el tiempo que permanecen en esa situación de exclusión condiciona, en exceso, muchas variables... (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

Sin embargo, los usuarios consideran el trabajo como garantía o como derecho. Todos consideran prioritario trabajar antes que recibir *limosna* o asistencia. Quieren equipararse a la norma social de empleo, y de este modo le otorgan al trabajo una importante valorización social, lo asocian con dignidad, con un modo de buscarse la vida, con autonomía personal.

*Claro, me pueden decir: “Es que hay comedores”. Si, pero es que reúnen... tu tienes una burocracia a seguir. Ropa también dan, pero si yo no quiero caridad. Si yo lo que quiero es, simplemente, dignificar mi vida. ¿Es tan difícil entender eso? Porque, ¡vamos!, yo que sé. Yo pienso que la Constitución te lo pone bien claro. **Todo el mundo tenemos derecho a un trabajo, a un trabajo digno.** Pero bueno, ya no entro en esa polémica, sino simplemente un trabajo (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Si, yo lo que quiero es comer todos los días. Pero, comer con el sudor de mi frente. No quiero ninguna limosna... pero, es que, ya ni eso tengo derecho. Entonces, ¿cómo me puedo sentir? (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Yo tengo derecho también a, yo pienso... A parte, independientemente de la Constitución y de todo, tengo **derecho simplemente a vivir dignamente, a tener un trabajo.** Me da igual que sea el trabajo de lo que sea, un trabajo. Pero es que el mercado está montado de tal manera, que aquí se está lucrando todo el mundo y todo el mundo le echa la culpa a la crisis (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*Yo no estoy pidiendo tampoco ni caridad, ni limosna, ni nada (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*...y tengo que echar una solicitud de minusvalía...Todo eso, ¿para qué?. Encaminado para, simplemente, para ver si me meten indirectamente en una bolsa de trabajo, que yo tenga una posibilidad de entrar a trabajar. Aunque no llegue a cobrar una paga, pero que me entren a mí, que yo tenga derecho a estar en esa bolsa de trabajo. ¿Tu te crees que eso puede ser? Cuando yo, realmente, yo me veo bien, me veo físicamente bien para trabajar, para estudiar, para todo. Y no puedo hacer nada (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

*No te voy a decir la expresión, porque sería grosero por mi parte. Pero es que no te dan nada. Y es una impotencia... porque yo quiero, yo quiero trabajar. Yo no quiero limosnas, yo no quiero ayudas, yo no quiero tampoco ni consejos, ni buenas palabras, ni buenos modos, ni “vete aquí, vete allá”. No. Yo, lo que quiero, es trabajar (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

### 3.2. Paradojas/Ambivalencias: hay que motivarse pero no hay solución

Se hace de la voluntad y responsabilidad individual un principio fundamental, y, por tanto, se observa como justo asegurar que el sujeto cumpla con su deber de hacerse cargo de sí mismo. El sujeto sería el principal responsable de la gestión del riesgo (de pérdida del trabajo, por ejemplo) y este riesgo es considerado como un hecho inevitable. Se trata de reforzar la responsabilidad y agencia del sujeto frente a unas condiciones que el sujeto no puede, sin embargo, modificar. Este discurso de la activación es manifestación del énfasis contemporáneo en hacer de la voluntad el ámbito de lo problematizable y el *gobierno de las voluntades* el espacio de la intervención política.

*Claro, es que otro tema que tenemos que ser conscientes, y dicho también un poquito de forma... para que nos entendamos, es que no tenemos alitas mágicas, vale, es que si no hay trabajo es que no hay trabajo, vale.*

*Bueno y que nuestro objetivo además, no es que encuentren un trabajo, porque si no nos asustaríamos totalmente. Que nuestro objetivo es que sepan buscarlo y que tengan (...) las habilidades y todo para buscarlo, exactamente, que sean autónomos a la hora de buscar empleo, no que encuentren un empleo, ese es el objetivo de ellos, no el nuestro, porque sino nosotros no cumpliríamos nunca nuestro objetivo (...)*

*No, no, eso, que hay personas que después de haberlas visto tú dos o tres veces, y desgraciadamente los menos, pero bueno se dan casos, que dices “Mira, es que esta persona sabe buscarse la vida” y muchas veces decimos “y mejor que yo”. Sabes que esa persona se mueve y además se mueve muy bien y tiene muchos recursos. No consiste, como yo también suelo decir en la presentación, en convertir a esas personas en desempleados perfectos. (...) no consiste en mejorar, en convertir a ese desempleado en el buscador perfecto ¿vale? En que su nivel de empleabilidad, siguiendo con el ejemplo que yo ponía esta mañana, llegue a diez, vale. Si no que consiste en que mejore...*

*... que mejore significativamente y ya está, vale. Tú después ya sigues buscando trabajo ¿no? Muchas..., hay veces que nos llegan personas que tú dices, “bueno, esta persona ya sabe desenvolverse”. Más o menos le doy dos puntaditas, dos cositas así..., pero que yo no puedo hacer nada más, y menos desde los recursos que yo manejo. A lo mejor si acude a un servicio...(Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

*(...) Porque es que si no, lo que nos está pasando ahora, que en situaciones de crisis, las personas pueden tener muchas ganas, tú puedes hacer mucho esfuerzo, pero es que... donde no hay, no hay. Entonces tienes que intentar apoyarte en recursos que puedan facilitar pues poder trabajar de esa manera, o sea, un poco más de apoyo. (Técnicos orientadores, Cáritas-Sevilla).*

Se puede estar muy formado y tener herramientas tecnológicas, sociolaborales y psicológicas para acceder a empleos pero eso no implica que se pueda conseguir. A los desempleados les falta “algo”, y como viene apreciándose en los fragmentos anteriores, ese algo no depende de ellos.

*Ya no es reciclarse es que también hay que tener suerte. Porque si no tienes suerte pa que te quieres reciclar. Si ahora te ves tu que cada vez vas uno de organizado a los sitios. Porque currículum, yo que se, yo no hecho más currículums ya! Te hartas como un gabacho, venga papel, venga esto, venga lo otro. Y hay veces que si...hoy, mañana paso por esta calle y entro y hay una nave cerrá. ¿Y cuántos más habrá? Ahí eso ya te hemos desmoralizao. (Usuario Forja XXI).*

Del mismo modo, los técnicos evidencian que ellos no son más que otro “hombro” donde aquellos se pueden apoyar y no la solución a los problemas que tienen: el más importante, el desempleo.

*se han dado de bruces por primera vez en su vida con el hecho de estar parado, entonces claro, como que se han visto un poco desorientados, ¿no?, valga la palabra. Entonces claro, pues yo creo que en ese sentido es un dispositivo al que yo..., yo que sé, muchas veces se ve que se pueden agarrar, que realmente, no sé, es..., o sea es como una... un último recurso ¿sabes? Creo que, no sé. Se ve que en una situación es que no saben lo que hacer porque nunca han estado parados (Técnico Forja XXI).*

Los orientadores, ante una situación tan difícil, poco pueden hacer, teniendo en cuenta que además no pueden innovar y deben atender a personas cada vez más necesitadas, con menos posibilidades (ya que no hay sector donde dirigirse) y dispuestas a trabajar por lo que sea. Se considera que los técnicos están *atados de pies y manos* e impotentes ante la dura realidad de la crisis:

*“De hecho los técnicos de jóvenes y mujeres tienen menos objetivos para tener un tiempo para innovar, pero la realidad es que no tienen tiempo”. (Coordinadora Forja XXI).*

*“Es un poco difícil, a veces el orientador, orientadora está un poco atado de pies y manos. Bastante atado de pies y manos en situaciones como ahora. Sobre todo porque hay gente muy agobiada con una necesidad muy de hoy para mañana, eh, no... tienes recursos para decirle nada. Ni hay empleo, ni a lo mejor tienes una orientación clara que darle por su profesión o lo que sea de a dónde debe de irse”. (Coordinadora Forja XXI).*

Como se puede además leer a continuación, el análisis de la realidad laboral y económica no puede ser más pesimista. La imagen del mercado laboral español, precario, basado en la economía sumergida y la explotación, es realmente dantesca:

*La gente ahora con tal de trabajar. De todas maneras es que las ofertas eran malas antes y siguen las mismas, no es que ahora haya, no han puesto peores, es que eran malas antes. Lo que pasa es que antes a lo mejor le podía costar...Bueno malas, determinados sectores, no todos. Si te dan una oferta la administración pública o la gente que está trabajando, pues tienen ofertas razonables. Pero había sectores, sectores de la hostelería, turismo, de toda la vida está mal, cuando había mucho trabajo no las mejoraron para nada, al revés porque había gente, pues ahora tienen manga ancha para seguir haciéndolo como estaba. Y yo me acuerdo que en hostelería se quejaban mucho, fue cuando ellos propusieron, si hay personas inmigrantes porque estaban dispuestos a trabajar como sea y la gente de aquí no quería. Entonces claro, pues ahí se creó el bucle de que no vengan más y es cuando se cortó la llegada de inmigrantes,*

*porque claro si había mucha gente apuntada en el paro que no estaba dispuesta a trabajar por el dinero que le daban, está claro, porque con el subsidio cobraba más, pero es que realmente es que es lamentable los sueldos que hay.* (Coordinadora Forja XXI).

La incapacidad de dar respuesta a la angustiosa demanda de empleos es percibida por los usuarios que, impotentes, critican la falta de efectividad del servicio ya que, realmente, el problema real e ineludible es el desempleo:

*“Para mi falta efectividad. No se llega a la meta con las herramientas que nos están dando. Quizás sí, es un apoyo, un apoyo más, para mi es muchas veces digamos un apoyo entre comillas moral porque te reúnen todas las semanas con compañeros, no... tratando de no tirar la toalla... pero realmente lo que yo ya estaba haciendo, yo lo estaba haciendo bien. Que se ha venido a confirmar que no me estaba equivocando, que eso es lo que tengo que hacer para buscar trabajo. Pero no es nada que yo no conociera de antes”.* (Usuario Forja XXI).

*“No, no sirve porque no hay trabajo”* (Usuario Forja XXI).

¿Donde está la solución a esta grave situación? Parece que hay que poner todo el énfasis en el individuo ya que en el paradigma de la activación el problema es, a fin de cuentas, una cuestión de voluntad: su falta de adaptabilidad es la culpable de su situación individual. Sin embargo, la crisis parece tan profunda que ni siquiera la activación parece suficiente, lo que plantea numerosos interrogantes sobre el mercado laboral español.

De este modo, se establecen varias paradojas en la intervención que realizan los orientadores, ya que por un lado su dedicación se centra en incentivar al individuo para que pueda hacerse cargo de sí mismo y encontrar un trabajo, y por otro lado, la solución no va a poder encontrarla el individuo ya que existen unas condiciones externas que este no puede modificar.

*Me he enriquecido en conocimientos, si tu quieres, de acuerdo. Pero no he conseguido otra cosa. El fin no era ese, el fin era trabajar. Pero no lo he conseguido, después de estar esforzándome durante un año. Seis meses de un curso y seis meses del otro. Y no me ha servido para nada. Y llevo tres años buscando trabajo. No llevo un mes o dos meses, llevo tres años buscando trabajo. Y por todos los lados: internet, currículum, anuncios... Y lo que ha dicho de los anuncios, que se repiten, repetitivos, hasta de un año. En Internet, hasta de un año* (Usuarios, AVAPE-Valencia).

El trabajo es un bien escaso y lo que se promueve es generar sujetos que estén disponibles y que no pierdan el ánimo para participar en esa lotería que es el empleo. En la intervención que se lleva a cabo no se entiende la búsqueda de empleo sin orientación, ni la orientación sin inserción laboral. Solo que de estas dos premisas, únicamente se cumple la primera. El trabajo, y sobre todo en el caso de colectivos en riesgo de exclusión, resulta un recurso inalcanzable y la producción de desempleados ideales con pocas expectativas de ser empleados, se convierte en la norma.

*Lo que pasa es que muchas veces el tema de no encontrar trabajo, si se va alargando, puede ser un motivo, una situación de riesgo para ellos, un poco el tirar la toalla y que pueda llevar incluso a una recaída (Técnicas, AVAPE-Valencia).*

*Es que yo, por otra parte, personalmente no entiendo que ninguna acción de empleo la conclusión no sea la inserción laboral. No lo puedo entender. No puedo entender la orientación laboral sin inserción laboral. No puedo entender la formación sin inserción laboral. No puedo entender. No... sin que haya generado una estructura para ¿Y que se pretende? Orientar mucho ¿Y qué? O le he formado mucho ¿y qué? (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

*La motivación era simplemente ordenar un poco mi vida, porque mi vida la tenía muy desestructurada. Y luego, pues una reinserción. Ahora mismo la palabra reinserción lo único que me produce es sarcasmo, porque veo un sarcasmo de los organismos públicos, privados, semiprivados y semioficiales y todo eso, que es un cachondeo. Primero, porque es que eso no existe, porque esa es la verdad. Y te lo digo yo, que he recorrido todos los recursos habidos y por haber (Usuarios, AVAPE-Valencia).*

#### 4. Percepción del papel de las entidades

Ante esta situación compleja a la que se enfrentan las entidades analizadas, ¿cómo se construye sentido y se negocia legitimidad a las prácticas de intervención? ¿Cuáles son los procesos a partir de los cuales se define el papel de estas entidades en un contexto de falta de oportunidades? Comenzaremos este cuarto eje analizando los discursos en torno a la búsqueda de mejoras de las competencias de los trabajadores, según premisas derivadas de la transformación del significado de seguridad. En segundo lugar, se extraerán aquellos fragmentos en los que se evidencian los posicionamientos de los agentes sociales con respecto al problema de sus usuarios, quienes deben conseguir una especie de independencia *sui generis* en función de los postulados de las entidades en las que están inscritos. Por último, se “visualizarán” las ambivalencias discursivas relativas al desempleo: el culpabilizar a los desempleados de su situación al mismo tiempo que se define como inexorable la situación del mercado laboral.

##### 4.1. Mejorar competencias (Estado terapéutico)//generar oportunidades (Estado emancipador)

Tal y como hemos visto, el significado de “seguridad” (protección frente al riesgo), principio en torno al cual se ha articulado el Estado social protector, se transforma y pasa a significar la ‘capacidad de adaptación al cambio’. La intervención protectora no va a ir tanto encaminada a la protección contra el riesgo, inherente en una economía de mercado, sino a la creación de las condiciones y actitudes adecuadas para la adaptación a una economía en constante flujo. Su rol sería así el de motivar, enseñar a hacerse atractiva a la fuerza de trabajo, “hacerse empresario de uno mismo”. Para ello se apela a un registro lingüístico articulado en torno a la libertad individual, elección personal, realización personal e iniciativa. Se trataría de movilizar el potencial individual y las capacidades de acción para reforzar la autonomía del sujeto, esto es, la fabricación de sujetos capaces de gestionar autónomamente las condiciones de integración y participación en la sociedad (Franssen, 2003). Así, la función de los orientadores va dirigiéndose progresivamente a sus dimensiones más terapéuticas: reforzar la autoestima, incentivar, etc.

*Miraba las ofertas, y entonces pues, eh... Veía que una me venía bien. Entonces pues... la cogía y... ahora tenía que ir a la empresa esa. Me interesaba a mí y después, pues, no me llamaban, y eso pues... te desmoraliza y... y nada, (...) me decía “Tú has sido 27 años drogado, pues... te ven la cara y nadie te quiere, y eso es. Duele mucho, no... Eso duele mucho y es así. Y yo me decía “pero fíjate en lo que has ganado, claro, que has ganado bastante y sigue luchando porque...*

(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

*He entrado en una depresión en la que ni te centras para hacer nada, ni nada, te quedas bloqueado de todo. Entonces quería intentar hacerlo, empezar con la FP, de electricidad, pero quería entrar en el acceso a la universidad para mayores, y por lo menos tener un poquito más de titulación y... poder acceder un poquito mejor a los puestos.*

(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

La provisión de seguridad se convierte en la provisión de herramientas para el autoaseguramiento de los sujetos. Se extiende un modo de regulación descentralizado

en el que estos organismos privados incentivan la modulación de las actitudes y la disposición de los individuos para ser empleables.

*...por ponerte un ejemplo, o... una persona reclusa que lleva mucho tiempo en prisión, eh..., las, las... habilidades para la búsqueda y el mantenimiento del empleo son mínimas ¿vale? Te puedes encontrar con déficits cognitivos, con incapacidad para, para, para... la atención, para la toma de decisiones, para aceptar las jerarquías laborales lógicas, para manejar de forma autónoma horarios, en fin, todo eso, **digamos tendrías que trabajar en habilidades socio-laborales, por una parte y en habilidades para el mantenimiento de empleo y para la búsqueda de empleo porque están fuera, habitualmente están fuera de esos circuitos** (Coordinador, AVAPE-Valencia).*

Se trata de entrenar a los sujetos para mejorar sus capacidades de autoayuda. En el caso de Cáritas, se trata de un colectivo al que el problema de desempleo va acompañado de otra condición, como la de emigrante, excluido, exdrogodependiente o con diversidad funcional, que dificulta en gran medida su inserción. En este sentido, estas entidades se centran en restituir su capacidad de acción, de sentirse partícipe de un proyecto, siendo así sujetos de una transacción con fuertes componentes emocionales.

*Lo mejor. Yo que sé. Para es que... Todo, todo, toda la ayuda que me han dado, **todo el asesoramiento que me han dado, todo el aprendizaje que me han dado, y el cariño que me han dado ¿no?** (Usuarios, Cáritas-Sevilla).*

*De plantear un proceso ¿no? Porque también lo que ven, o lo que quieren ver es trabajar en una casa, por horas, tal, tal, tal, y ya está ¿no? No se plantean una salida (Técnico orientador, Cáritas-Sevilla).*

*Es un currículo bien. Y le dije: “Yo es que voy a Andalucía Orienta. Y nada más, **cada vez que me venía aquí, yo tenía algún problema, venía aquí y me asesoraban. Siempre no tenía ningún problema, nunca me han dicho no a nada y siempre me han dado buena asistencia.** (Usuarios, Cáritas-Sevilla).*

Se busca la transformación de la intervención social en un proyecto moderno, en un Estado “tutor” que lleva a cabo inversiones sociales. Se plantean intervenciones orientadas a la oferta de mano de obra, reforzando el capital humano, y asegurando la “agencia individual”: provisión de competencias éticas (autogestión, autoayuda y autosuficiencia) que permitan generar un nuevo perfil de trabajador (más flexible, activo, empleable, etc.) Así, la principal función del Estado social radicaría en la organización de las conductas, restituyendo la normalidad del excluido social. Sin embargo, esta función terapéutica normalizadora que juegan las entidades no supone que se descuide la necesaria provisión de información a los sujetos para que hagan uso pleno de sus derechos como ciudadanos y trabajadores.

*(...) empecé a trabajar en Servicio Doméstico y claro no sabía cómo es, no sabía cuánto se cobra, cuántas horas se puede echar...y me pasaron información de, por ejemplo, el sueldo. (Usuarios, Cáritas-Sevilla).*

*dicen: “Yo quiero un trabajo”. Y dices, bueno, a parte de que hay que resolver esto, por supuesto, pero tú le dices: “¿De qué?” Y me dice “Pues... de cocinero”, no se co... Dices, vale. Entonces ves la oferta y dice: “Formación, no sé cuantos; se necesita experiencia”. Entonces tú le dices: “Tú quieres un trabajo, pues el mercado te está pidiendo esto”. Entonces son reacios. Entonces las ofertas las hemos utilizado... como que es una herramienta para nosotros de trabajo para dar información sobre el mercado; para dar información sobre los pasos que tienen que dar para llegar a conseguir esa información sobre ofertas de empleo. Entonces, es una herramienta.*  
(Técnico Forja XXI).

*Pero sí vengo cuando a lo mejor, no sé, necesito cualquier cosa o... que me asesoren algo sobre empleo, por ejemplo. Tengo en el contrato pone salario según convenio, los días que me corresponde según convenio. Yo no sé cual es el convenio.*  
(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

*Son más cercanos y que le tratan un poquito más... no diferente, si no que se siente mejor... Sí, más comprendidos, eso es. Entonces, era muy importante para mí porque yo llevaba medio año preguntando a la gente dónde puede solicitar el certificado y nadie me lo decía y me iba a la médica “¿Y eso es posible?”*  
(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

#### **4.2. Autonomía/autorización: Nuevas dinámicas relacionales entre agente social y usuario.**

En este tipo de trabajos donde hay un fuerte componente de transacción emocional, se produce la movilización de un importante número de estrategias de gestión relacional en donde el trabajador va “tomando posiciones” y en donde la identificación y negociación de los términos relacionales adecuados es objeto de un complejo y sutil proceso estratégico. En este proceso se redefine la asimetría que descansa en la diferencia de posición entre el actor social y el desempleado.

Bajo el registro de la contractualización en el tratamiento de los demandantes de empleo, el contenido concreto de la intervención ha de formar parte de un plan negociado con los usuarios, y, por tanto, no viene definido *a priori*, sino que se negocia en la situación, contribuyendo a la difusión de los límites entre lo personal y lo profesional, lo familiar y lo laboral, lo instrumental y lo emocional, con importantes consecuencias políticas para el orientador. De hecho, esta contractualización del contenido de la intervención permite reforzar la responsabilización del sujeto en el desarrollo de su empleabilidad. La asimetría inmanente en esta situación se invisibiliza. La posición que uno ocupa parece ser el resultado de la gestión individual de la propia situación, pero en donde las reglas que definen la gestión de estas situaciones son ambiguas y, en ocasiones, antitéticas. En este sentido, la difusión del poder no implica su dilución, sino su complejización, dificultando la identificación de los criterios de desempeño de su tarea.

*El protagonista ¿no? que es la propia persona. Que eso que desde el principio que quede muy claro que nosotros podemos dar... informar sobre recursos, podemos comentar lo que queramos y podemos intentar orientarlos hacia donde nosotros queramos, pero que los que deciden son ellos. Ellos, o tiran por aquí, o tiran por allí, y*

***que nosotros trabajamos para ellos y que ellos son los que nos marcan a nosotros y no al revés.***

(Técnico orientador, Cáritas-Sevilla).

En ese sentido, se genera una doble lógica según la cual, si por un lado estos actores sociales pasan a ser agentes de acompañamiento cuya función principal es la mediación, por otro lado, su objetivo final es el de construir sujetos autónomos ante el deber moral de constituirse en sujetos autodirigidos. La activación consistiría en un proyecto individualizado dirigido a la autonomización de los sujetos.

***Sí, en talleres de empleo. Las ofertas, es que como ellos ya me enseñaron a moverme por el SAE, por Internet, pues entonces yo ya me movía por el SAE. Ellos me ofrecieron, bueno me ofrecieron, me dijeron también que lo de los cursos de emprender porque yo también les decía “es que quería formarme (...)***

(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

***Claro. Ahí. Y además, que... Bueno, conozco gente que se cansa de venir. Hay gente también que se piensan que viniendo aquí, eh... ya le dan trabajo ¿no? No es así... El trabajo te lo tienes que buscar tú. Hay ofertas ¿no? que... En el tablón de anuncios. Aquí te ponen ofertas y tienes que llamar y si no te eligen pues mala suerte.***

(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

Se trata de inducir lo que podríamos denominar como cultura de autonomía, según la cual, el sujeto es responsable de su propio proceso de inserción.

***entienden que necesitan formarse, o entienden que en un momento dado no están en contra de formar una empresa, lo intentan, antes... no. Ahora mismo hay situaciones que mucha gente no le importa intentar como autónomo hacer lo que sea con tal de poder empezar a salir pa'lante***

(Coordinadora Forja XXI).

***Y a nosotros también. Nos sirve también mucho a nosotros. A ellos mucho, pero a nosotros también porque ya cuando la persona te viene y te dice “lo he echado todo” y tú ves que tiene un tocho de currículum que tú le diste hace dos semanas y te dice “No, yo he echado todo” ¿te acuerdas estos días...?***

(Técnico orientador, Cáritas-Sevilla).

***Pero sí que las cartillas, entonces ellos se programan una cantidad, nosotros revisamos si esa cantidad está ajustada a esa programación y si es así le damos el dinero. Luego tienen que justificarlo con tickets, etc. ¿Qué es lo que estamos trabajando con eso? La capacidad de autogestión económica, la capacidad de ahorro, etc., etc. Y luego progresivamente ellos van teniendo un mayor control por nuestra parte, a tener un menor control y mayor responsabilidad***

(Técnicas, AVAPE-Valencia).

***Entonces también es una buena solución decirles “Vale, pues ahora lo vas a apuntar y me vas a poner la fecha, dónde lo has echado, y el próximo día me lo traes y si no te lo trae relleno o “se me ha olvidado en casa”. “Es que me lo tienes que traer, si no, no continuamos”. Es un poco el... “demuéstrame que lo estás echando y que estamos llegando a algún sitio, si no ¿qué estamos haciendo?”***

(Técnico orientador, Cáritas-Sevilla).

*Entonces el tema de la agenda nos ayuda un montón a que la persona primero se de cuen..., se organice y luego se de cuenta de lo que hace y de lo que no hace; y qué tipo de trabajo está buscando.*

(Técnico orientador, Cáritas-Sevilla)

La autonomía presenta una segunda faceta: requiere la complicidad del propio sujeto en la supervisión y control de la propia conducta. La *agenda* de la que hablan estos técnicos representa una buena metáfora de los mecanismos sutiles de participación en el proceso de autocontrol. Permite manifestar y hacer público aquellos esfuerzos realizados para conseguir un trabajo; pero el lector de la agenda es, en última instancia, el propio individuo. La función de la “agenda” no es tanto la de recordar a priori los compromisos adquiridos y organizar así su tiempo, sino más bien, visibilizar a posteriori el empeño realizado y prestado para conseguirlo. De este modo, cumple funciones similares al confesionario, en donde un sujeto puede hacer examen de conciencia y así hacer visibles sus déficits morales. La intervención social iría así dirigida a reforzar la agencia, esto es, la capacidad de cada sujeto para obrar de acuerdo a los designios de su voluntad.

*En todo caso el **proceso siempre es voluntario y ellos deciden** lo que quieren hacer en torno a su proceso de inserción.*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*De todas maneras las personas, **cada persona es las que se marca su objetivo y lo que quiere conseguir, nosotros acompañarla en ese proceso.** Yo creo que nosotros no somos los que prefijan si no que son ellos los que se deben plantear cuáles son sus objetivos y nosotros ayudarles en ese proceso y puede ser muy variado y muy diverso.(...)Cada uno que sepa cómo buscarse las empresas, que se genere su propio listado, que decide de cuánto es el listado, si es de 1, de 10 o de 500 empresas y que en ese proceso vamos aprendiendo.*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Y atreverse a agarrarle por el brazo y decir “que estoy buscando trabajo que soy fontanero...(…) vamos a trabajar con las potencialidades de las personas, no con las carencias, y vamos a avanzar a partir de ahí y vamos a ver dónde llegamos. Pero **siempre un pasito detrás de las personas y siempre interviniendo lo mínimo posible.** Es decir, aquí no se trata de que nosotros hagamos un montón de cosas, si no que la persona sea la que vaya haciendo las cosas, vaya aprendiendo y vaya siendo cada vez más autónoma. (...) **Que ellos tienen que ir dando los pasos, nosotros acompañándoles y ayudándoles, pero siempre un pasito detrás.***

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*Pero me he decidido de tomar la iniciativa por ejemplo digamos ¿cuánto? No se cuánto tiempo, porque como he tenido que cambiar de trabajo, yo le voy diciendo más o menos lo que quiero hacer y a ver si me pueden indicar, si me puede dar información. Pero lo de la iniciativa, me tomé la libertad de decirle los pasos más o menos últimamente, que no es desde hace cuatro años.*

(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

### 4.3. Inevitabilidad exógena / responsabilización individual: naturaleza del desempleo

El constante recurso a marcos semánticos que apelan al empoderamiento, y en donde predominan metáforas vinculadas con la agencia y el autogobierno en el espacio laboral, convive, a un mismo tiempo, con la evocación de registros que destacan el carácter naturalizado de la propia condición como algo insalvable y difícilmente mutable. Por ello, tanto el discurso de intermediarios como usuarios de estos dispositivos se caracteriza por su carácter ambivalente, que a un mismo tiempo que incide en el carácter inmodificable de la situación, y la vulnerabilidad del sujeto frente a esta, recurre también a procesos de atribución causal que culpabilizan al sujeto de sus circunstancias.

*Cuando estábamos en época de no crisis, nos acercábamos al pleno empleo, con esto de que Andalucía siempre ha tenido unas tasas más altas, la gente no valoraba lo que hacía Andalucía Orienta ¿Por qué? Porque esas personas estaban ya muy informadas de toda la vida de los recursos, no recursos, lo que querían es pedir subvenciones y vivir de las subvenciones entonces lo que venía es “si tu no me das empleo, a mi lo que tu me cuentes no me interesa.” Entonces la valoración de Andalucía Orienta ahora es muy positiva, sobre todo, sobre todo porque nos estamos encontrando mucha gente que en su vida ha tenido que hacer el esfuerzo de buscar empleo porque el empleo prácticamente estaba ahí, o ha trabajado siempre. Entonces todo lo que les cuentas es nuevo, no saben que existen tales recursos, no saben donde dirigirse, como...Entonces ahora mismo Andalucía Orienta sí tiene mucho más sentido, que podría tener antes que también era necesario pero que la gente no quería ese tipo de ayuda, porque la gente estaba muy subsidiada, no quería buscar empleo directamente, sino vivir un poco de lo que había.*

*(Coordinadora Forja XXI).*

*ya depende de mi, si yo ya he ido a tres sitios y por h o por b no me han escogido, eso ya no tiene la culpa el Orienta, eso es la situación, ¿no?. Ellos por lo menos han puesto todos los medios, o por lo menos es mi punto de vista, para que yo me pueda formar y me pueda incorporar...”*

*(Usuario Forja XXI).*

La atribución de responsabilidad en la búsqueda de trabajo corre pareja con la *autorregulación* del trabajador que sería la otra cara de la responsabilización,. La implicación reclamada a los desempleados no atañe sólo a los componentes puramente procedimentales, sino que también se involucran dimensiones de corte más moral, como la autonomía y responsabilidad personal.

*(...) eso sí que te alegra, cuando tú trabajas en la atención grupal, eh, por ejemplo la informática que la solemos hacer casi todos los meses, tú le dices “Lo que tienes que hacer ahora es practicar, venir aquí por vuestra cuenta”. Y tú vas viendo que la persona se viene a su aire y se pone allí en el aula de informática, aunque le cueste la misma vida ponerse allí y le cueste un montón, pero ya, estás viendo que está dejando gotitas... que vas viendo que la gente va, va cambiando un poco su forma de actuar. Entonces eso por lo menos, a mí por lo menos me parece bastante interesante.*

*(Técnico orientador, Cáritas-Sevilla).*

*Un trabajo, sí. Yo quiero que me busquen un trabajo. No, no, yo te ayudo a buscar un trabajo, hasta la medida de lo que sea, pero yo no te busco trabajo. Me puedo enterar de una oferta y decírtela, pero mi misión no es buscarte las ofertas, para nada vamos (Coordinadora Forja XXI).*

*Hay un nivel de ayuda, claro evidentemente. Pero... nunca delegando la responsabilidad, nunca asumiendo la responsabilidad que son tuyas de tomar decisiones de cualquier tipo de acción que vaya a llevar a cabo, con lo cual, el plan que se diseñe tiene que ser absolutamente consensuado. Tú puedes sugerirle que es conveniente que se forme antes de que, “bueno si tú quieres hacer esto, deberías formarte”. Si no quieres, bueno. Si te vas chocando ya vendrás aquí y vemos otra cosa. Pero, se le sugiere, “nosotros pensamos que es mejor, tal”, pero después ellos harán lo que crean conveniente a ese respecto. (Coordinadora Forja XXI).*

La incapacidad de constituirse en sujetos, más que objetos de su destino, es percibido como un fracaso personal. La incapacidad de construir la propia trayectoria personal bajo metáforas que evoquen su naturaleza abierta y autocontrolada es construido como un problema individual, más que social, vinculado a su falta de expectativas.

De este modo, la otra cara de este énfasis en el autogobierno es la autorresponsabilización. Esta situación explica que se mantengan procesos ambivalentes de atribución causal, que pueden acabar responsabilizando al sujeto de situaciones de las que no es actor.

Frente a este marco que apela al empoderamiento y a la agencia, está un segundo marco, en donde hay un reconocimiento ambivalente de la situación de necesidad y urgencia que caracteriza al desempleado.

*No el problema son estas personas que empezaron de empleadas de hogar, que no se han planteado... hacer otras cosas, y han seguido, a lo mejor con titulaciones altas, pero han seguido de empleadas de hogar y ya no han salido de ese círculo vicioso. (Técnico orientador, Cáritas-Sevilla).*

*Das asesoramiento, información y orientación pero nosotros no podemos diseñar un itinerario para esa persona como a nosotros nos parezca más conveniente porque creemos “no, a ti lo que te conviene es esto.” Es al revés. Huimos de eso, huimos de aquella persona que intento echarte a ti la responsabilidad. Lo que ocurra o no ocurra es una decisión tuya. Yo intento darte las herramientas pero tú tomas las decisiones. Yo no puedo tomar decisiones por ti. Pero eso cuesta, hay determinadas personas que cuesta y quieren lanzarte “Pues me ha ido mal, porque tú me has dicho no se qué.” No, yo no te he dicho nada. Yo te doy las herramientas. Te puede ir mal o te puede ir bien, pero las consecuencias de los actos son tuyas, yo intento informarte lo mejor posible y ayudarte lo más posible, con las limitaciones, pero la responsabilidad es de la persona que viene a ser orientada, de su cumplimiento o no con su objetivo profesional, no del orientador o la orientadora. Y eso a veces cuesta, trabajar con el tema (Coordinadora Forja XXI).*

*También es frustrante con las personas que estás trabajando que han sido empleadas de hogar o están limpiando casas o lo que sea y estás trabajando con ellas otros temas: prácticas en empresas, se han formado aquí en España, llevas una trayectoria..., pero*

*claro, a lo mejor estaban cobrando una prestación y podían permitírselo, pero llega un momento en que me dicen “Yo ya no puedo más, porque tengo una situación que llevo X meses, no me sale nada, eh, y yo ya tengo que ponerme a hacer algo, porque es que, y necesito buscar trabajo”. Que eso sí que es más frustrante porque ves que eso sí que no son ellas, ni que sean más reacias, ni que no quieran salir de ahí, sino que es que realmente no pueden, es que necesitan el dinero y... Es complicado.*

(Técnico orientador, Cáritas-Sevilla).

Esto somete a los orientadores ante un complejo dilema: necesitan trabajar un proyecto, cuando lo que se presenta es la urgencia; socializan en el marco semántico de la agencia cuando a lo que se enfrentan sus usuarios es a la “necesidad”. Hablar de “necesidad” en lugar de “responsabilidad y autonomía” implica situarles en un contexto que no depende de ellos, que es *naturalmente* inabarcable desde su esfera de control como desde la de cualquier ser humano. Desde este marco, el desempleo deja de ser cuestión de deficiencia de capacidades o de falta de motivación, por el contrario, pasa a ser algo más bien sobrevenido, que nadie pidió ni mereció.

*Porque la gente tiene un problema e intenta hacer lo posible por quitárselo de en medio. Entonces es ver cómo lo están intentando y a partir de ahí ampliar esas opciones, que a veces por la situación en la que están de dolor, de urgencia y tal no son capaces de valorar.*

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

*...la Junta Andalucía ha disminuido las incidencias cuantitativas, antes eran mucho más leoninas y las han disminuido un poco precisamente. Pero aun así, viendo en la crisis que estamos y la demanda que hay los propios técnicos tienden a intentar cubrir el máximo de horas para poder llegar a la gente y es normal porque hay mucha gente que lo necesita. Entonces ahí hay que tener cuidado en crear un balance efectivo porque si no se puede llegar a estar continuamente haciendo lo mismo, lo mismo, lo mismo, lo mismo, y hay que estar muy encima “espera que vamos parando”. ¿Esto está sirviendo, no está sirviendo? ¿Para este colectivo deberíamos intentar hacer otra cosa?” Por ejemplo con los jóvenes o con las mujeres”. (Coordinadora Forja XXI).*

*(...)más nuestros usuarios que tienen urgencia, tienen una situación de necesidad importante...*

(Técnico orientador, Cáritas-Sevilla).

Se trata de activar, pero hay tantos usuarios que no se da abasto, lo que provoca la decepción y la frustración de los técnicos, ya que no pueden atender a los usuarios con una calidad mínima. Su trabajo se ve además afectado por la falta de continuidad de las medidas (subvenciones anuales a concurso). Además, se quejan de que la gente se está activando a pesar de que no hay respuesta desde el mercado de trabajo:

*...hay sobresaturación. Pues allí pasa igual con la saturación que hay. Entonces yo creo que esto es una manera de acercarnos a los barrios, de acercarnos a las zonas, no que tengan ellos que ir a la oficina y de hacer una atención mucho más individualizada, mucho más dedicado a las personas, mucho más personalizada ¿no?*

(Técnico Forja XXI).

*La falta de continuidad de los programas a veces pierde calidad el servicio. No sé, como ha comentado XXX, la verdad nosotros no hemos tenido muchos parones, pero sí que los hemos tenido y... y sobre todo hay entidades, nosotros ya te digo somos de los que, quizá los que menos. Es que se pierde calidad en el servicio. Tú, un usuario que estás atendiendo, una usuaria, realmente esa falta de continuidad de los propios orientadores descoloca por... Y pierde calidad bastante, claro.*

(Técnico Forja XXI).

***el problema es simplemente la saturación.** No porque esté restringido por normativa, sino porque es que no hay hueco. No hay hueco. Ahora mismo con los Orienta que hay ahora mismo funcionando y la cantidad de personas paradas, **no hay tiempo material para atender a todas las personas que están necesitando ayuda, vamos...***

(Coordinadora Forja XXI).

La visualización sesgada de la realidad que, con los programas de corte cuantitativo, se puede llegar a crear aparece también reflejada. Los informes que entregan, por ejemplo, los técnicos de Forja XXI a la institución de la que dependen difícilmente muestran la polimórfica realidad de su día a día, así surge la paradoja entre unos informes cuantitativos en los que no aparecen atisbos de críticas hacia el programa y una realidad bien diferente de los técnicos, que se sienten saturados en su trabajo diario.

*preguntaba nuestra opinión de donde estábamos saturados, porque ellos tienen sus propios informes que los sacan también del aplicativo. Claro **los informes como todos los informes que son cuantitativos para interpretarlos tienes que estar metido en el día a día**, porque la visión tuya desde fuera es muy distinta, los números muchas veces no están reflejando la realidad que está pasando. **Entonces sí nos pidieron opinión porque estábamos continuamente diciendo que estábamos saturados**, pero que sin embargo los datos estadísticos no aparecía tal saturación y es por la propia forma que están planteados. (Coordinadora Forja XXI).*

Sin embargo, este reconocimiento de la profunda precarización ante la que se enfrentan tanto los técnicos como los desempleados, no impide activar el marco de la agencia a fin de reforzar las competencias con las que hacer frente a esta situación.

*Pero esa es la realidad que tenemos. La cuestión es **¿cómo podemos afrontar eso lo más positivo posible para que esa persona no se caiga por el camino, porque esa realidad es así y más en lo que trabajamos nosotros, que son sectores de baja cualificación. Y tú para afrontar eso nada, cuestión negativa es verdad, el mercado está hecho un asco...**, bueno pero también hay gente que paga en condiciones y recoge los derechos que tiene la gente. En todo caso, **estamos también estamos en el mundo en el que estamos y si tú quieres cambiar la situación tendrás que promocionarte y cualificarte profesionalmente, que es la única manera de salir de esa situación ¿no?***

(Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Esta situación reclamaría más que nunca la movilización de medidas de “protección social”, que faciliten la construcción de una empleabilidad a largo plazo. Aunque esta demanda y lenguaje político no ha aparecido en ningún discurso, ni de los agentes interventores ni de los usuarios, siendo particularmente “sonoro” el consensuado silencio frente a esta cuestión, sí hay un reconocimiento de que no sirve cualquier

inserción, y que la profunda precarización que sufren sus clientes no legitima la inserción “a cualquier precio”.

*Claro, es que **no vale toda oferta, ni toda empresa. Que ahí sí que tenemos unos criterios de colaboración y de relación, porque no nos sirve cualquier tipo de trabajo y en cualquier condición. Por lo que tú decías, si estamos exigiendo una serie de actitudes y conocimientos, la otra parte debe venir también con los mínimos exigibles.*** (Responsable Unidad Orienta y Jefe de programas de empleo, Cáritas-Sevilla).

Este discurso que cuestiona como objetivo exclusivo la inserción al mercado de trabajo está en algunos casos más presente entre los técnicos interventores que entre sus usuarios, dada la situación de necesidad ante la que estos últimos se enfrentan.

*No, claro, hay que empezar abajo y ascender, pero **que tampoco puedes venir sólo en una cita y que te dan trabajo sólo dentro dos minutos, si no que lo tienes que hablar, lo tienes que contar lo que quieres hacer, ellos te aconsejan.*** (Usuarios, Cáritas-Sevilla).

*Al principio, necesité trabajar por urgencia, entonces encontré en Servicio Doméstico. Luego, **me he decidido de cambiar de dominio de trabajo y entonces me aconsejaron que primero me tengo que formar en algo porque pasarme del Servicio Doméstico a Auxiliar Administrativo o a...*** (Usuarios, Cáritas-Sevilla).

Este discurso cuaja entre los usuarios, que acaban autorresponsabilizándose al reconocerse involucrados en una inadecuada e impertinente cultura de la inmediatez, como si se tratara de una actitud elegida y fruto de un capricho personal.

*Eso sí lo digo, es lento, eso sí lo digo, esto es muy lento, porque claro las necesidades depende de las circunstancias de las personas pero el que no tiene niños, tiene alquiler, tiene hipoteca, tiene coche, o sea todos tenemos letras y claro las letras nos comen. Entonces **la impaciencia, que también nos deberían de enseñar a relajarnos un poquito, la impaciencia pues es lo que te desboca un poquito. Eso sí, esa es mi parte negativa.***

(...)

*O sea que **tampoco te estoy hablando de un tiempo muy largo, lo que pasa es que claro tú te ves en mi caso, una familia numerosa, yo soy incapaz, no lo típico, ya digo que cada uno tiene lo suyo, no me voy a poner yo muy víctima, porque yo se que cada persona...** entonces yo lo que tenía es prisa y sigo con las prisas. Porque yo se que esto va despacio y claro la situación es... quiero que no me llegue la soga al cuello que ya me está llegando y claro yo tenía que prevenir todo esto.*

(...)

***lo que quiero es trabajo evidentemente. Yo se que evidentemente hay muchas personas más preparadas que yo, pero las necesidades te obligan. Yo he hecho cursos de acciones experimentales, he hecho otro curso de taller de empleo, o sea por hacer cursos no, porque yo soy la típica persona que no me puedo quedar en casa, porque se me viene la casa encima, entonces yo me tengo que mover porque tengo mucha prisa.***

(...)

*Es por la prisa. Ellos me ven que tengo prisa, pues ellos... cada persona tenemos un perfil (...) Una vez que estás dentro, ya te vas dando cuenta. Y claro, por mucha prisa que tengas, esto requiere un tiempo y ya te tienes que dar cuenta que hay que seguir ese tiempo, lo que pasa es que claro...*

(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

La psicologización del problema es una constante entre los mismos usuarios. La “prisa” no es el resultado de una condición social que hace inaplazables ciertos compromisos familiares y sociales, sino de un déficit de personalidad (“la impaciencia”). En el discurso de algunos usuarios aparece así una actitud ambivalente entre lo que es resultado de una impotencia social (necesidades) y lo que se deriva de carencias personales (déficits de personalidad).

*Me quedé desempleada, sin paro, sin nada, tengo un niño, sin ayuda. Y digo dios mío ¿qué hago? ¡El grito al cielo! Tengo una hipoteca, mi esposo también estaba de ayudante de cocina (...)“Dios mío, es que hay mucha clase de ayuda y yo he estado ignorando todo eso. ¡Es que yo lo he estado ignorando! (...)Y la autoestima me la levantaron porque...yo siempre como una empleada de hogar, mientras que en mi país yo sí estuve trabajando como auxiliar...*

(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

*El año pasado me encontré trabajo de mi cuenta. Y de ahí en junio y todavía no he encontrado ningún trabajo. Y me encantaría hacer cursos, estudiar, hacer todos los cursos, pero no puede ser porque yo sin dinero. No puedo pagar alquiler, no puedo ni comer. Y también si te dan una ayuda o algo, te dan una ayuda para poder seguir, eso es lo que me gustaría la verdad...*

(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

Asimismo, hacen alusión a la necesidad de actualizarse, consideran que sus capacidades están obsoletas y que los recursos con los que cuentan no son suficientes para poder integrarse en el mercado de trabajo (renovarse, actualizarse, reciclarse son conceptos a los que aluden continuamente).

*Sí, pero ya llevo tiempo que no ejerzo, entonces pues me tengo que actualizar. Para actualizarme tengo que saber cómo está la oferta, cómo está la demanda, tengo que ver cómo está el perfil* (Usuarios, Cáritas-Sevilla).

*Pero si lo que era ya no se utiliza, tienes que ir tú amoldándote a lo que va cambiando la vida.* (Usuario Forja XXI).

*...cuando tú sales te quedas como perdida, yo no sabía por donde meter mano. Entonces aquí por eso, para que me prepararan y me pusieran como está el día. Porque una vez que tú estás trabajando en mi caso, la casa, los niños, el trabajo ya eres de otro mundo. Entonces tú desde fuera cómo... en mi caso, trabajando de noche, durmiendo de día, o sea un poco desorientada y lo que buscaba es la orientación principalmente* (Usuarios, Cáritas-Sevilla).

*A la vez que se va uno reciclando también un poco* (Usuarios, Cáritas-Sevilla).

Así, la naturaleza de la intervención que los usuarios reclaman tiene que ver con un apoyo psicológico (apoya la autoestima) y con un apoyo social (“una ayuda para poder seguir”).

*Muchas veces pensamos: Es que nos están pisando los de fuera” directamente lo digo, no soy hipócrita. Y los de afuera dicen “Es que no tenemos opciones” O sea, nos echamos la pelotilla unos a otros, unos a otros y así estamos.*  
(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

*Yo pensaba encontrar era la vía por donde dirigirme a buscar un puesto de trabajo por lo menos **para empezar, meter la cabeza y de allí ya buscar después lo que fuese.** Buscar una mejora de empleo que es lo que busco también una estabilidad, que es lo que voy buscando, pero claro, el mercado no está tampoco para decir mucho.*  
(Usuarios, Cáritas-Sevilla).

## **Conclusiones**

Se está haciendo del sujeto activo una nueva figura normativa. Nociones como la de “seguir”, “buscar”, “empezar”, “meter la cabeza” “amoldarse” son nociones vinculadas a la metáfora directriz de la activación que activa una representación agencial que apela al poder de la voluntad. El seguir, buscar, empezar no son recursos individuales, sino deberes morales. Se trata de modos de mantener identidades legítimas a pesar de un mercado cuya naturaleza tiránica es también evocada, aunque sea en menor medida. El mercado aparece dotado de capacidades agenciales y se representa provisto de un gran poder. El agente, dotado de potencia y dinamismo propio, es el mercado y el paciente, aquel que sufre sus vaivenes, el sujeto. Los sujetos actúan, pero su capacidad de intervención se limita a responder a sus demandas caprichosas, las del mercado, que son además incuestionadas. El marco que no se activa ni aparece en ningún momento del discurso, ni de usuarios ni de interventores, es el de la necesidad de regularlo, esto es, de domesticarlo. Esta retórica de la activación, se complementa (y refuerza), por tanto, con la de la responsabilidad personal. Ambos conformarían el núcleo semántico de la flexiguridad.

Resulta particularmente relevante que la narrativa de la flexiguridad haya podido incorporarse en el sector de los usuarios de gran parte de estas asociaciones, a pesar de las condiciones de vulnerabilidad social y precariedad laboral que caracterizan a gran parte de estos colectivos. El hecho de que se haya difundido esta narrativa en este sector social no omite el que sean también constatables un gran número de paradojas y ambivalencias que permiten mantener una posición de aceptación y cuestionamiento de este discurso a un mismo tiempo.

## CONCLUSIONES FINALES

Recientemente ha hecho su entrada en el léxico social la categoría de flexiguridad. Esta noción no es sino el último eslabón de una cadena de conceptos, como el de empleabilidad y activación, que apelan a un nuevo marco epistémico para la interpretación de la crisis del mercado de trabajo. Estas nociones, a cuya difusión han contribuido las instituciones europeas, inducen un cambio en la mirada hacia el desempleo.

Este estudio se ha dirigido a analizar los marcos interpretativos que se están difundiendo acerca de la cuestión social tras la extensión de nuevos modos de *nombrar* el problema de la crisis del mercado de trabajo, como lo hace el paradigma de la flexiguridad. Esta noción plantea la reconciliación política de lo que ha sido considerado socialmente como irreconciliable, contrapuesto semánticamente: las nociones de flexibilidad y seguridad. Tras esta reconciliación semántica, hay una propuesta política de articulación de los marcos de sentido que apelan a la flexibilidad (adaptabilidad reguladora, licuefacción normativa, etc.) y aquellos que evocan la seguridad (socialización del riesgo, protección frente a contingencias sociales, etc.). Por tanto, alude a un proyecto que apela, para su legitimación, a un doble referencial, la modernización (proyecto reformador progresista) y la justicia (búsqueda de un equilibrio entre las *voces* que reclaman la flexibilidad y aquellas que defienden un marco asegurador). Las políticas de empleo inducen por tanto visiones acerca del problema, que son objeto de pugnas simbólicas entre diversos actores sociales, luchas de representaciones y clasificaciones a fin de alcanzar hegemonía política (Bourdieu, 1985). Por ello, el campo de las políticas de empleo puede entenderse como un espacio donde se desencadenan luchas simbólicas (Bourdieu, 1985), en donde se pone permanentemente en juego las relaciones de fuerza entre los agentes destinados a conservar o transformar las definiciones de lo que está en juego, de los principios legítimos de división del campo. Diversos factores han jugado un papel nuclear en estas relaciones de fuerza cuya manifestación es la construcción del problema social: la evolución particular del estado social y del modelo económico, la particular vulnerabilidad del trabajador en el régimen de empleo español, el uso de “Europa” como *master symbol* con fines estratégicos, la ambivalente posición de los representantes de los trabajadores, etc. De este modo, las políticas de empleo y de lucha contra el desempleo han experimentado un importante proceso de modernización institucional, técnica e ideológica, sin que se haya generado una modernización política vinculada con una integración equilibrada de las voces de diversos actores implicados.

Las políticas de empleo participan en una política de producción de sujetos y contribuyen a transmitir una serie de evidencias, una *doxa* con la que articular y legitimar la cohesión social. Por tanto, las políticas de empleo son indisociables de un modelo productivo y de un orden ideológico que contribuyen a reproducir. Las políticas de empleo representan por tanto las visiones acerca de cuales son las soluciones que se consideran legítimas ante la ruptura del orden del trabajo y de la cuestión social que se articula en torno a este. Son por tanto emblemáticas de los modos y mecanismos que un estado social moviliza para recuperar un orden social y político y contribuyen a asentar los rituales sociales con los que legitimarlo.

Los cambios en las políticas de empleo y las transformaciones en el papel del Estado social son reflejo de un cambio en las creencias colectivas acerca del trabajo, concepciones del trabajador y de la naturaleza de las relaciones sociales, al mismo

tiempo que contribuyen a producirlo. La transformación de la cuestión social del trabajo (y de su ausencia) operada a finales del s. XIX supuso un cambio en el modo de entender e intervenir frente al trabajo (y de juzgarlo): de ser analizado y regulado como una cuestión privada, de voluntades personales, a ser entendida como una cuestión política, resultado de decisiones (o falta de estas) políticas que establece una conexión directa con cuestiones de poder y vulnerabilidad social. La reciente transformación de los paradigmas de intervención induce un cambio en el diagnóstico político y moral acerca del desempleo. Contribuye a la transmisión de un marco individualizante de representación del problema, y a una transformación de la categoría central de la formulación de la cuestión social, el concepto de seguridad. La noción de seguridad está experimentando un desplazamiento semántico, desde las condiciones externas de seguridad (debido a un disfuncionamiento económico y social) al aseguramiento individual (autonomía personal). Contribuye así a la difusión de una nueva cultura del trabajo, que tiene como pilares fundamentales la lucha contra la dependencia, el logro de la autonomía y la promoción de la responsabilidad individual. Así la seguridad o autoaseguramiento (adaptabilidad personal) no sería sino la traducción a nivel individual de la flexibilidad (adaptabilidad) institucional y del ordenamiento laboral.

Esta operación de semántica social puede estar contribuyendo a la fragilización de los sujetos pues se les impone construir su biografía personal en un contexto de gran vulnerabilidad. En un régimen de empleo como el español donde predomina la ausencia de trabajo, la deconstrucción del empleo asalariado como norma, la precariedad en el empleo y la fragilidad política del trabajador y de sus representantes, una concepción de la dependencia, entendida como patología de la voluntad no hace sino agudizar la ya profunda vulnerabilidad del sujeto. Contribuye a un modo de intervención psicologizante dirigida a promover el gobierno de uno mismo, y que restringe el ámbito de lo *público* (lo que se asume como responsabilidad colectiva) a una intervención terapéutica frente a la dependencia (reforzar la autoestima, facilitar el auto-análisis, potenciar las capacidades personales). Este modelo de intervención, en donde se omite cualquier intervención política del mercado y donde los instrumentos de regulación se dirigen a promover el gobierno de uno mismo, es el resultado de un doble proceso paradójico, de *difusión del gobierno* (multiplicación de las técnicas de intervención de los poderes públicos, diversificación de sus niveles de gobierno, delegación de funciones a terceros actores, etc.) tras la evolución seguida con la modernización de los servicios públicos de empleo, y de *reafirmación del gobierno* frente a esferas que han estado ajenas a una posible intervención pública, como son las disposiciones morales (gobierno de las voluntades) y las actitudes hacia uno mismo. Los estudios de caso analizados en este trabajo son emblemáticos, en gran medida, de esta cruzada emprendida contra la dependencia, y de la naturalización de la impotencia. Se trata de prácticas empoderadoras, dirigidas a facilitar a los usuarios los instrumentos necesarios y adecuados para reforzar su posición en un mercado de trabajo al que difícilmente van a acceder. Se enfrentan estos dispositivos ante las paradojas que estas evoluciones generan: se trata de combatir una actitud de premura en sujetos que se enfrentan ante una situación que reclama urgencia (gran necesidad social), de fomentar una actitud de independencia ante situaciones que reclaman como nunca la (institucionalización de la) interdependencia, de inducir autonomía psicológica a pesar de la profunda heteronomía económica y política que caracteriza la condición de gran parte de los desempleados, particularmente aquellos en situación de mayor exclusión social.

El paradigma de intervención basado en la flexiguridad puede facilitar una mejor regulación del riesgo en contextos fluidos, líquidos y cambiantes, en países en los que los trabajadores disponen de instancias reguladoras que refuerzan su posición (asociaciones sindicales y otras instituciones sociales con gran capacidad de maniobra, sistemas generosos de protección social y de instituciones que funcionan adecuadamente, así como de un mercado de trabajo en donde predominan trabajos de gran calidad en donde los individuos pueden hacer valer sus competencias personales). Esta situación explica la popularidad del tan aclamado modelo danés, emblemático del paradigma de la flexiguridad. Este modelo viene constituido por el conocido triángulo de oro (escasa protección jurídica contractual, generoso sistema de protección social y políticas activas eficaces) y ha sido considerado como base de la justicia social del modelo danés. Esto explica la legitimidad que otorga la apelación al marco de la flexiguridad para justificar y orientar los procesos de modernización de los sistemas de protección social.

Sin embargo la eficacia social de este paradigma no procede de sus propuestas o modelos de intervención sino de las instituciones que lo dan un sentido y que permiten reforzar la posición del trabajador. En el caso español, la situación del trabajador se caracteriza por su profunda vulnerabilidad, que se ha visto acentuada en los últimos años en sus tres dimensiones. Es una vulnerabilidad que procede de un régimen de empleo que ha optado por un modelo competitivo de bajo coste basado en el abaratamiento de la mano de obra, en la rotación laboral, en la descualificación de esta y de un mercado de trabajo con graves problemas de funcionamiento que genera importantes tasas de desempleo. Pero la vulnerabilidad es también resultado del frágil proceso de institucionalización del riesgo que explica tanto la ausencia de mecanismos protectores adecuados, tras la creciente desregulación y flexibilización promovida en el ordenamiento laboral, como de la progresiva tendencia a la deslegitimación de la protección social (discurso de la activación) y, por tanto, de la provisión de espacios desmercantilizados. A esto se une la tímida contribución de las instituciones y poderes públicos en la intermediación o en la creación de trabajo, así como las inadecuadas políticas de lucha contra el desempleo que se están implementando. Esta escasa eficacia de las políticas se debe, por un lado, a la escasa inversión pública en términos relativos, pero también a los ineficaces instrumentos de intervención, en la mayor parte de los casos dirigidos a la subvención de la contratación, y que suponen una reducción de la inversión social frente al desempleo al producirse una recuperación indirecta por parte del tejido empresarial de gran parte de las cotizaciones sociales. En tercer lugar, la vulnerabilidad se explica por el desequilibrado juego de fuerzas entre los representantes de los trabajadores y las voces de las asociaciones de empleadores. A esta situación contribuye gran número de factores, tal y como se ha desarrollado en las líneas anteriores, como el modo peculiar de llevarse a cabo la transición en España, la crisis del mercado de trabajo, el uso estratégico de Europa por parte de las asociaciones patronales con fines políticos, la asunción del discurso activador por parte de las asociaciones sindicales, etc.

Este proceso de fragilidad laboral, protectora y política no se ve contrarrestado por el paradigma de la flexiguridad que inspira a los procesos de modernización de los servicios públicos de empleo sino más bien contribuye a acentuarla. Por un lado, esta dinámica modernizadora se ha traducido en la transformación de los modelos de gobernanza que ha tomado la forma de tres procesos, descentralización, delegación de funciones a terceros actores y desregulación, produciéndose la multiplicación de actores

que intervienen en el espacio de la intervención, y, con esta, un paulatino proceso de disputa por definir los términos del problema. Una multiplicación de lógicas, de principios, de filosofías políticas, de referenciales y marcos categoriales sin una clara coordinación, genera diversas contradicciones y facilita un proceso en donde los actores compiten, más que colaboran, por poder simbólico y económico. Estos procesos de establecimiento de redes de partenariado en donde actores de diversa índole participan pueden conducir a que sus objetivos como organizaciones políticas o sociales se mezclen con los fines de la intervención social y que sus intervenciones se traduzcan en prácticas de defensa del territorio de competencia.

Esta situación podría facilitar nuevos canales de participación de toda la sociedad en busca de una gobernabilidad democrática (Schönwälder, 1997) en donde participan de forma más equilibrada diversas voces y en donde se podría estimular dia-“logos” entre diversas fuerzas sociales. Sin embargo, el conjunto de paradojas y contradicciones bajo las que se desenvuelve el ámbito de lo público hace que las asociaciones sindicales y otros actores sociales se vean desarmados políticamente. Sus discursos basculan entre una reafirmación preformativa de su posición tradicional de contrapoder y la aceptación, e incluso participación, de las condiciones del status quo. Esta posición ambigua les hace rehenes de un funcionamiento cuyos principios pueden no compartir. Para otros agentes del mercado de trabajo, como son las corporaciones locales, ONGs y ETTs, su posición de intervención y colaboración en el proceso modernizador se presenta mucho menos problemática y, por el contrario, para ellos el recurrir a discursos de inevitabilidad de las nuevas circunstancias económicas se torna en apelaciones a una necesidad de mayor eficacia, que ellos mismos se consideran en plenas facultades, y con total legitimidad de satisfacer. Todos estos discursos son el testimonio de que se está produciendo un complicado proceso de erosión de los límites entre la definición de lo público y la definición de lo privado. Lo público, entendido como lo colectivo, aparece difuso en los discursos sociales convirtiendo a los actores se convierten en entidades rehenes de representaciones despolutizantes acerca de lo social. Esta situación se traduce de diversas maneras, algunas de las cuales son la dilución de las definiciones de los espacios de intervención, la difusión de responsabilidades, la reorientación de las intervenciones hacia la gestión social de los efectos de la crisis del mercado de trabajo, el debilitamiento de la institucionalización de la responsabilidad social ante un proceso de multiplicación de modos de gobernanza sin gobierno, etc. A su vez, este proceso puede conducir a efectos indirectos como son la instrumentalización del movimiento asociativo, la arbitrariedad en la intervención social, la degradación de las condiciones de trabajo, etc.

Este problema se ve agravado por la estratificación administrativa, que dificulta la cooperación y comunicación entre los diferentes actores. Los poderes públicos centrales parecen mantener una doble posición de ausencia y multiplicación de su presencia. La delegación de funciones a actores múltiples (descentralizados, cuasi-privados, sociales) convive con la multiplicación de modos de intervención. Esta reinención del gobierno pervive con una paralela ausencia de gobierno que es, a su vez, indisociable de un proceso de lucha por los microgobiernos. Esta defensa corporatista de las áreas de responsabilidad no facilita el establecimiento de un espíritu de colaboración. Luchas por el control de la gestión de los fondos, y la competición por el poder y los recursos son también luchas por la definición del significado del problema.

En este sentido, en este paradójico proceso de reinención del gobierno, los diversos actores manifiestan un cierto consenso en reclamar la apropiación del gobierno de las políticas sociales por parte de los poderes públicos, que se ha traducido en diversas demandas: reclamar la unificación y racionalización de los programas frente a la actual diseminación y fragmentación caótica y desorganizada; una perspectiva holista, frente a la presente falta de coherencia entre orientación, formación y fomento del empleo; clara delimitación de las competencias entre los actores frente a la falta de definición y fragmentación de las competencias y de las entidades; la asunción de su papel de salvaguarda del interés general frente a la actual difusión de las responsabilidades de los poderes centrales.

Se genera así un proceso discursivo repleto de paradojas y ambivalencias en el que, al mismo tiempo que se reclama flexibilidad, se exige control, junto a una preferencia de descentralización política y delegación de funciones a actores múltiples, se reclama centralización y junto a la desburocratización del gobierno de las políticas de empleo, se reivindica regulación administrativa. Es un discurso que incide además en la personalización de la intervención, en el trabajo terapéutico con el desempleado, en una provisión de servicios individualizados y pluridimensionales, que contrasta con la escasez de recursos económicos y profesionales con los que cuentan los servicios públicos de empleo y los actores que colaboran con estos.

Este proceso de dilución del gobierno en la gestión del desempleo convive con un proceso de rehabilitación del gobierno del desempleado (construcción social de nuevos sujetos-trabajadores autónomos y responsables). Esta segunda faceta del proceso de modernización, la transformación del paradigma de intervención, se ha traducido en la redefinición de la noción de seguridad, que pasa a ser entendida como autoaseguramiento. La modernización va a contribuir a la producción de un nuevo modelo de sujeto (aspirante a trabajador) adaptado y ajustado a las nuevas condiciones productivas. Las políticas de desempleo refuerzan así un régimen disciplinario que fomenta el autodisciplinamiento, según el cual, es el propio individuo quien tiene que ser sujeto a un proceso de autoayuda individual. Se reclama a los sujetos que pongan en juego su subjetividad (actitudes, voluntad y autonomía) en el proceso de inserción. La función de los poderes públicos sería facilitar que se descubra lo que parece oculto, estimular que el sujeto se auto-ayude, se conozca y pueda desarrollar sus “oscurecidas” potencialidades. Esta rehabilitación de lo psicológico como centro de las intervenciones demanda una tecnificación de los servicios públicos, que contrasta con la falta de recursos de estos. Esta situación contribuye a la transmutación del ciudadano administrado en cliente, pero también en parte contratante que adquiere una serie de obligaciones con los poderes públicos. Paradigmático de estos procesos es la intervención social basada en la “orientación” que es emblemática de la tendencia contemporánea a la politización de la subjetividad.

En este marco, los tres estudios de casos son paradigmáticos de estas prácticas modernizadoras según las cuales, la seguridad se traduce en autoaseguramiento, el control social en autodisciplinamiento y se pone el énfasis en la movilización de la subjetividad. Los tres estudios de caso manifiestan las lógicas ante las que se enfrentan los profesionales de la orientación, que se convierten en ingenieros de la subjetividad. Esta profesionalización de la ingeniería social de la subjetividad somete a sus profesionales ante importantes paradojas. En la implementación concreta, los *profesionales de la orientación*, emblemáticos en gran medida de estos nuevos modos

de intervención, se enfrentan ante un importante dilema: reclaman autorresponsabilidad y agencia a sujetos cuya condición les expropia de su capacidad de ejercer control sobre el proyecto personal. Los sujetos se hacen responsables de inventarse a sí mismos y de proyectarse en el tiempo, pero la situación les impone instalarse en el presente. A estas paradojas y contradicciones ante las que se enfrentan se añaden deficiencias técnicas que se derivan de las lógicas de intervención (carácter efímero y discontinuo de sus intervenciones, la ausencia de espacios de participación y comunicación, la normalización de la precariedad, la inadecuación de los criterios de evaluación, la ausencia de políticas que contribuyan a incrementar el volumen de trabajo, la uniformidad estratégica de la intervención, etc.).

Por tanto, los procesos de modernización de los servicios públicos de empleo, en su doble modalidad, nuevos modelos de gobernanza y renovados instrumentos y paradigmas de intervención, han ido acompañados de una transformación en las tecnologías de gobierno del desempleo, y con estas, de un cambio en las técnicas dirigidas a regular las formas de conocimiento, que inducen transformaciones en el léxico social. La noción de utilidad social se impone a la de justicia social, el usuario pasa a ser un cliente, el desempleo, des-empleabilidad y la protección social pasa a concebirse como una política pasiva. Estas lógicas toman forma en la legislación, en las técnicas de investigación y conocimiento del desempleo y en las tecnologías de intervención.

En este sentido, asistimos a un curioso proceso, que adopta dos formas aparentemente contradictorias. Por un lado, parece haber un retroceso en los procesos de normalización y regulación de las relaciones de empleo, a favor de modos de gobierno más informales y procedimentales, como pueden ser el énfasis actual en el gobierno y regulación de las voluntades. Por otro, se está produciendo un proceso de multiplicación normativa y de modos de intervención pública en ámbitos muy diferenciados. Los espacios de intervención de los poderes públicos se han ampliado, por un lado, y las técnicas usadas para su regulación se han diversificado y se han hecho más sutiles. Un proceso de progresiva despolitización del trabajo está siendo acompañado de una dinámica de repolitización de la subjetividad del trabajador.



## BIBLIOGRAFÍA.

- AGLIETTA, M. (1979). *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. Madrid, Siglo XXI.
- ALALUF, M. (2009). “La noción de cohesión social: qué revela y qué oculta?” Presentación en el seminario europeo, organizado por el grupo de investigación EGECO, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 20.10.2009.
- ALALUF, M., STROOBANTS, M. (1994). “Do skills mobilise the worker”, *CEDEFOP Vocational and education training*, 1.
- ALONSO, L. E. (1999). *Trabajo y ciudadanía: estudios sobre la sociedad salarial*. Madrid, Trotta.
- ALONSO, L. E. (2001). *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*. Madrid, Fundamentos.
- ALONSO, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*, Barcelona, Anthropos.
- ALONSO, L. E. (2009). *Prácticas Económicas y Economía de las Prácticas: Crítica del Postmodernismo Liberal*. Madrid, La Catarata.
- ALONSO, L. E., CONDE, F. (1994). *La historia del consumo en España*. Madrid, Debate.
- ALONSO, L., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. (2006). “El imaginario "managerial": el discurso de la fluidez en la sociedad económica”. *Política y Sociedad*, 43 (2): 127-151.
- ALONSO, L., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. (2008). “Emploi et précarité des jeunes en Espagne”. *Travail et Emploi*, 115: 71-80.
- ALONSO, L. E., MARTÍNEZ LUCIO, M. (Eds.) (2006). *Employment Relations in a Changing Society: Assessing the Post-Fordist Paradigm*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- ARAGON, J. (2001) “Social pacts and boosting youth employment in Spain”, en A. SERRANO PASCUAL, *Enhancing youth employability through social and civil partnership*, Bruselas: ETUI, pp. 205-293.
- ARRIBA, A. (2007), “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”. *Política y sociedad*, 44 (2): 101-114.
- BAJTIN, M. (1986). *Problemas de la poética de Dostoievski*. México, Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Z (2003a). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Z. (2003b). *En busca de la política*. Buenos Aires, Fondo de cultura económica.
- BAUMAN, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Barcelona, Paidós.
- BAYLOS, A., (1996). “Modalidades de contratación y reforma del mercado”, en Monereo Pérez, J. L. (ed.), *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*. Granada, Universidad de Granada.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona, Paidós.
- BENEDICTO, J. (2007). “Ciudadanos, ciudadanía y cultura democrática”, en Pérez Ledesma, M. (dir.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BILBAO, A. (1989). “La utilización ideológica de los jóvenes”, en Torregrosa, J. R. *et al.*, *Juventud, trabajo y desempleo: un análisis psicosociológico*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: 57-65.

- BILBAO, A. (1993). “El contexto histórico de las ordenanzas laborales”. *Economía y sociología del trabajo*, 21-22: 62-71.
- BILBAO, A. (1996). “Aristóteles y Smith: la política y la ciencia”. *Política y Sociedad*, 21: 73- 87.
- BILBAO, A. (1997). *El accidente del trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid, Siglo XXI.
- BOLTANSKI, L., CHIAPELLO, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, Akal.
- BONVIN, J. M. (2004). “La rhétorique de l’activation et ses effets sur la définition des publics Cibles des politiques d’intégration sociale”, en Serrano Pascual, A. (ed.), *Activation polities for young people in an international perspective*. Bruselas, ETUI.
- BONVIN, J.M. y BERTOZZI, F. (2001) “Systems of collective action and learning capacity”, en A. SERRANO PASCUAL, *Enhancing youth employability through social and civil partnership*, Bruselas: ETUI, pp. 129-157.
- BOSCA, J., FERNANDEZ, M., TAGUAS, D. (1997). “El gasto en protección social en España: índices de cobertura respecto a la UE”. *Hacienda pública española. Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CABEZA PEREIRO, J. (2003) *El nuevo régimen jurídico del desempleo*. Desempleo: XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Oviedo, mayo,
- CABRERA, M., DEL REY, F. (2002). *El poder de los empresarios: poder y política en la España contemporánea (1875-2000)*. Madrid, Taurus.
- CASADO PÉREZ, D. (2008) “Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento”, *Revista española del tercer sector*. pp. 69-106.
- CASSON, M. (1979). *Youth Unemployment*. London, MacMillan.
- CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- CEBRIAN, I. (2008). “La croissance de l’emploi en Espagne de 1995 à 2005”. *Travail et emploi* , 115: 29-45.
- CES (2006) Memoria sobre la situación sociolaboral y económica en España. Madrid: Consejo Económico y Social.
- CIREM (2006). *Análisis y evaluación de las medidas y programas de políticas activas de empleo existentes y propuestas de reforma de las mismas para su adecuación a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo*. Informe final, diciembre 2006.
- CODORNIÚ, J. M. (2000). “Las ONL ante el reto de la economía mixta del bienestar”. *Economistas*, 83: 18-29.
- CRESPO, E., SERRANO, A. (2004). “The EU’s concept of activation for young people: toward a new social contract?”, en Serrano Pascual, A. (dir.), *Activation polities for young people in international perspective*. Bruselas, ETUI.
- CRESPO, E., SERRANO, A. (2007). “European discourse and the paradoxes of the active subject”, en van Berkel, R. y Vankelburg, B. (eds.), *Making it personal: Individualising Activation Services in the EU*. Londres, Policy Press.
- DARMON, I, FRADE, C., DEMAZIÈRE, D. y HAAS, I. (2005) “Formadores y usuarios frente al doble vínculo de la formación para la empleabilidad”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 24, 1, 37-62.
- DE NANTEUIL- MIRIBEL, M. y NACHI, M. (2004) “Flexibility and security: what forms of political regulation?” *Transfer*, vol. 10, 2, 300-321
- DEAN, H. (2003). “Human rights and welfare rights. Re-conceptualising dependency and responsibility”. Ponencia presentada en el Congreso ‘European Social Policy Research Network, Social Values, Social Policies’, Tilburg, 29-31 Agosto.

- DEL PINO, E., RAMOS, J. A. (2008). “Un análisis de las reformas de protección por desempleo en España”, en Moreno, L. (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid, Siglo XXI.
- DEMAZIÈRE, D. (1993). *Le chômage de longue durée*. París, Presses Universitaires de France.
- DOLADO, J. J., MALO DE MOLINA, J. L. (1986). “Desempleo y Rigidez del Mercado de Trabajo en España”, *Boletín Económico*, Banco de España.
- DU GAY, P. (2000). *In praise of bureaucracy*. Londres, Sage.
- DU GAY, P. (2003). “Organización de la identidad: gobierno empresarial y gestión pública”, en Hall, S. y Du Gay, P. (eds.), *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires, Amorrortu.
- DURKHEIM, É. (2001). *La división del trabajo social*. Madrid, Akal.
- EHRENBERG, A (1995). *L'individu incertain*. París, Calmann-Lévy.
- EICHENHOFER, E., WESTERVELD, M. (2005). “Contractualism: A Legal Perspective”, en Sol, E. y Westerveld, M., (eds.), *Contractualism in Employment Services. A new reform of welfare state governance*. La Haya, Llumier Law International.
- ESPINA, A. (2007). “Estado de bienestar, democracia y pactos sociales en España: las políticas de empleo, desempleo y mercado de trabajo”, en Espina, A., *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Madrid, Fundación Carolina.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press
- ETXEZARRETA, M. (1991). “La economía política del proceso de acumulación”, en Etxezarreta, M. (coord.), *La reestructuración del capitalismo en España 1970-1990*. Barcelona, Icaria.
- EUROPEAN COMMISSION (2007) *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*. Brussels.
- EUROPEAN TRADE UNIONS INSTITUTE (2008). *Benchmarking in Europe*. Bruselas: ETUI.
- EWING, K. (2005). “The Function of Trade Unions”. *Industrial Law Journal*, 34 (1): 1-22.
- FAURE, A. (1995). “Les politiques publiques comme paradigmes”, en A. Faure, G. Pollet y Ph. Warin, (dirs.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Debats autour de la notion de référentiel*. París, L'Harmattan.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. (2007). *El discurso del management: tiempo y narración*. Madrid, CIS.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. (2008). “Management y sociedad en la obra de Peter Drucker”. *Revista Internacional de Sociología*, 49: 195-218.
- FERNANDEZ SANTOS, Y., FERNANDEZ FERNANDEZ, J.M. y RODRÍGUEZ PEREZ, A. (2008) “Modernización de la gestión pública. Necesidades, incidencias, límites y críticas” *Pecunia*, 6, pp. 75-105.
- FISHMAN, R. M. (1996). *Organización obrera y retorno a la democracia en España*. Madrid, CIS.
- FOUCAULT, M. (1975/1990) *Vigilar y castigar*. Madrid, Siglo XXI.
- GETE CASTRILLO, P., VALDÉS DAL-RÉ, F. (2003). *Nuevo régimen jurídico del despido y del desempleo. Análisis crítico de la Ley 45/2002*. Madrid, Cinca.
- GARCÍA-BORÉS, J. M. (1996). “La desarticulación de discursos y la ‘versión única’ como fenómeno e instrumento de poder”, en Gordo, J. A. y Linaza, J. L. (eds.), *Psicologías, discursos y poder*. Madrid, Visor.

- DEMAZIÈRE, D. (2009) “Ejercer una actividad de servicio: la difícil producción de sentido en el trabajo”, en E. CRESPO, C. PRIETO Y A. SERRANO (dir.) *Trabajo, subjetividad y ciudadanía*. Madrid: CIS y Editorial Complutense.
- DISGARCÍA MURCIA, J. (1996). “Perspectivas jurídicas de la reforma del mercado de trabajo”, en Monereo Pérez, J. L. (ed.), *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*. Granada: Universidad de Granada.
- ESTIVILL, J. (1995) *Pobreza y voluntariado organizado en la Europa del Sur*. El voluntariado: conferencias pronunciadas en el Centre Cultural Bancaixa: II Encuentro Internacional sobre Servicios Sociales. pp. 107-122.
- ESTIVILL, J.(2001) “Evolution of the third sector in Europe: new challenges for combating social and labour- market exclusion”, en A. SERRANO PASCUAL (dir.), *Enhancing youth employability through social and civil partnership*, Bruselas: ETUI, pp. 69-93.
- EUROPEAN COMMISSION (2007). “*Integrated guidelines for growth and jobs 2008-2010*” COM(2007)803final. Employment and Social Affairs, Brussels: European Commission.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/guidelines\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm)
- GARCÍA QUIÑONES, J. C. (2003). “El depósito de indemnización: mecanismo liberatorio de los salarios de tramitación”, en Gete Castrillo, P. y Valdés Dal-Ré, F., *Nuevo Régimen Jurídico del Despido y del Desempleo. Análisis crítico de la Ley 45/2002*. Madrid, Cinca.
- GIDDENS, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. M (2006). *La Diosa Fortuna: metamorfosis de una metáfora política*. Madrid, Antonio Machado Libros.
- HANDLER, J. F. (2004). *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HARVEY, D. (1998). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Amorrortu.
- HEIDEMANN, W. (2001) “Partnership in combating youth unemployment: the case of Germany” , en A. SERRANO PASCUAL, *Enhancing youth employability through social and civil partnership*. Bruselas: ETUI.
- HENMAN, P., FENGER, M. (2006). *Administering Welfare Reform: International transformations in Welfare Governance*. Bristol: Policy Press.
- HOOK, C., SCHUPPERT, G. (1988). *Delivering public service in Western Europe. Sharing Western European Experience of Para-government Organization*. California: Sage.
- JÄGER, S. (2009) “Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos”, en WODAK, y MEYER, *Métodos de análisis crítico de discurso*. Ed. Megisa.
- JESSOP, R. (1994). “Post-Fordism and the State”, en Amin, A. (ed.), *Post-Fordism: a Reader*. Oxford, Blackwell.
- JESSOP, B. (2000) “Reflexiones sobre la (i)lógica de la globalización”, en *Zona Abierta*, 92/93.
- JESSOP, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, La Catarata.
- JØRGENSEN, H. (2009), “From a beautiful swan to an ugly duckling: Changes in Danish activation policies since 2003”, ponencia presentada en la *ASPEN/ETUI Activation Conference*, Brno.
- KEUNE, M. & JEPSSEN, M. (2007) « Not balanced and hardly new: the European Commission’s quest for flexicurity in Jørgensen, H. & Kongshøj Madsen, P. (eds.): *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen: DJØF Publishing.

- KOCH, M. (2006). *Roads to Post-Fordism: Labour Market and Social Structures in Europe*. Aldershot, Ashgate.
- KÖHLER, H.-D. (1995). *El movimiento sindical en España*. Madrid, Fundamentos.
- KUHN, T. S. (2005). *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid, FCE.
- LAHERA FORTEZA, J., GARCÍA QUINONES, J.C. (2007). “La transformación de la contratación laboral, el trabajo a tiempo parcial y el despido”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 25 (2): 39-54.
- LASH, S., URRY, J. (1987). *The end of organized capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- LECERF, E. (2002). *Le sujet du chômage*. París, L’Harmattan.
- LEVITAS, R. (2002) “Pauvreté, exclusion sociale et redistribution: la réponse britannique”, *Raisons Politiques*, 6: 7-21.
- LIND, J., HORNEMANN, I. (2004). “The Danish experience of labour market policy and activation of the unemployed”, en Serrano Pascual, A. (ed.), *Are activation policies converging in Europe?. The european employment strategy for young people*. Bruselas, ETUI.
- LINDSAY, C. (2001) “A new deal through partnership, a new approach to employability: the case of the New Deal for young people in the United Kingdom”, en A. SERRANO PASCUAL, *Enhancing youth employability through social and civil partnership*, Bruselas: ETUI, pp. 173-191.
- LIZCANO, E. (1996). “La construcción retórica de la imagen pública de la tecnociencia. Impacto, invasiones y otras metáforas”. *Política y Sociedad*, 23: 137-146.
- LÓPEZ ANDREU, M., LOPE PEÑA, A., VERD PERICÀS, J.M. (2007). “El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 25 (2): 39-54.
- MARBÁN, V. (2005). “Desempleo y activación laboral”, en Rodríguez Cabrero, G., Arriba, A., Marbán, V. y Salido, O., *Actores sociales y reformas del bienestar*, Madrid, CSIC.
- MARSHALL, T. H. (2002). *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza.
- MARTÍN MARTÍN, M.P. (2009). “Questioning the employment system: the European flexicurity approach”. Ponencia presentada en la *ASPEN/ETUI Activation Conference*, Brno.
- MARTIN VALVERDE, A. (1987). “La formación del Derecho del Trabajo en España”, en A.A.V.V., *La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*. Madrid, Congreso de los Diputados.
- MARTÍNEZ LUCIO, M. (1990). “Trade unions and communism in Spain: The role of the CCOO in the political projects of the left”. *Journal of Communist Studies*, 6 (4): 80-99.
- MARTÍNEZ LUCIO, M. (1991). “Employer Identity and the Politics of the Labour Market in Spain”. *West European Politics*, 14 (1): 41-55.
- MARTÍNEZ LUCIO, M. (1995). “Interpreting Change: Debates in Spanish Industrial Relations”. *European Journal of Industrial Relations*, 1 (3): 369-383.
- MARTÍNEZ LUCIO, M. (2008). “¿Todavía organizadores del descontento? Los retos de las estrategias de renovación sindical en España”, *Arxius*, 18: 119-133.
- MARTÍNEZ LUCIO, M., BLYTON, P. (1995). “Constructing the Post-Fordist State? The Politics of Labour Market Flexibility in Spain”. *West European Politics*, 18 (2): 344-366.
- MEDA, D. (1995). *Le travail: une valeur en voie de disparition*. París, Alto.
- MÉRIAUX, O. (1995). “Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie”, en Faure, G. Pollet y Ph. Warin, (dirs.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Debats autour de la notion de référentiel*. Paris, L’Harmattan.

- MIGUELEZ, F., PRIETO, C. (Dir. y coord.) (1991). *Las relaciones laborales en España*. Madrid, Siglo XXI.
- MIGUELEZ, F., PRIETO, C. (Dir. y coord.) (1999). *Las relaciones de empleo en España*. Madrid, Siglo XXI.
- MILHAUD, E. (1943). *Le Plan Beveridge*. Ginebra, Les Annales de l'Économie Collective.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2006), “Servicios Públicos de Empleo, intermediación y políticas activas. La eterna asignatura pendiente”. *Boletín Informativo del Carl*, 4 (Cuadernos Andaluces de Relaciones Laborales).
- MONEREO PÉREZ, J. L (1996a). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid, CES.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (ed.) (1996b). *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*. Granada: Universidad de Granada.
- MORENO, L. (2001). “La “vía media” española del modelo de bienestar mediterráneo”, *Papers*, 63-64: 67-82.
- MOSLEY, H y E. SOL (2005). “Contractualism in Employment Services”, en E. Sol y M. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*. La Haya: Kluwer Law International: 1-21.
- MULLER, P. (1993). *Les politiques publiques*. París, PUF.
- MUÑOZ, J., ROLDÁN S., SERRANO, A. (1978). *La internacionalización del capital en España*. Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo.
- NADAL, J. (1977). *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*. Barcelona, Ariel.
- NAVARRO, V. (2005). “El estado de bienestar en España”, en V. Navarro (dir), *La situación social en España*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva
- NAVARRO, V., QUIROGA, A. (2005). “La protección social en España”, en V. Navarro (dir), *La situación social en España*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- NOYA, J. (2004). *Ciudadanos ambivalentes: actitudes ante la igualdad y el estado de bienestar en España*. Madrid, CIS.
- OCDE (2006) *Employment outlook*. Paris: OCDE.
- OUALI, N. y REA, A. (1994) “Flou institutionnel et formalisation des pratiques par l’informel: les experiences d’insertion professionnelle des jeunes à Bruxelles” *Revue internationale d’Action Communautaire*, Quebec.
- PALOMEQUE LÓPEZ, C. (2002). *Derecho del trabajo e ideología*. Madrid, Tecnos.
- PÉREZ, J. (2009). “La modernización del régimen del despido: el debate europeo”, en Landa Zapirain, J. P. (ed.), *Estudios sobre la estrategia europea de la flexiguridad: una aproximación crítica*. Albacete, Bomarzo.
- PÉREZ DOMINGUEZ, F. (2007). “Servicios privados de empleo: razones para una reforma”. *Documentación laboral*, 79: 95-138.
- POLANYI, K. (1989). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid, Ediciones La Piqueta.
- POLLITT, C. (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- POLLITT, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead, Open University Press.
- PRIETO, C. (2007). “Del estudio del empleo como norma social al de la sociedad como orden social”. *Papeles del CEIC*, vol. 2007/1, nº 28.
- PRIETO, C. (2007). *Trabajo, género y tiempo social*. Madrid, Editorial Complutense / Hacer.

- RADCLIFF, P. (2007). “Ciudadanos, ciudadanía y cultura democrática”, en Pérez Ledesma, M. (dir.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RAMIÓ MATAS, C. (2001) “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas” *Revista del CLAD: Reforma y democracia*, nº. 21.
- RECIO, F. (1988). *Capitalismo y forma de contratación laboral*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- RECIO, A. (2005). “Notas sobre el modelo de empleo español”. *Gaceta Sindical*, 5: 77-100.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2008). “L’État –providence espagnol: pérennité, transformation et défis”. *Travail et Emploi*, 115: 95-111.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La Nouvelle question sociale. Repenser l’Etat-providence*. París, Seuil.
- ROSE, N. (1996). “Death of the social? Re-figuring the territory of the government”. *Economy and Society*, 25 (3): 327-356.
- SAINT MARTIN, D. (2001). “De l’Etat-providence à l’Etat d’investissement social: Un nouveau paradigme pour l’économie du savoir?”, en Pal, L. (dir.), *How Ottawa Spends*. Ottawa, Carleton University Press.
- SALAI, R. (2005). “Incorporating the capability approach into employment and social policies”, en Robert Salais y Robert Villeneuve (eds.), *Europe and the politics of capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SALAI, R., BAVEREZ, N., REYNAUD, B. (1986). *L’invention du chômage: Histoire et transformations d’une catégorie en France des années 1980 aux années 1980*. París, Presses Universitaires de France.
- SANTOS ORTEGA, A., POVEDA ROMAS, M. (2002). *Trabajo, empleo y cambio social*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- SAPIR, A. (2005). *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Bruselas, Bruegel.
- SCHÖNWÄLDER, G. (1997). «New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American local governments», *Development and change*, vol.28, págs. 753-770
- SENNETT, R. (2000). *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.
- SENNETT, R. (2005). *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.
- SERRANO PASCUAL, A. (2005). “Regulación supranacional de las políticas de empleo y modelo social europeo: ¿Una revolución silenciosa?”, *Arxius*, 12-13: 179-205.
- SERRANO PASCUAL, A. (2007). “Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe”, en Serrano Pascual, A. y Magnusson, L. (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bruselas, P.I.E. Peter Lang: 11-35.
- SERRANO PASCUAL, A. (2009a). “The battle of ideas in the European field: The combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name”. *Transfer*, 15 (1): 53-71.
- SERRANO PASCUAL, A. (2009b). “Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación”, en E. Crespo, C. Prieto, y A. Serrano (dirs.), *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Madrid, Editorial Complutense / CIS.
- SERRANO, A., CRESPO, E. (2006). “Democracy and Technocracy in European Governance: the Case of Employment Policies”, comunicación para la ISPP Annual Conference.

- SERRANO, A., MARTIN, P., CRESPO, E. (2009/en prensa). “La regulación paradójica del trabajo y el gobierno de las voluntades” en Tejerina, B. y Cavia, B., *Lo que la precariedad nos enseña de la sociedad*. Madrid, Siglo XXI.
- SILVER, H. (1994). “Exclusión social y solidaridad: Tres paradigmas”. *Revista Internacional del Trabajo*, 113 (5-6): 607-662.
- SOBRINO GONZÁLEZ, G. (2007). *La política de colocación*. Albacete: Bomarzo.
- SOL, E., WESTERVELD, M. (eds.) (2005). *Contractualism in Employment Services. A new reform of welfare state governance*. La Haya, Lumer Law International.
- SUPIOT, A. (2003) “Un faux dilemme: la loi ou le contrat” *Droit social* 1, pp. 19-71.
- TOHARIA, L. (1986). “Un fordismo inacabado entre la transición política y la crisis económica: España”, en Boyer, R. (ed.), *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- TOHARÍA, L. (2004). “El mercado de trabajo en España: situación y perspectivas”. *CLM.economía, Revista económica de Castilla - La Mancha*, 4: 77-106.
- TOHARIA, L. (2008). “Activité, emploi et chômage en Espagne (1976-2007): une perspective évolutive et comparée”. *Travail et emploi* , 115: 13- 29.
- TORRENTS MARGALEF, J. (2006) “El marco jurídico de la activación de los demandantes de desempleo” *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 24, nº 2, pp. 21-36.
- TOVAR, F. (2006). “The other side of competency based management” Ponencia presentada en el congreso *Shaping European Systems of Work and Welfare*, Helsinki.
- TURNER, V. (1997) *The forest of symbols*. New York: Ithaca.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. (ed.) (1994). *Sindicalismo y cambios sociales*. Madrid, CES.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. (2004). “The difficulty of reconciling flexibility and security in Spain: the paradigmatic case of part-time work”. *Transfer*, 10 (2): 248-263.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. (2006). “Intermediación laboral: apuntes críticos de una reforma socialmente visible y normativamente provisional”, *Relaciones laborales*, 19, editorial.
- VIDA SORIA, J. et al. (2005). “Los servicios públicos de empleo”, en Molina Navarrete, C. (coord.), *Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos. XXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL)-Mergablum.
- WALTERS, W., HAAHR, J. (2005). *Governing Europe*. Londres, Taylor and Francis.
- WEBER, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- WILTHAGEN T., TROS, T. F. (2004). “The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets”. *Transfer*, 10 (2): 167-186.

## ANEXO 1

### Relación de entrevistados – Interlocutores clave

Representante de UGT a nivel nacional	1 entrevista
Representante de CCOO a nivel nacional	1 entrevista
Representante de UGT en la Comunidad Valenciana	1 entrevista
Representante de CCOO en la Comunidad de Andalucía	1 entrevista
Representante de la Federación Española de Municipios y Provincias	1 entrevista
Representante de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias	1 entrevista
Representante de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias	2 entrevistas
Responsable políticas activas - INEM	1 entrevista
Responsable políticas activas Servicio Andaluz de Empleo	3 entrevistas
Responsable políticas activas Servicio Valenciano de Empleo y Formación	4 entrevistas
Representante de Cáritas a nivel nacional	1 entrevista
Representante de la Asociación de Grandes Empresas de Trabajo Temporal a nivel nacional	2 entrevistas
<b>TOTAL</b>	<b>19 entrevistas</b>

### Relación de entrevistados – Estudios de caso

#### Comunidad de Andalucía

Programa Andalucía Orienta (Fundación FORJA XXI)	EC01/AND
Coordinadora de programas de empleo	1 entrevista
Técnicos orientadores	4 entrevistas
Usuarios	4 entrevistas
<b>TOTAL</b>	<b>9 entrevistas</b>

Programa Andalucía Orienta (Cáritas Sevilla)	EC02/AND
Responsable de la Unidad	1 entrevista
Jefe de Programas de Empleo	1 entrevista
Técnicos orientadores	3 entrevistas
Usuarios	6 entrevistas
<b>Total</b>	<b>11 entrevistas</b>

## Comunidad Valenciana

Centro de Promoción de Empleo: Integra-T	EC03/VAL
Coordinador de Proyectos	1 entrevista
Técnicos orientadores	2 entrevistas
Usuarios	5 entrevistas
<b>TOTAL</b>	<b>8 entrevistas</b>

## **ANEXO 2**

### **FICHAS TÉCNICAS CORRESPONDIENTES A LOS ESTUDIOS DE CASO**

#### **EC01/AND CÁRITAS SEVILLA/PROGRAMA ORIENTA**

##### **1. La Entidad. Cáritas España**

La Confederación oficial de las entidades de acción caritativa y social de la iglesia católica en España (definición oficial de Cáritas) es una entidad sin ánimo de lucro perteneciente a la Iglesia Católica, considerada, tras Cruz Roja, la ONG con mayor implantación en todo el territorio español. Su creación por parte de la Conferencia Episcopal se remonta a 1947, y en la actualidad cuenta con una amplia red nacional constituida por 5.000 Cáritas parroquiales, 68 Cáritas diocesanas y 13 Cáritas regionales y autonómicas.

Desde su fundación, Cáritas España, ha dirigido su labor a los sectores más desfavorecidos de la población, concretamente, “al apoyo y promoción social a diversos grupos sociales en situación de precariedad y/o exclusión social”.

Las actividades desarrolladas por la entidad contemplan un amplio abanico de actuaciones inscritas en los distintos programas en vigor, entre los que cabe destacar por la importancia de su dotación económica, los programas de acción social dedicados a mayores, infancia, inmigrantes, personas sin hogar, el dedicado a la acogida, atención primaria y atención de base y el destinado a la promoción del empleo e inserción laboral de colectivos desfavorecidos<sup>73</sup>:

##### **1.2 Financiación**

Una de las características definitorias de esta entidad es la importancia de los recursos propios como fuente de financiación de sus diversos proyectos. Tal y como se indica en su última memoria anual, correspondiente al año 2008, el 61,7% del presupuesto de la entidad es de origen privado, con más de un 55% proveniente de donaciones (Cáritas cuenta con 145.000 socios y donantes), aportaciones de los destinatarios, campañas específicas y recursos propios. Los fondos públicos ascienden al 38,3%, encabezado por la administración autonómica, la central y local, y por último la Unión Europea a través de su programa operativo de lucha contra la discriminación.

Respecto a los recursos humanos con que cuenta la entidad, cabe destacar el elevado número de voluntarios, con 56.998 personas y los 4621 trabajadores remunerados adscritos a los distintos programas.

---

<sup>73</sup> Estos datos se encuentran disponibles en <http://www.caritas.es> en el resumen de datos de la memoria anual de actividades del ejercicio 2008

### 1.3 Programa de Empleo de Cáritas

El área de empleo ha ido creciendo paulatinamente en el seno de la entidad, iniciándose su andadura a principios de la década de los 80. En 2008, la partida destinada al programa de Empleo e Inserción Laboral fue de 23,7 millones de euros, lo que supone el cuarto presupuesto en importancia por detrás del destinado a mayores, a acogida y a cooperación internacional.

Las acciones de Cáritas en esta materia se organizan en torno a los denominados Itinerarios Personalizados de Inserción, entendidos como *“conjunto de medidas que de una forma planificada en el tiempo y adaptados individualmente, permiten diagnosticar la situación concreta de cada persona, establecer un plan de trabajo consensuado y orientado al objetivo de la empleabilidad, en el que se trabajan las actitudes, las conductas, los conocimientos y las destrezas profesionales. El itinerario de inserción es flexible, y se adapta a las necesidades y situación de cada persona: son itinerarios dinámicos sometidos a una constante revisión y actualización”*<sup>74</sup>

Para su desarrollo, Cáritas cuenta con una serie de estructuras de inserción, que comprenden: los servicios de acogida, puerta de entrada para todos los usuarios dónde reciben información sobre los servicios de empleo que posee la entidad, los servicios de orientación laboral, que incluyen acciones individuales y grupales, destacando las actividades encaminadas a la adquisición de destrezas profesionales básicas y los talleres de técnicas de búsqueda de empleo. A estas estructuras, hay que añadir los programas de formación ocupacional, en su doble vertiente, los talleres prelaborales y los de formación ocupacional en diferentes familias profesionales. Ambos suponen casi el 50% de los recursos del programa de empleo. Por último, se encuentran los denominados servicios de empleo, que contemplan acciones de intermediación laboral y de apoyo al autoempleo. Cabe destacar en este aspecto la importancia de las empresas de inserción, que en la actualidad ascienden a 30 con titularidad de Cáritas.

Respecto a la financiación, aunque la colaboración con los distintos Servicios Públicos de Empleo se encuentra en ascenso, continúa siendo primordial la procedente del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo, aún en vigor, y en el pasado, los fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), destinados especialmente a la dotación y mejora de infraestructuras.

## 2. Cáritas Sevilla<sup>75</sup>

Cáritas diocesana de Sevilla organiza su actividad en cuatro departamentos: Administración, Acción Social, Formación, Voluntariado y Desarrollo Institucional, y por último, Comunicaciones.

El Área de Inserción y Empleo pertenece al departamento de Acción Social se estructura en tres secciones:

- Orientación Laboral : Cuenta con dos centros, el integrado de empleo, que actúa como centro de referencia, y un segundo que cuenta únicamente con un orientador laboral
- Formación Profesional Ocupacional

---

<sup>74</sup> Este texto, así como la descripción de las estructuras destinadas a este programa, se incluyen en Memoria 2007 – Programa de Empleo, Cáritas Española 2008

<sup>75</sup> Para la realización de este apartado nos hemos basado fundamentalmente en la memoria de Cáritas correspondiente al año 2007, al resumen de la correspondiente al ejercicio 2008.

- Empleo: Servicio de intermediación laboral y de apoyo al autoempleo, ubicado en el centro integrado de referencia.

y tiene como objetivo: *“Facilitar la inserción sociolaboral de colectivos en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social mediante proyectos de orientación laboral, formación profesional ocupacional y empleo”*.

Al igual que a nivel nacional, desde Cáritas Sevilla, la herramienta articuladora la constituyen los Itinerarios Personalizados de Inserción que comprenden las siguientes fases: Acogida, Diagnóstico de Empleabilidad, y diseño de un Plan Personalizado, que incluye acciones encaminadas a la búsqueda activa de empleo, formativas y de intermediación laboral.

Dentro del programa de empleo de Cáritas Sevilla, en la actualidad se están llevando a cabo tres talleres de formación ocupacional para jóvenes y mujeres en dificultad social, un servicio de creación de empresas a través de microcréditos mediante un convenio de colaboración firmado con la Caixa, un proyecto de intervención comunitaria y dos servicios de Orientación. Para su realización se cuenta con 40 personas, 22 de ellos son voluntarios, 7 orientadores, 3 educadores, 3 monitores y un intermediador laboral.

## **2.1 Financiación**

En el año 2007, la aportación económica al programa de empleo ascendió a 581.707,92 € de los cuáles corresponden a subvenciones y colaboraciones 464.812,15. Este dato contrasta con la financiación global de la entidad si tenemos en cuenta todos sus programas.

Al igual que a nivel estatal, en el caso de Cáritas Sevilla, es muy superior la aportación de recursos propios que la proveniente de subvenciones, en un porcentaje de 76 y 24% respectivamente, lo que no ocurre en sus programas de empleo. Este dato se explica por la relevancia que adquiere dentro del programa de empleo la FPO, financiada por la Consejería de Empleo y el programa ORIENTA.

## **2.2 El Programa Orienta**

Como principal exponente de la colaboración establecida entre Cáritas y el Servicio Regional de Empleo Andaluza, que ilustra la creciente presencia de este tipo de entidades en la ejecución de iniciativas de políticas activas de empleo impulsadas por la administración pública, se encuentra el programa Andalucía Orienta, promovido por el Servicio Andaluz de empleo.

Este programa se concreta en una red de unidades de orientación dirigida a desempleados inscritos como demandantes. Desde estos centros, se ofrece al usuario, a través de un itinerario personalizado de inserción: información sobre el mercado de trabajo, asesoramiento sobre técnicas de búsqueda de empleo, orientación vocacional, asesoramiento para el autoconocimiento y posicionamiento para el mercado de trabajo, acompañamiento en la búsqueda de empleo, asesoramiento para el autoempleo, y Autoorientación.

El Servicio Andaluz de Empleo es el financiador, coordinador y gestor de este programa de carácter anual, pero su ejecución se lleva a cabo a través de entidades colaboradoras, que optan en régimen de concurrencia competitiva a las subvenciones destinadas al mismo.

En el caso de Cáritas Sevilla, cuenta este año para poner en marcha una de estas unidades de orientación con una subvención de 139.232€ Como usuarios prioritarios se indica a personas en riesgo de exclusión social y el objetivo cuantitativo exigido es

llegar a las 4000 horas de atención. Este objetivo debe enmarcarse en itinerarios personalizados de inserción de al menos cuatro horas de atención para ser computados como objetivo.

La unidad Orienta de Cáritas Sevilla se encuentra ubicada en el Centro Integrado de Empleo de esta entidad, y cuenta con cuatro orientadores adscritos al programa.

A diferencia de otras entidades, dónde únicamente se realizan labores de orientación, las que realmente exige el programa, en el caso de Cáritas, Orienta supone un servicio más para sus usuarios dentro de una atención más integral. El mencionado centro cuenta además de con los cuatro orientadores, con un servicio de intermediación laboral y trabajadores sociales, lo que les permite atender a otras demandas de los usuarios, además de la mera orientación.

## **EC02/AND FUNDACIÓN FORJAXXI/PROGRAMA ORIENTA**

### **1. La Entidad. Fundación FORJAXXI**

La entidad se define como Fundación Benéfica de carácter mixto y sin ánimo de lucro. Fue constituida por la Sociedad Estatal para la Exposición Universal de Sevilla de 1992 con la intención de dar continuidad a la labor formativa emprendida por esta entidad, aprovechando los recursos humanos y materiales que dicha acción formativa había generado.

FORJA XXI cuenta como órganos de dirección con un Patronato, y una Comisión Ejecutiva. La diversidad de agentes públicos y privados involucrados en la fundación se ilustra por la composición de los citados órganos, dónde ostenta la presidencia del patronato un canónigo catedralicio, y las vicepresidencias, una empresaria y el delegado del gobierno en Andalucía.

Con ámbito de actuación en todo el territorio andaluz, sus principales actuaciones en materia de empleo son las siguientes:

-Formación para el empleo: financiados por el Fondo Social Europeo y el Servicio Andaluz de Empleo. Cuentan con cursos destinados a desempleados y trabajadores en activo, destacando como colectivos prioritarios aquellos con especiales dificultades de inserción: jóvenes menores de 30 años, mujeres, etc.

Se imparte formación en: servicios socioculturales a la comunidad, formación de formadores, informática, administración y gestión, medioambiente, etc.

-Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo: estas acciones formativas, dependientes del Servicio Andaluz de Empleo van dirigidas a jóvenes en situación de desempleo, y principalmente persiguen obtener cualificación en actividades de restauración del patrimonio artístico y rehabilitación de entornos urbanos o ambientales.

- Programa EPES (Experiencias Profesionales para el Empleo): Se trata de un programa de prácticas empresariales destinado a personas desempleadas, que carezcan de experiencia profesional en el ámbito objeto de estas prácticas y que participen en un itinerario personalizado de inserción a través de una unidad Orienta. La financiación proviene del Servicio Andaluz de Empleo.

- Asistencia técnica al autoempleo, también dependiente de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.

- Andalucía Orienta: La Fundación cuenta con unidades de esta red en todas las provincias andaluzas. Estos dispositivos de apoyo a la inserción ofrecen tutorías individuales, acciones grupales, Autoorientación y servicio telemático de orientación.

La actividad de la fundación se desarrolla fundamentalmente en sus centros provinciales y en las instalaciones dónde se llevan a cabo de forma permanente alguna de las actuaciones formativas, tres en Sevilla y otras dos en Córdoba y Cádiz respectivamente.

## **1.2 Financiación y colaboración con otras entidades**

Son múltiples las entidades colaboradoras de la fundación FORJAXXI, tanto públicas, como privadas, aspecto que se corresponde con su composición como patronato. En la relación de las mismas, podemos encontrar desde el Arzobispado de Sevilla, que colabora en la realización de una escuela taller de restauración, hasta la empresa de servicios integrales EULEN o MERCADONA, que facilitan prácticas en sus empresas, pero fundamentalmente, sus programas cuentan con la financiación de la Consejería de Empleo, a través de su servicio regional

## **2. FORJA XXI Sevilla. Programa ORIENTA**

La Fundación FORJA XXI en Sevilla, cuenta con todas las actividades enumeradas en el punto anterior y además ostenta la sede central de la Fundación.

Estas acciones se llevan a cabo en sus tres sedes abiertas: la Escuela de jardinería y centro de estudios medioambientales, el taller de empleo de puesta en valor de edificios y en la escuela taller Catedral de Sevilla. En ésta última sede, de reciente creación, se ubica la Unidad Orienta, puerta de entrada al resto de servicios de la entidad, formativos o mixtos, como las experiencias profesionales de empleo.

FORJA XXI ha formado parte de la red orienta desde su creación a principios de la década y cuenta con cuatro orientadores, una coordinadora y personal de apoyo administrativo como recursos humanos para el funcionamiento de la unidad.

En el presente ejercicio, la fundación tiene marcado como objetivo realizar 2.816 horas de atención, con una estimación prevista respecto a usuarios de 561. Su colectivo prioritario son demandantes de empleo en general, pero contemplan orientar, al menos en un 50%, a mujeres y jóvenes.

Una característica particular de esta unidad, es la especialización de sus técnicos orientadores en el colectivo de jóvenes, mujeres, e inmigrantes, lo que conlleva que dependiendo del tipo de usuario se adscriba a uno u otro técnico.

Básicamente, tal y como exige el programa, el grueso de las actuaciones son de orientación, e incluyen: entrevista en profundidad, para obtener un conocimiento exhaustivo del demandante, información sobre el mercado laboral, adiestramiento en técnicas de búsqueda de empleo en sesiones individuales o grupales, introducción al usuario en las TIC como herramienta, etc. Esta unidad no cuenta con un servicio de intermediación laboral

En caso de producirse derivaciones a otras entidades, no se basan en convenios formalizados, sino en el conocimiento de los recursos de dichas entidades, que por su especialización, puedan parecer más adecuados para el usuario. Junto con la orientación, la derivación a la oferta formativa disponible es el principal recurso de la entidad.

## **1. La Entidad. Asociación Valenciana de Ayuda a Personas Excluidas (AVAPE)**

La Asociación Valenciana de Ayuda a Personas Excluidas (AVAPE) es una asociación sin ánimo de lucro que desde 1992 desarrolla servicios asistenciales, terapéuticos, de asesoramiento legal y promoción de empleo con el objetivo de facilitar la incorporación social y laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.

La organización surgió de la iniciativa de un grupo de personas sensibilizadas con la situación pluricarencial en la que viven los colectivos más vulnerables de la sociedad. Se comenzó implementando un programa de intervención con reclusos del Centro Penitenciario de Picassent.

Desde entonces y de forma progresiva se han ido implementando recursos y programas especializados intra y extrapenitenciarios, incrementando su ratio profesional y de voluntarios, así como la tipología de los perfiles de los destinatarios de los diferentes proyectos, reclusos y exreclusos, drogodependientes, inmigrantes, mayores de 45 años, etc.

### **1.2 Los fines de la asociación**

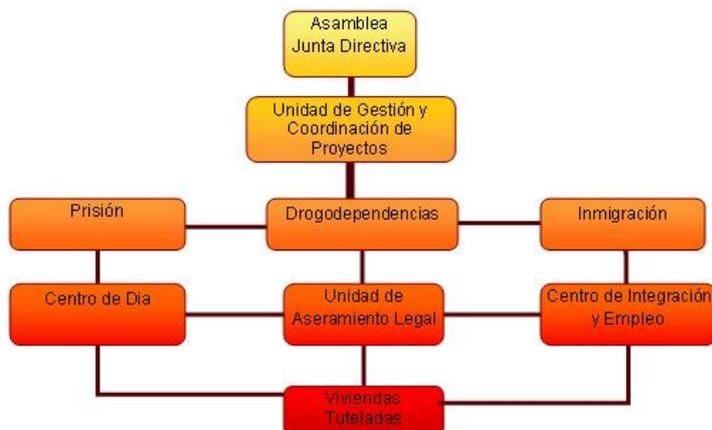
1.- Lucha contra la pobreza, marginación y exclusión social, especialmente dirigida a personas y grupos con mayor vulnerabilidad afectados por carencias sociales, culturales o económicas, como pueden ser, de forma meramente enunciativa: Drogodependencias y otras adicciones, Reclusión, Inmigración, Refugiados y asilados, VIH-SIDA, Dependencia, Juventud, Mujer, Familia, Personas Mayores, Discapacidad, Personas Sin Hogar, Minorías étnicas, Medio rural, etc., o las contempladas en los planes y programas de carácter internacional, estatal o autonómico de exclusión social, llevando a cabo actuaciones de acción, asistencia e incorporación social y laboral en dicho campo en su más amplio espectro (información, asesoramiento, prevención, educación, asistencia, tratamiento, inserción social y laboral, investigación, formación, programas de cooperación internacional al desarrollo, etc.) trabajando tanto desde el ámbito individual como el familiar o social.

2.- Contribuir al desarrollo de una economía solidaria, fomentando la responsabilidad de todos los sectores sociales, con soluciones dirigidas a cambios estructurales que contribuyan a paliar o erradicar los desequilibrios sociales generadores de estas situaciones, llevando a cabo para ello actuaciones y programas de cooperación al desarrollo en el ámbito internacional.

3.- Fomento de los Derechos Humanos en general y, en especial, de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la igualdad de trato para las personas y la no discriminación como principios básicos sociales independientemente del género, origen racial/ étnico, condición social, orientación sexual, edad, discapacidad, procedencia, religión o creencias, etc., potenciando la participación de personas o colectivos discriminados en todas las áreas y ámbitos de la sociedad.

4.- Actuaciones dirigidas al fomento del voluntariado social en actividades de interés general que comporten un compromiso a favor de la sociedad o de la persona en el marco de los fines sociales de la entidad, de acuerdo con los criterios recogidos en las diversas leyes nacionales o autonómicas del voluntariado social.

### 1.3 El organigrama y los programas



AVAPE cuenta con una plantilla de 10 trabajadores y trabajadoras de los cuales todos tienen contrato indefinido salvo las dos técnicas del Centro de Promoción de Empleo cuyo contrato se va renovando en función de los programas.

AVAPE cuenta asimismo con 15 [voluntari@s](mailto:voluntari@s) para atender a un total de 485 usuarios.

Los ingresos totales de la entidad en 2007 fueron de 298.846,61 €<sup>76</sup>

Esta entidad desarrolla su trabajo centrándose en el colectivo de personas drogodependientes en situación de exclusión extrema, habitualmente con problemas jurídico- penales asociados a su adicción. AVAPE cuenta para ello con un Programa de Prisión, con el Centro de Día “Vía Alternativa”, con la Unidad de Valoración y Apoyo en Drogodependencias (UVAD); un Programa Residencial con tres viviendas (dos de Apoyo al Tratamiento (15 plazas) y una de Apoyo a la Incorporación Sociolaboral (6 plazas)); y el Centro de Promoción de Empleo “Integra-T”.

Con ámbito de actuación en la Ciudad de Valencia, la actividad de la entidad se desarrolla fundamentalmente en su sede de la capital valenciana: C/ San Pedro Pascual, 10. Bajo, 46008 Valencia. Teléfono: 963912963 [avape@avape.org](mailto:avape@avape.org) <http://www.avape.org/>

### 1.4 Financiación y colaboración con otras entidades

AVAPE participa activamente del tejido asociativo tanto en el ámbito autonómico como a nivel estatal.

Es socia fundadora y miembro de la Junta Directiva de GVDA (Grupo Valenciano en Drogodependencias y otras adicciones). Desde el pasado mes de abril, el coordinador de de AVAPE asume la presidencia de GVDA. AVAPE también es y miembro de la Junta Directiva de UNAD (Unión de Asociaciones y Entidades de Ayuda al Drogodependiente), ASECEDI (Asociación de Entidades de Centros de Día).

Desde 2007 es socia del tejido estatal de entidades sociales por el empleo “RED ARAÑA”, pero no es una delegación de la misma. La colaboración con Red Araña ha permitido en gran medida la apertura, hace un año y medio, del Centro de promoción de

<sup>76</sup> Datos extraídos de la Memoria Anual 2007 de Red Araña:  
<http://www.empleoenred.org/Corporativa/QuienesSomos/Historia.htm>

Empleo en AVAPE, dado que es la Red la que se ha presentado a las convocatorias públicas de las que AVAPE es ejecutora.

AVAPE colabora con las siguientes Entidades Públicas: Ministerio de Sanidad y Política Social; Ministerio del Interior; Generalitat Valenciana- Consellería de Sanidad, Consellería de Bienestar

Social, Consellería de Inmigración y Ciudadanía y SERVEF- Servicio Valenciano de Empleo y Formación (Generalitat Valenciana, Consellería de Economía, Hacienda y Empleo)

AVAPE también colabora con Entidades Privadas como Obra Social Bancaja o Fundación Caixa de Sabadell.

## **2. AVAPE. Centro de Promoción de Empleo: Integra-T Centro de Promoción de Empleo**

El Centro de Promoción de Empleo tiene por objeto la integración social y laboral de personas en situación de riesgo de exclusión, en especial la personas en situación de mayores dificultades para el acceso al empleo, a través de acciones individuales y grupales tendentes al incremento de su empleabilidad.

Con este fin se ofrecen diferentes servicios en los que se promueve tanto el trabajo por cuenta ajena como por cuenta propia (autoempleo). Además, se desarrolla el apoyo al empleo protegido, dirigido a personas que por sus características especiales presentan dificultades graves para encontrar un empleo.

### **Características**

- Trabajo en red: se trabaja en coordinación con diferentes entidades tanto públicas como privadas para optimizar de la manera más eficaz los recursos disponibles. Atención individualizada y adaptada a las necesidades, características y expectativas de cada persona.

- Fomento de la autonomía personal: desde el inicio, la persona es la protagonista de su proceso de inserción laboral; debe ser consciente de sus potencialidades y de los recursos disponibles así como conocer las dificultades del mercado laboral para poder enfrentarse a ellas.

En todos los proyectos se cuenta con un equipo humano formado por profesionales de diferentes disciplinas (trabajo social, educación social, psicología, derecho, empresariales).

-Metodología

Las intervenciones del área de Integración socio-laboral se basan en una metodología individualizada, flexible e integral.

- Servicios

Acciones de orientación para el empleo:

Tutoría individual: Definición de itinerarios personales y acompañamiento en la incorporación sociolaboral.

Formación prelaboral: taller de habilidades socioprofesionales, taller de búsqueda de empleo, taller de entrevista.

Aula de acceso libre a recursos para la búsqueda de empleo (prensa, Internet, fax y teléfono). Este espacio cuenta con una tutora orientadora que facilita el uso de dichos materiales.

Aula de nuevas tecnologías: programa que se estructura bajo dos pilares básicos: la capacitación en nuevas tecnologías y el libre acceso a los recursos informáticos necesarios. Para ello se cuenta con dos talleres diferentes: Aula de Iniciación y Aula Abierta

Aula de Iniciación, se dirige a capacitar a personas desempleadas, que carecen de formación y conocimientos en Internet, mostrándoles las posibilidades que ofrece esta herramienta de información y comunicación y desarrollando sus capacidades de trabajo en equipo mediante este instrumento.

Aula Abierta, para que los usuarios puedan tener acceso a Internet para posibilitar que los conocimientos y competencias puedan mantenerse y mejorarse en el tiempo.

Intermediación: relaciones con la red empresarial, bolsa de trabajo, gestión de ofertas de empleo.

Información: ofertas de empleo, cursos de formación impartidos por otras entidades, relaciones contractuales, derechos laborales.

Acciones de mantenimiento y mejora del empleo.<sup>77</sup>

Integra-T incluye diferentes programas y acciones cuya financiación principal es pública, a través de SERVEF, pero que también cuenta con financiación privada.

Las actuaciones para el fomento del empleo de financiación pública (SERVEF y Fondo Social Europeo) son: las acciones OPEA (Orientación Personal para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo) que se desarrollan cada año entre junio y diciembre; los talleres FIP (talleres de Formación e Inserción Laboral); y los PIE (Planes Integrales de Empleo) fundamentados en la intermediación laboral.

Otros proyectos de financiación pública son: “Arraigo”, con el objeto de mejorar la inserción laboral del colectivo inmigrante; “Elabora tu futuro”, programa de autoempleo; y “Vocación”, proyecto de acercamiento al mercado de trabajo para jóvenes entre 16 y 25 años.

Todos estos proyectos y programas de financiación pública son ejecutados por AVAPE, pero la titularidad es de Red Araña.

Actualmente, el Centro de Promoción de Empleo cuenta con financiación privada para el apoyo al desarrollo de sus programas y proyectos: en julio 2009 AVAPE y la Fundación Tolerancia 0 de la Comunidad Valenciana y Bancaja, subscriben un convenio de colaboración económica al objeto de contribuir al desarrollo del programa “Integra-T Dona” dirigido a la atención de mujeres reclusas víctimas de violencia de género o, entre octubre de 2008 y octubre de 2009, el programa “Integra-T” para la incorporación sociolaboral de personas drogodependientes en situación de exclusión, financiado por la Fundación Caixa de Sabadell.

---

<sup>77</sup> La información anterior en cursiva está extraída directamente de la página web de AVAPE: <http://www.avape.org/>

## ANEXO 3

### Lista de Acrónimos

ASECEDI	Asociación de entidades de centros de día
ATIPEs	Actuaciones territoriales integrales preferentes para el empleo de Andalucía
AVAPE	Asociación valenciana de ayuda a personas excluidas
BIE	Búsqueda intensiva de empleo (grupos de)
CAST	Centros municipales de asistencia a personas sin techo de la Comunidad Valenciana
CIE	Centro integral de empleo
CRO	Centro de referencia para la orientación del Servicio Andaluz de Empleo
EPEs	Experiencias profesionales para el empleo de la Comunidad Valenciana
ETT	Empresa de trabajo temporal
FAFE	Fundación andaluza de formación y empleo perteneciente a la Consejería de empleo
FPO	Formación profesional ocupacional
HERMES	Aplicación informática de la red de oficinas de empleo de la Comunidad Andaluza
IPI	Itinerarios personalizados de inserción
MEMTA	Plan de medidas extraordinarias para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo de la Junta de Andalucía
MOTIVA'T	Plan integral de empleo destinado a perceptores de renta activa de inserción u otras prestaciones y subsidios de la Comunidad Valenciana
OPEA	Acciones de orientación para el empleo y el autoempleo
ORIENTA (ANDALUCÍA)	Red de unidades de orientación del Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía
PIE	Plan integral de empleo de la Comunidad Valenciana
PRODI	Programa temporal de protección por desempleo e inserción de la Junta de Andalucía
PROTEJA	Plan de transición al empleo de la Junta de Andalucía
RAI	Renta activa de inserción
SAE	Servicio Andaluz de Empleo
SAR	Servicio de acompañamiento a la inserción laboral de personas reclusas
SEDO	Sistema de evaluación del desempeño del orientador del Servicio Andaluz de Empleo
SERVEF	Servicio Valenciano de Empleo y Formación
STO	Servicio telemático de orientación (Servicio Andaluz de Empleo)
Talleres FIP	Talleres de formación e inserción laboral dirigidos a personas en situación o riesgo de exclusión social del SERVEF valenciano
TFIL	Taller de formación e inserción laboral (SERVEF)

UCA	Unidad de conductas adictivas (Comunidad Valenciana)
UNAD	Unión de asociaciones y entidades de atención al drogodependiente
UTDLTs	Unidades de empleo, desarrollo local y tecnológico de la Junta de Andalucía