

**La activación en la Estrategia Europea de Empleo:  
traslación a los discursos y las políticas de España y  
Reino Unido**

**Director de tesis: Andreu Lope Peña**

**Dorctorando: Pablo Sanz de Miguel**



## Índice

<b>PRÓLOGO (A MODO DE AGRADECIMIENTOS)</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
<b>I- LA NORMA SOCIAL DEL EMPLEO</b> .....	<b>12</b>
1- El empleo como norma social .....	12
2- La norma liberal del trabajo .....	16
3- Orígenes de la regulación: el paradigma asegurador .....	20
4- Taylorismo y fordismo .....	23
5- La construcción social del empleo .....	25
5.1- <i>La norma social del empleo fordista</i> .....	34
5.2 <i>Debilidades de la norma social de empleo fordista</i> .....	35
<b>II- LA TRANSFORMACIÓN DE LA NORMA SOCIAL DEL EMPLEO</b>	
<b>FORDISTA</b> .....	<b>39</b>
1- Agotamiento del modelo de acumulación y regulación fordista.....	39
2- La Flexibilidad .....	47
2.1- <i>La teoría neoclásica y la flexibilidad laboral</i> .....	48
2.2- <i>El enfoque de la empresa flexible</i> .....	52
2.3- <i>El modelo de la especialización flexible y la empresa red</i> .....	54
2.4- <i>La norma del empleo flexibilizado</i> .....	62
3- La Segmentación .....	66
3.1- <i>Las aportaciones clásicas de la segmentación</i> .....	68
3.2- <i>El enfoque de la IWPLMS o la escuela de Cambridge</i> .....	74
3.3- <i>Resumen de la importancia del enfoque de Cambridge</i> .....	83
4- Resumen conclusivo del capítulo II .....	84
<b>III- NUEVOS PARADIGMAS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO Y REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: ACTIVACIÓN Y FLEXISEGURIDAD</b> .....	<b>87</b>
1- La Flexiseguridad.....	88
1.1 <i>Flexiseguridad: concepto analítico y estrategia política</i> .....	90
1.2 <i>Críticas al enfoque de la flexiseguridad</i> .....	99
2- Activación y Políticas Activas .....	102
2.1- <i>Las raíces de la activación</i> .....	104
2.2- <i>Las políticas activas de empleo</i> .....	115
2.3 <i>Los modelos contemporáneos de la activación</i> .....	125
3- Resumen conclusivo del capítulo III.....	136
<b>IV- LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO</b> .....	<b>140</b>
1- Factores explicativos respecto al nacimiento de la EEE .....	140
2- El proceso de Essen: una estrategia integrada de empleo .....	147
3- La Estrategia Europea de Empleo .....	154
4- Resumen conclusivo del capítulo IV .....	176
<b>V- OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA</b> .....	<b>179</b>
1- Objetivos e hipótesis .....	183
2- Metodología .....	186
<b>VI- EL DISCURSO DE LA ACTIVACIÓN EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO</b> .....	<b>200</b>
1- 1ª Fase de la EEE 1997-2000 .....	200
1.1- <i>El marco interpretativo de la economía del conocimiento</i> .....	202
1.2- <i>El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social</i> .....	213
1.3- <i>Modelo de activación inferido con el análisis de los marcos interpretativos</i> .....	225

2- 2ª Fase de la Estrategia Europea de Empleo 2001- 2005 .....	227
2.1- <i>El marco interpretativo de la economía del conocimiento</i> .....	234
2.2- <i>El marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio</i> .....	242
2.3 <i>El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social</i> .....	245
2.4- <i>Modelo de activación inferido</i> .....	252
3- 3ª Fase de la Estrategia Europea de Empleo 2005-2008.....	254
3.1- <i>El marco interpretativo de la economía del conocimiento</i> .....	260
3.2- <i>El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social y el de la seguridad dentro del cambio</i> .....	266
3.3- <i>Modelo de activación inferido</i> .....	268
4- Resumen conclusivo del capítulo VI.....	271
<b>VII- EL CASO DE ESPAÑA .....</b>	<b>282</b>
Introducción.....	282
1- Las políticas de empleo hasta el inicio de la EEE.....	283
1.1- <i>La norma social de empleo en la España franquista: una norma fordista inacabada</i> .....	284
1.2- <i>La consolidación de la norma social del empleo fordista en los años de la transición política</i> .....	285
1.3- <i>La emergencia de la norma del empleo flexibilizado</i> .....	289
1.4- <i>Políticas de empleo y estructura socio productiva en los albores de la EEE</i> .....	294
2- Influencia de la EEE en el enfoque de activación español: Análisis de la aceptación de los marcos interpretativos .....	298
2.1 <i>1ª Fase EEE 1997-2000</i> .....	299
2.2 <i>2ª Fase 2001-2005</i> .....	328
2.3 <i>3ª Fase EEE 2005-2008</i> .....	374
<b>VIII- EL CASO DEL REINO UNIDO .....</b>	<b>406</b>
1- Las políticas de empleo hasta el inicio de la EEE.....	406
1.1- <i>La norma social del empleo fordista en el Reino Unido</i> .....	406
1.2- <i>La transformación de la norma social del empleo: flexibilidad y activación</i> .....	408
2- Influencia de la EEE en el enfoque de activación del Reino Unido: Análisis de la aceptación de los marcos interpretativos .....	417
2.1 <i>1ª Fase EEE 1997-2000</i> .....	420
2.2- <i>2ª Fase EEE 2001-2005</i> .....	449
2.3- <i>3ª Fase EEE 2005-2008</i> .....	473
3- Resumen Conclusivo.....	495
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>500</b>
1- La activación en la EEE: un modelo esencialmente liberal .....	502
2- El discurso europeo de la activación en España y el Reino Unido: entre la aceptación parcial y la indiferencia .....	507
3- Nuevos interrogantes y líneas futuras de investigación .....	513
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>516</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>536</b>
1- Nomenclátor .....	536
2- Referencias de los documentos consultados de la UE, España y Reino Unido ...	540
3- Guión Entrevistas .....	546
<i>Guión Entrevista España</i> .....	546
<i>Guión Entrevista Reino Unido</i> .....	550

## **PRÓLOGO (A MODO DE AGRADECIMIENTOS)**

Esta tesis doctoral es el resultado de un largo trabajo realizado durante prácticamente cinco años que he compatibilizado con las responsabilidades asociadas a mi puesto de investigador en la Fundación CIREM, a través del cual he participado en diferentes estudios vinculados, fundamentalmente, al proyecto EIRO de EUROFOUND. Dichas responsabilidades han condicionado un proceso de trabajo discontinuo y desarrollado entre múltiples interrupciones, al cual he debido de dedicar buena parte de mis ratos libres. A pesar de que la mayoría de estas investigaciones se han centrado en temas relativamente alejados del objeto de estudio de mi tesis, pienso que, de un modo indirecto, me han ayudado en su elaboración, ampliando mis conocimientos sobre el mundo del empleo.

La tesis que aquí se expone tiene como origen el proyecto de memoria del Master Europeo en Trabajo y Política Social impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona, dedicado también a la Estrategia Europea de Empleo. Este proyecto lo llevé a cabo bajo la tutoría de Andreu Lope quién, además, me animó a continuarlo como tesis doctoral. En este sentido, quiero agradecer a Andreu Lope, en un plano personal, la confianza que depositó en mí, y el apoyo que me ha brindado a lo largo de estos años. En el plano académico, le agradezco sus consejos y reflexiones teóricas y metodológicas, y, de manera especial, que me haya enseñado a entender la sociología del trabajo desde una perspectiva crítica. Perspectiva ésta que ha orientado y guiado mi investigación.

También me gustaría mostrar mi agradecimiento a todas aquellas personas que me han ayudado a realizar el trabajo de campo y, sobre todo, a las personas entrevistadas de España y Reino Unido. Sin su tiempo y aportaciones, esta investigación no habría sido posible.

Por otra parte, quiero agradecer a María Caprile, en su papel de directora del Área de Trabajo y Política Social de la Fundación CIREM, su apoyo y, sobre todo, las facilidades que me ha concedido para dedicar tiempo a la tesis, permitiéndome, entre otras cosas, reducir mi jornada laboral. Sin su comprensión hubiera sido extremadamente complicado compatibilizar la tesis con las exigencias de mi puesto de trabajo.

Finalmente, me gustaría expresar mi agradecimiento a Irene, por haberme acompañado con su habitual alegría durante toda esta trayectoria, sin olvidar su comprensión para perdonar y pasar por alto todas mis ausencias. También merecen un agradecimiento especial mis padres, por haberme ayudado en todo lo que han podido durante este tiempo y haberse esforzado por comprender las dificultades y sacrificios que entraña una tesis.

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

Teniendo en cuenta lo expuesto, existen dos preguntas principales a las cuales esta tesis doctoral trata de responder:

- ¿Cómo se define la estrategia de activación en las instituciones europeas en el periodo que va desde 1997 hasta el año 2008?
- ¿Cómo se entiende y concreta la activación en dos países miembros de la UE (España y Reino Unido) dotados de modelos de empleo diferentes y agudas diferencias sociales?

Inferir las principales características del enfoque de la activación que la EEE ha tratado de difundir ha despertado un gran interés en los últimos años. Esto se debe, en parte, a que ciertos enfoques de la activación atentan claramente contra la concepción de la protección social institucionalizada en muchos países europeos a lo largo de décadas. Una concepción que reconoce al desempleo y otras contingencias como riesgos sociales que reclaman un tratamiento colectivo y solidario.

Por otra parte, se ha puesto en cuestión la aplicabilidad y aceptabilidad social de algunas de las recomendaciones asociadas a la estrategia de activación en ciertos países. Tales cuestionamientos se enraízan, a menudo, en un entendimiento societal de las políticas de empleo que subraya que las diversas instituciones se enmarcan en tradiciones e historias particulares, siendo por tanto complejo pretender la generalización de enfoques, surgidos en determinados países, a otros contextos.

Las preguntas planteadas en esta tesis se sitúan por tanto dentro de estos debates que emergen al calor de la EEE. La elección del periodo 1997-2008 responde al objetivo de estudiar las recomendaciones políticas y su concreción en España y Reino Unido asociadas al concluido “Proceso de Lisboa 2000-2010”. Recomendaciones que serán comparadas con aquellas desarrolladas en los años de inicio y consolidación de la EEE (1997-2000). El Proceso de Lisboa estableció una agenda transversal que orienta hasta el año 2010 los objetivos de la política económica, de empleo y social a escala europea, suponiendo, para algunos autores, la revitalización de las ideas próximas a las tesis del modelo social dentro de las instituciones europeas. Al mismo tiempo, otorgó gran énfasis a la activación, estableciendo una serie de objetivos de incremento de las tasas de empleo generales y de ciertos colectivos que se integraron en la EEE. Sin embargo, a partir del año 2008, el inicio de la crisis económica, y la constatación del



incumplimiento de las principales metas adoptadas, suponen el progresivo abandono de la agenda de Lisboa, y el comienzo de las discusiones que darán forma a la nueva agenda, “Europea 2020”, aprobada en el año 2010 con una duración también de 10 años. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en el año 2008 se aprueba el último programa de directrices de empleo circunscrito a la agenda de Lisboa. Por este motivo, consideramos innecesario ampliar el ámbito temporal de nuestro análisis más allá del año 2008 para evaluar la impronta del Proceso de Lisboa en la EEE teniendo en cuenta discusiones y propuestas políticas que, además, emergieron en el momento en el cual se estaba llevando a cabo nuestra investigación y hubieran sido difíciles de abordar.

Paralelamente, buscamos, eligiendo este periodo temporal, evitar la influencia de los cambios vinculados a la crisis y su posible repercusión en la política europea, a pesar de que dedicaremos unas páginas a esbozar las principales tendencias que se observan en la en la política de empleo europea con posterioridad a 2008.

Para responder estas preguntas, se propone una investigación de carácter cualitativo, centrada en el análisis del discurso de la activación, y las políticas implementadas en el interior de ambos estados. El objetivo general es inferir con precisión el discurso de la activación presente en la EEE y estudiar cómo ha sido aceptado, interpretado y aplicado en dos países dispares como España y Reino Unido, comprobando así el grado en que la EEE favorece la convergencia de las políticas de empleo entre los estados miembros.

Atendiendo a este objetivo, la tesis doctoral se estructura en ocho capítulos. Los cuatro primeros capítulos comprenden el marco teórico. El capítulo primero, titulado “la norma social del empleo”, describe los cambios en los principios y criterios sociales que desde la modernidad han definido normativamente el trabajo y su ausencia a través del análisis de los diferentes mecanismos reguladores y políticos de intervención en el mercado laboral que se consolidan a lo largo del siglo XX. Atendiendo a este fin, se intenta explicar el paso desde una representación social de tendencia liberal que sitúa al trabajo desarrollado dentro de la esfera de la economía de mercado como categoría central de la sociedad, propugnando una regulación limitada al contrato entre sujetos autónomos y jurídicamente independientes, hacia una nueva valoración del trabajo. Una valoración ligada a demandas antagónicas de seguridad y control, que posibilita su regulación y la emergencia de una norma social del empleo conocida como fordista, que se consolida en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial. Norma que, además, consigue

desterrar las definiciones decimonónicas que concebían el paro o la pobreza como la consecuencia de una conducta individual disfuncional, pasando a representarse como riesgos sociales que reclaman un tratamiento colectivo y solidario.

El segundo capítulo, titulado “la transformación de la norma social del empleo fordista” se orienta a explicar los importantes cambios acontecidos en los mercados laborales europeos desde los finales de los 70. El capítulo se divide en tres apartados. En el primero, se sintetizan las principales causas que explican la crisis del fordismo iniciada a mediados de la década de los 70 del siglo XX, a partir de la explicación provista por los autores de la escuela de la regulación. En el segundo apartado, se exponen diferentes aproximaciones teóricas enmarcadas en el debate de la flexibilidad; un concepto analítico, llamado a explicar los cambios asociados a la crisis del fordismo, y político, en tanto que da lugar a estrategias que implican una contestación masiva a la norma social fordista en el plano de las políticas de empleo del estado y de las empresas. En el tercer apartado, se explican las aportaciones de los diversos enfoques que han estudiado la segmentación laboral. Este es un concepto acuñado a finales de los 70 para explicar las desigualdades presentes en el mercado de trabajo y que ha sido adaptado con éxito a las recientes transformaciones económicas, sociales y políticas (en parte condicionadas por las reformas inspiradas en la flexibilidad), por un grupo de autores de procedencia diversa, insertos en una corriente conocida como la escuela de Cambridge o el enfoque de la “International Working Party On Labour Market Segmentation” (IWPLMS).

El capítulo tercero, titulado “nuevos paradigmas de intervención en el mercado de trabajo y reforma de los sistemas de protección social: activación y flexiseguridad”, aborda los enfoques de la flexiseguridad y la activación, dos propuestas políticas que se han integrado en la agenda política de la mayoría de los gobernantes europeos, adquiriendo en la década de los 90 y 2000 absoluta centralidad en la Estrategia Europea de Empleo. El capítulo consta de dos apartados. El primero, dedicado a la flexiseguridad, repasa las diferentes acepciones, tanto analíticas como políticas, que se elaboran desde finales de los 90, explicitando la importancia otorgada por ciertos enfoques a las políticas activas y de activación, en tanto que elementos garantes de una nueva noción de seguridad basada en la empleabilidad. El segundo apartado se dedica a la activación. En este apartado se analizan, en primer lugar, los dos modelos o enfoques pioneros: el modelo estadounidense o “workfare” y el modelo sueco. Una vez explicados ambos modelos, se conceptualizan las políticas activas y de garantía de

ingresos, clarificando que la activación supone el establecimiento de vínculos entre ambas. Posteriormente, se detallan las distintas políticas activas de empleo existentes a partir de tres ejes principales que, en líneas generales, abarcan todas las medidas posibles: servicios de empleo, políticas de formación y ayudas al empleo. Finalmente, se aborda una tipología de los modelos de la activación orientada a explicar las principales características normativas y substantivas de las propuestas de activación presentes a día de hoy en Europa. Asimismo, la tipología pretende ser un instrumento heurístico que sirva para analizar los rasgos de la propuesta de activación preconizada en la EEE, comprobando si su contenido se adecua o aproxima a alguno de los modelos dominantes o, por el contrario, constituye una opción alternativa a aquellas detectadas por la literatura comparada.

El último capítulo del marco teórico (capítulo IV), “la Estrategia Europa de Empleo”, repasa, en primer lugar, los principales factores que explican su nacimiento, así como los procesos que la preceden. En segundo lugar, se desarrolla el método de regulación y gobernanza por el que se rige, incidiendo en que sus características justifican la elección de una técnica de investigación cualitativa basada en el análisis del discurso. En tercer lugar, se exponen las diferentes fases o etapas por las que la EEE ha pasado atendiendo a su gobernanza y al contenido de las directrices. Estas etapas son las que guían el posterior análisis del discurso de la activación.

Una vez desarrollado el marco teórico, el capítulo V “objetivos, hipótesis y metodología” concreta los objetivos e hipótesis que guían esta investigación y desarrolla la metodología aplicada. Una metodología cualitativa basada en el análisis de los marcos interpretativos de las políticas activas y de activación.

La presentación de los resultados empíricos del trabajo de investigación comienza en el capítulo VI, “el discurso de la activación en la Estrategia Europea de Empleo”, en el cual se expone el análisis del discurso de la activación de la EEE en el periodo estudiado (1997-2008). Por su parte, los capítulos VII “el caso de España” y VIII, “el caso del Reino Unido”, presentan los resultados sobre la aceptación, interpretación y aplicación del discurso de la activación desarrollado en el interior de la EEE en estos países.

Finalmente, las últimas páginas se dedican a exponer las conclusiones de la tesis doctoral.

A partir de esta tesis doctoral pretendemos evidenciar en qué medida el enfoque de la activación promovido por la EEE, tendente, según ciertos autores, a redefinir los derechos sociales, incentivando la auto-responsabilización de las personas con su propio bienestar, es una estrategia política socialmente aceptable y susceptible de ser generalizada a diferentes contextos sociales. La orientación cualitativa propuesta, centrada en el análisis del discurso, nos permitirá incidir en las representaciones sociales en torno al empleo, el paro y los parados que subyacen bajo este enfoque, cotejándolas con aquellas que, en un gran número de países europeos, cristalizaron con la implementación de un conjunto de políticas de empleo y sociales en el periodo de crecimiento fordista. Políticas e intervenciones que, como se subraya en el marco teórico propuesto, reconocieron la existencia de una relación de asimetría y dependencia entre los trabajadores y los empresarios, y afianzaron una concepción del desempleo, así como de otras contingencias sociales, fundamentada en la noción de riesgo social.

El estudio de los casos de España y Reino Unido nos permitirá explicitar la influencia del discurso europeo, comprobando si las explicaciones y representaciones sociales que, dentro de la EEE, han justificado la activación a lo largo de estos años, han terminado gozando de cierto consenso en estos países y, consecuentemente, han servido para favorecer reformas en las políticas de empleo congruentes con sus principios. Al mismo tiempo, nos permitirá conocer el grado de aceptabilidad social y política que ostenta la activación en dos contextos institucionales claramente diferentes, en los cuales prevalecen distintos problemas y criterios sociales que definen el empleo y su ausencia.

## **I- LA NORMA SOCIAL DEL EMPLEO**

El propósito del primer capítulo de esta tesis es describir los cambios en los principios y criterios sociales que desde la modernidad han definido normativamente el trabajo a través del análisis de los diferentes mecanismos reguladores y políticos de intervención en el mercado laboral que se consolidan a lo largo del siglo XX. Atendiendo a este fin, se intentará explicar el paso desde una representación social de tendencia liberal que sitúa al trabajo desarrollado dentro de la esfera de la economía de mercado como categoría central de la sociedad, propugnando una regulación limitada al contrato entre sujetos autónomos y jurídicamente independientes, hacia una nueva valoración del trabajo, ligada a demandas antagónicas de seguridad y control, que posibilita su regulación y la emergencia de una norma social del empleo conocida como fordista, que se consolida en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial.

La descripción de este proceso, centrado en las sociedades que desde el siglo XIX han ocupado un lugar central en el “capitalismo desarrollado” (Hobsbawm 1995), requiere un ejercicio de abstracción que tenderá a simplificar la diversidad y presentar los cambios en forma algo lineal. Este tratamiento analítico se debe a que el fin del capítulo no es realizar un análisis histórico centrado en la descripción de las diferentes instituciones propias de contextos societales diversos, sino sintetizar, a partir de un resumen de la literatura (principalmente sociológica), las diferentes formas de regulación social a las que se ha visto sujeto el trabajo desde que adquiere centralidad como categoría social. Por este motivo se entenderá oportuno pasar por alto explícitamente la variabilidad que puede existir y de hecho existió bajo la llamada norma social de empleo fordista.

### **1- El empleo como norma social**

El análisis que a continuación se expone tiene un fundamento teórico que deriva de una concepción epistemológica del empleo específica que, a juicio de esta tesis, encaja bien con los requisitos derivados de un entendimiento sociológico del mismo. Por tanto, como paso previo a desarrollar el capítulo, se dedican unas líneas a aclarar la perspectiva teórica que guiará las páginas posteriores, introduciendo y aclarando de paso algunos de los conceptos centrales de este capítulo.

El estudio de la norma social de empleo se enmarca dentro de las tradiciones teóricas interesadas por el origen del orden social, y la explicación del surgimiento de los vínculos que mantiene a los individuos unidos en formaciones estables (Alonso 2006). Algunas corrientes como la escuela de la regulación, emplean el concepto aplicándolo a la relación salarial, con el objetivo de explicar los mecanismos reguladores que determinan la transición desde un régimen de acumulación fordista a uno neofordista o postfordista. El enfoque que aquí se expondrá es el desarrollado por Prieto (1999, 2000, 2002, 2007) y Prieto et al<sup>1</sup>. (2009), enraizado en la tradición insitucionalista de la cohesión social, iniciada por Durkheim<sup>2</sup> ([1893]1985) y continuada, a partir de un enfoque más radical, por Castel (1997).

El orden social consiste, atendiendo a Prieto (2007:14), en *“la matriz jerarquizada de clases, (y clasificaciones) de individuos, actividades y bienes que constituyen una sociedad históricamente determinada, y de las relaciones de consenso y conflicto acerca de su justificación que, a un mismo tiempo, las unen y las separan. Así, todo orden social es en cuanto tal un orden disputado, contingente y cambiante”*. Según el autor, el significado y valor de cualquier norma social estará determinado de acuerdo a la posición que ocupe dentro de esta matriz jerarquizada.

De esta definición del orden social se desprende que, al ser un proceso jerarquizante y susceptible a cambios, las contingencias históricas y las luchas de los grupos sociales pueden alterar el valor y posición de una norma social. En este sentido, la modernidad aparece, en contraste con otros órdenes sociales, como un orden en el que el trabajo se convierte en la categoría central de todas las actividades, y el trabajador en la categoría central de los miembros de la sociedad. De ahí que algunas de las obras más importantes sobre el orden social y la cohesión social que se escriben a finales del siglo XIX, como la de Durkheim ([1893]1985), giren en torno a la división social del trabajo, creadora de una solidaridad orgánica superior a su predecesora, asentada sobre formas de solidaridad mecánica.

Sin embargo, la norma social de empleo solo surge cuando aparece la regulación del empleo (contrato laboral, regulación del despido, etc.). La particularidad del empleo

---

<sup>1</sup> Los artículos o libros cuya autoría corresponda a tres autores o más se citarán con la referencia al autor principal.

<sup>2</sup> Las citas de obras clásicas situarán en primer lugar el año de su primera publicación y, en segundo lugar, el año de la edición consultada.

respecto al trabajo<sup>3</sup> es que no existe antes de su regulación. Esto se debe a que el empleo es una construcción social que implica el reconocimiento público del trabajo de acuerdo a unas reglas que otorgan al trabajador un estatus y remuneración tarifada (Friot y Rose 1996). Atendiendo a esta definición, se entiende que el empleo solo puede aparecer con el desarrollo de un conjunto amplio de reglas relativas a la movilización, uso y mantenimiento de la fuerza de trabajo (Bouffartigue 1999). Reglas que, además, son el resultado de un proceso conflictivo que enfrenta a clases sociales con intereses opuestos.

Una vez que el empleo se regula, reconociéndose su existencia en el orden social, se configura como una categoría cognitiva con un carácter epistémico peculiar debido a que la definición vulgar o de uso común convive con o incluso precede a la definición científica. Pero además, el empleo es una categoría socio cognitiva cuyo objeto de conocimiento es el mundo de las relaciones sociales y su ordenación, poseyendo, como el resto de categorías socio cognitivas, un contenido socialmente normativo (cómo debe ser) inseparable de su contenido denotativo, expresando por tanto, inextricablemente, su realidad y su “deber ser”. Como explica Prieto (2007), un análisis fenomenológico del significado del empleo en la conciencia colectiva, nos revela una paradoja: a pesar de que la definición estadística y económica común incluya como empleo cualquier actividad económica remunerada, aparecen situaciones (como la venta de drogas) que, aún siendo actividades remuneradas, no son apreciados como empleos, al no satisfacer ciertos criterios normativos (cómo debe ser) referidos tanto al trabajo como actividad como a la persona que lo realiza. De este modo, la conciencia colectiva se distancia del razonamiento económico, excluyendo de la categoría socio cognitiva de empleo a trabajos remunerados que no satisfacen ciertos requisitos normativos. Por este motivo, el autor afirma que *“el empleo aparece así en la conciencia colectiva con todos los caracteres de una norma social: el empleo es el trabajo remunerado normado”*

---

<sup>3</sup> El trabajo se entiende generalmente como la actividad transformadora del hombre sobre su medio. Cuando el trabajo productivo de bienes o servicios se reconoce públicamente, a partir de su regulación, esta actividad recibe el nombre de empleo. Este tipo de trabajo, el productivo, ha sido el único reconocido económico y socialmente como trabajo en las sociedades industriales bajo la forma empleo. Criticando esta concepción, el debate mantenido entre algunas corrientes feministas y el marxismo en la década de los sesenta propiciará el surgimiento del concepto del trabajo de la reproducción. El trabajo de la reproducción se entiende como la actividad desarrollada dentro del hogar y la familia, que no está remunerada y permanece invisible incluso para las personas que lo llevan a cabo, siendo eminentemente femenino. La introducción de este concepto explicita la doble segregación del trabajo femenino dentro del capitalismo. Por un lado se separa el lugar físico de la producción de bienes (la fábrica) del de la reproducción (el hogar). Por otro lado, se convierte a las mujeres en fuerza de trabajo barata para desarrollar las actividades que exigen el recurso a una mano de obra extensiva (Carrasquer et al. 1998).

(2007:11). Unos criterios normativos que también se refieren a las personas que trabajan. Por ejemplo, la norma social del empleo que se configura en el fordismo, niega a las mujeres la participación en la categoría cognitiva de empleo (a pesar de que asuman la mayor parte trabajo reproductivo), mientras que la norma postfordista orienta las prácticas políticas en el sentido de fomentar (aunque solo sea principalmente a través de argumentos economicistas) que las mujeres participen en el empleo. Además, los criterios de justicia que acompañan al empleo (el contenido socialmente normativo inscrito en la categoría cognitiva de empleo) varían a partir de una base común entre sociedades e incluso clases sociales, grupos étnicos o generacionales (hay empleos que son aceptados socialmente para inmigrantes y jóvenes y no para varones adultos nacidos en el país en cuestión).

Finalmente, es necesario matizar que la norma social de empleo no es un sinónimo de las normas jurídico laborales, existiendo normas que preceden y/o perviven en la conciencia colectiva de grupos sociales al ordenamiento jurídico. No hay que olvidar el carácter conflictivo de la norma social del empleo dentro de un proceso en el cual grupos con distintos recursos de poder tratan de conectar la norma con el ámbito político, intentando que tenga algún tipo de expresión jurídica. Del mismo modo, hay que subrayar que la norma de empleo es un referente, y la realidad puede estar alejada de tal referente. En base a esta razón, pueden darse situaciones paradójicas, según las cuales una norma de empleo es contestada en el ámbito de las políticas de empleo del estado y las empresas, a pesar de seguir presente en el plano de las representaciones sociales dominantes de lo que es el “buen empleo” (Bouffartigue 1999).

Teniendo en cuenta esto, la norma social de empleo es definida como *“el conjunto de principios y criterios sociales que definen en un momento histórico dado el ser y el deber ser del trabajo asalariado tanto en relación con el trabajo como actividad como con el de los sujetos que han de realizarlo, siendo, como toda norma social, disputada y cambiante, lo que incluye que en un momento dado pueden darse dos normas en competencia”* (Prieto et al. 2009:55). La norma social de empleo comprende por tanto tres funciones básicas:

1. Define el empleo indicando inseparablemente como es y como debe ser
2. Orienta las prácticas sociolaborales en la dirección de los atributos definatorios



3. Dado que el funcionamiento del mercado de trabajo conserva cierta autonomía para que el empleo real no sea siempre el empleo normado, el contenido de la norma cumple la función de fijar los criterios para juzgarlo

La concepción del empleo como norma socialmente construida, entraña, en definitiva, la imposibilidad de definir el empleo desde un nivel exclusivamente teórico, trasladando el análisis a la práctica de las relaciones sociales y los conflictos que entraña todo proceso de producción y/o reproducción de una norma social

Tal orientación implica, metodológicamente, según Prieto (2007), que se contemple, tal y como hace Castel (1997), una exposición del significado del concepto del empleo y su predecesor el trabajo, enmarcándolo en el proceso de su producción social histórica, y analizando sus cambios de significado más importantes. Una orientación que conecta, por tanto, con el análisis propuesto inicialmente, centrado en analizar los cambios en los criterios normativos que han definido al trabajo, a partir del estudio de las diferentes formas de regulación de la relación salarial que se desarrollan a lo largo del siglo XX.

## 2- La norma liberal del trabajo

La teoría liberal aplicada al trabajo nunca llega a instaurarse en su totalidad en ningún país. De hecho, la idea comúnmente aceptada y constatable históricamente es que ninguna sociedad aceptó jamás dejar a los sujetos a merced exclusiva de las leyes del mercado. En este sentido, el periodo liberal debe entenderse como un proceso en el cual la teoría económica liberal adquiere un estatus de superioridad frente al resto de enfoques, influyendo en los gobiernos de distintos países que, sin embargo, nunca sucumben del todo a su discurso. Tal como explican algunos de los autores que guían el contenido de este apartado (Castel 1997; Pollany ([1942] 1992); Donzelot ([1994] 2007); Prieto 1999, 2000, 2002, 2007), los criterios liberales en torno al trabajo nunca acabaron de convencer ni siquiera a los empresarios, que veían la liberalización del trabajo como una amenaza a la estabilidad de la producción. A pesar de esto, su importancia en la representación del trabajo que emerge en el siglo XIX es innegable. El hecho de que la mayor parte de sociedades decidieran replegarse en contra las políticas liberales en periodos históricos similares<sup>4</sup>, da cuenta de que estos principios llegaron a

---

<sup>4</sup> Pollany ([1942]1992) observa como a partir de los decenios 1870 y 1880 ocurren cambios análogos en diversos países como Francia, Prusia, Austria e Inglaterra, relativos a la introducción de inspecciones fabriles, seguros sociales, compensaciones a los trabajadores, etc. En el caso de España, la reforma social

estar presentes e incluso expresados jurídicamente, evidenciando además una serie de problemas comunes que reclamaban la emergencia de una nueva norma social del trabajo.

Atendiendo a Pollany ([1942]1992), la emergencia de un “credo liberal”, que apuesta políticamente por el mercado autorregulado, está estrechamente ligada al nacimiento de la revolución industrial. Según su tesis, la introducción en Europa de nuevas tecnologías de producción tiene consecuencias que transforman por completo la forma de organización social, señalando que desde el momento en que se “*instalaron máquinas y técnicas refinadas en la producción de una sociedad comercial, la idea de un mercado autorregulado no podía dejar de tomar forma*” ([1942]1992:52). El patrón del mercado no fue ni muchos predominante hasta entonces, al convivir con otros patrones de intercambio y producción que no se movían por la “motivación de la ganancia”, tales como el autoabastecimiento (producción agrícola para el consumo familiar). Sin embargo, la introducción de la fábrica, y la necesidad de rentabilizar equipos de producción costosos requiere, según el autor, que todos los factores necesarios para la producción estén en venta, es decir, accesibles en las cantidades adecuadas para cualquier persona dispuesta a pagar por ellos.

El patrón de mercado solo puede funcionar si la sociedad entera se subordina a sus exigencias. Según Pollany, esto se debe a que la autorregulación inmanente a una economía de mercado, implica la existencia de mercados para todos los elementos que entran en juego en la producción: bienes, mano de obra, tierra y dinero. Sin embargo, la mano de obra y la tierra no son mercancías, debido a que no son objetos producidos para su venta en el mercado. Por el contrario, la mano de obra y la tierra no son nada más que seres humanos y el ambiente natural en el que la sociedad se desarrolla. Incluirlos en el mecanismo de mercado implica “*subordinar la sustancia misma de la sociedad a las leyes del mercado*” (Pollany [1942]1992:81). Por este motivo, el autor argumenta que los mercados autorregulados se organizan de acuerdo a una ficción socialmente construida: la ficción de tratar al ser humano y la tierra como mercancías<sup>5</sup>.

---

se plantea estrechamente vinculada al reformismo social europeo (Montero 1997), como muestra la participación española en la Conferencia de Berlín de 1880.

<sup>5</sup>Pollanay ([1942]1992) habla de tres elementos esenciales para la industria que deben organizarse en mercados: la mano de obra, la tierra y el dinero. Elementos que no son mercancías en tanto en cuanto no están producidas para su venta. Por este motivo el autor las denomina mercancías ficticias.

En alusión al trabajo, Pollany destaca que es simplemente un nombre para una actividad humana unida a la vida misma, que no se producía para su venta sino por razones distintas. El tratarlo como mano de obra supuso un cambio vital en la historia, al pretender que pudiera “*ser manipulada, usada indiscriminadamente o incluso dejarse ociosa, sin afectar también al individuo humano que sea el poseedor de esta mercancía peculiar*” ([1942]1992:82).

La liberación y mercantilización del mercado de mano de obra en un contexto de industrialización significa que el individuo que se incorpora a las fábricas debe asumir una retribución próxima a un ingreso mínimo a cambio de la venta de su fuerza de trabajo, que asegura solo la reproducción del trabajador y su familia y no posibilita invertir en el consumo no imprescindible. Junto con esto, las instituciones propias del liberalismo económico no ofrecen apenas garantías legales al trabajador, cuya relación de empleo se rige por el contrato de alquiler o arrendamiento. Finalmente, debe señalarse el carácter débil de la relación del trabajador con la empresa: cambia a menudo de lugar, alterna arbitrariamente los días de descanso y trabajo, etc. Circunstancias todas ellas que colocan al trabajador en una situación cercana a la miseria, que se recrudece como consecuencia de la pérdida de vigencia de los lazos de sociabilidad primaria (vecindad, parentesco, etc.), debilitados por las migraciones del campo a las ciudades (Castel 1997).

En estas circunstancias, la ausencia de trabajo se concibe a partir de la noción subjetiva e individualista de “falta” (Rosanvallon 1995). La eliminación de las restricciones a la movilidad laboral y la institucionalización del libre acceso al trabajo (que en países como Francia e Inglaterra se combina con un incremento de los derechos políticos), en ausencia de un pacto social que asegurara el derecho al trabajo, genera esta representación del desempleo. Si bien, también puede sostenerse que es la institucionalización del libre acceso al trabajo la que se desarrolla a partir de una imagen específica del individuo. Esta representación, derivada del pensamiento liberal, asume la espontaneidad de las relaciones de producción y extiende este principio a todos los ámbitos, proyectando una visión del sujeto como “libre y autónomo” que implica el reconocimiento de que “*accidentarse, no tener empleo, empobrecerse son las consecuencias necesarias de la libertad y autonomía del individuo*” (Bilbao 1997:27). De este modo, tales contingencias asociadas al trabajo asalariado y su ausencia son representadas como consecuencia de la libertad y la autonomía de los sujetos y no de

una organización concreta de las relaciones sociales, dejando su regulación en manos del derecho civil y el contrato.

La norma liberal del trabajo resulta negativa a los trabajadores al permitir, como expone Pollany ([1942]1992), que se use su fuerza de trabajo indiscriminadamente o se deje ociosa sin ofrecer ninguna protección externa -el desempleo se construye a partir de la noción de culpa-, ni mayor coacción que el hambre (Castel 1997) -se proclama el libre acceso al trabajo-. Pero esta ausencia de “protecciones externas” que envuelve la relación salarial y, sobre todo, ausencia de coacciones, tampoco es compatible con los intereses del capital, que necesita trabajadores disciplinados y constantes. Sin embargo, el contrato laboral de tipo liberal oferente de un salario concebido como “incentivo al trabajo”(Coriat [1982]2001), no ofrece, paradójicamente, suficientes alicientes para que el trabajador se comprometa diariamente con un empleador, dadas las penosas condiciones del proceso de trabajo.

Estas contradicciones de la “norma liberal” conforman, por tanto, un escenario en el que emergen peligros de dislocación social (Castel 1997), produciéndose además cierto desorden que afecta a la producción derivado de la falta de coacciones y motivaciones para atraer trabajadores a las incipientes actividades industriales. Obviamente, las clases sociales enfrentadas (capital-trabajo) plantean y portan diferentes propuestas normativas. Sin embargo, el proyecto liberal de orden social articulado en torno al trabajo libre (Prieto 2000), pierde fuerza incluso entre las facciones sociales que en principio habían de apoyarlo.

En este sentido, la salida o respuesta a la “norma liberal” (y sus contradicciones) debe entenderse como un repliegue de la sociedad frente al mercado (Pollany [1994]1982), capitalizado en buena parte por la clase capitalistas en base a la necesidad de satisfacer los temores y las expectativas que el desorden social reinante generaba (Donzelot ([1994] 2007).

Los proyectos normativos que surgen a finales del siglo XIX y principios del XX en respuesta a la promesas incumplidas o fallos del liberalismo, deben entenderse por tanto como una consecuencia de la politización del movimiento obrero, dentro de un discurso que tiene como referente la justicia y los derechos sociales (Prieto et al 2009), al mismo tiempo que como una salida a la cuestión social derivada de liberar el acceso al trabajo

sin crear las condiciones necesarias para garantizarlo (Castel 1997). Como indica Bilbao (1997:45), la tesis del movimiento obrero, asociada al socialismo, y la tesis de la cuestión social, vinculada a teorías reformistas como el solidarismo o el liberalismo social, tienen en común el “*explicitar la crisis de las tesis liberales, mostrando cuáles son los rasgos que adopta (...), poniendo de manifiesto que la crítica a las tesis liberales no es un acontecimiento protagonizado por grupos marginales*”

El siguiente apartado tratará de explicar los cambios en los criterios normativos que subyacen bajo la incipiente regulación del trabajo asalariado.

### 3- Orígenes de la regulación: el paradigma asegurador

Atendiendo a Rosanvallon (1995), la evolución industrial había puesto de manifiesto los límites de un sistema de regulación social regido meramente por los principios de la responsabilidad individual y el contrato. Unos límites que, tal como expone Donzelot ([1994]2007) y, de forma más profunda Bilbao (1997), emergen con claridad al analizar la cuestión de los accidentes de trabajo.

Sintéticamente, puede decirse, de acuerdo con Bilbao (1997), que el accidente de trabajo, durante el periodo de regulación liberal, se abordaba en el contexto del código civil, vinculándose la compensación por el daño a la responsabilidad por el accidente. De este modo, si un trabajador sufría un accidente, la carga de la prueba recaía sobre él, pudiendo ser indemnizado si demostraba fehacientemente la responsabilidad del patrono. Sin embargo, con el avance de la industrialización, cada vez se hacía más complejo diferenciar lo que podía imputarse a la responsabilidad, y aquello que se derivaba de otros factores. El cuestionamiento de este planteamiento tendrá tres importantes consecuencias. En primer lugar, se reconocerá el accidente no ya como un avatar o un hecho fortuito, sino como un hecho normal vinculado a la organización de la producción, reconociéndose implícitamente la legitimidad de un orden basado en la asimetría y la explotación capital-trabajo. En segundo lugar, se permitirá la intervención de instancias externas que invaden la privacidad del trabajo, instaurándose, finalmente, un sistema de indemnizaciones en la mayoría de los países europeos basado en su seguro obligatorio que implica una socialización de los riesgos y la instauración de un principio de solidaridad entre la clase obrera.

La normalización del accidente de trabajo, al reconocer los defectos objetivos presentes en la propia organización de la producción, irá transformando la noción individualista y subjetiva de culpa, por la noción objetiva de riesgo (Rosanvallon 1995), que se expandirá abarcando nuevas contingencias que antes entraban dentro del campo semántico de la culpa, propiciando así la aparición de lo que Alonso (1999) ha definido como “paradigma de los fallos del mercado” y Rosanvallon (1995) como el “paradigma asegurador”. Este nuevo paradigma de intervención pública, permitirá al estado absorber ciertas externalidades sociales. “Externalidades” que pueden derivar de accidentes de trabajo inmanentes a ciertas profesiones, del desempleo involuntario vinculado a una insuficiencia de la demanda, o de la imposibilidad de trabajar en la vejez, legitimando por tanto que se socialicen ciertos problemas derivados de la división social del trabajo y de los condicionantes inmanentes al ser humano (como la vejez) definidos como riesgos sociales, con el fin garantizar al individuo cierta seguridad y, sobre todo, incentivar su participación en el trabajo asalariado (Coriat [1982]2001). La instauración de la normalidad del trabajo asalariado demanda, tras el intento fallido de abordar la cuestión social a través del proyecto liberal, *“nuevas ideologías o marcos de sentido que estimulen no solo la aceptación coactiva de las nuevas condiciones, sino que también aseguren el compromiso con la tarea”* (Serrano et al 2009:19).

La implantación progresiva de seguros sociales que en diferentes países<sup>6</sup> responde por tanto a la introducción de ideologías intermedias entre el liberalismo y las teorías revolucionarias que producen marcos interpretativos cuyos diagnósticos para un variado elenco de contingencias sociales sustituye la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual, es decir, la culpa, por la noción objetiva de riesgo (Rosanvallon 1995). La categoría unificadora de riesgo social, asume implícitamente que los riesgos están igualmente repartidos entre la clase trabajadora, dada su posición de dependencia respecto a los empresarios, y son de naturaleza aleatoria (Rosanvallon 1995), permitiendo introducir la idea de compensación sin que se cuestione la

---

<sup>6</sup> El nacimiento del seguro social tiene como referente las reformas introducidas por Bismarck en la década de 1880, creadoras de seguros contra accidentes laborales, enfermedad, invalidez y vejez. Estas reformas, estimularon su imitación en diferentes países como Dinamarca, Bélgica, Suiza, Francia o España, que acabarían introduciendo sistemas rudimentarios de seguros destinados a sectores de asalariados concretos. El Reino Unido, por el contrario, fue más reacio a introducir sistemas de seguros, a pesar de que desarrolló diversas políticas sociales y leyes de protección laboral desde el siglo XIX, siendo especialmente prolijo el periodo del gobierno de Disraeli (Briggs [1969]2004)

legitimidad de un orden social basado en la explotación (Bilbao 1997<sup>7</sup>). Además, la vinculación de tales seguros al cumplimiento de las condiciones laborales establecidas en el contrato laboral, permitirá a los empleadores disponer de nuevos mecanismos coactivos que garanticen la estabilidad de la producción (Coriat ([1982]2001)).

Respecto al problema del desempleo, su reconocimiento como un riesgo social se irá implantando con cierta progresividad, combinando la mayoría de los países rudimentarios seguros destinados a cubrir ciertos colectivos, con sistemas basados en la filantropía empresarial (Briggs [1969]2004). Sin embargo, la politización y apropiación por parte del movimiento obrero de la categoría de desempleado será cada vez más evidente. Su politización, responderá al objetivo de representar la ausencia de empleo como una situación involuntaria, injusta y que requiere un tratamiento colectivo y solidario, visibilizando así el vínculo existente entre esta situación y las relaciones asimétricas de poder y desigualdad política que caracterizan la relación laboral (Crespo et al. 2009). No obstante, su concreción en un seguro de desempleo no se consolidará hasta los años posteriores a la II Guerra Mundial, coincidiendo con el momento en que se integrará políticamente al movimiento obrero.

Una de las consecuencias del nacimiento del “paradigma asegurador” es la creación de sistemas probabilísticos destinados a calcular los riesgos y evitar el fraude (Rosanvallon 1995). Los sistemas de cálculo de riesgos requieren la homogenización de ciertas normas relacionadas con el uso de la fuerza de trabajo, que se oponen a la idea, defendida por los empresarios, de la particularidad existente en cada actividad (Donzelot [1994]2007).

La intromisión del estado en la privacidad del trabajo, a partir de las primeras leyes de accidentes laborales o leyes de fábrica, provocará, no obstante, una respuesta empresarial concretada en la reorganización del proceso de trabajo, cuya finalidad es reforzar el control sobre los trabajadores. La estrategia para conciliar la intromisión estatal, derivada de la homogenización de ciertas normas relativas al uso de la fuerza de trabajo, con los anhelos empresariales de control de la misma, se concretará a partir de

---

<sup>7</sup> Bilbao analiza el desarrollo del estado asistencial y la crítica a las ideas liberales a partir del tratamiento del accidente de trabajo. La aparición de normas e instituciones que otorgan derechos a los trabajadores accidentados revela el reconocimiento de la dependencia del asalariado, a la vez que naturaliza esta situación, poniendo el acento en sus consecuencias y en menor medida en sus causas. Por este motivo, el autor afirma que con la aparición de los seguros “*no desaparece el daño al cuerpo sino (que tan solo emerge) la indemnización por el daño*” (Bilbao 1997:30 (el paréntesis es propio))

la aplicación de los principios tayloristas de organización del trabajo. Estos criterios permitirán que se adapten los requerimientos de las normas a las exigencias de la tecnología productiva, introduciendo así un sistema de control mucho más refinado (Donzelot [1994]2007; Coriat [1982]2001).

#### 4- Taylorismo y fordismo

La implantación en Europa de los criterios tayloristas producirá un cambio fundamental en la norma social del trabajo, derivada de la transformación radical del proceso de producción. Su implantación, permitirá a los empresarios instrumentalizar el proceso de “normalización” a través de un aumento del control que reside precisamente en unos criterios racionales –en el marco de una estrategia coactiva- y universales de organización del trabajo. La aplicación de tales criterios, al reducir la complejidad de las tareas, propiciará además que se incrementen las capacidades de movilización de la fuerza de trabajo, integrando a nuevos sujetos en la relación salarial (Coriat [1982]2001).

El concepto de taylorismo hace referencia a los principios diseñados por Taylor para incrementar la productividad de las fábricas a través de un aumento del control por parte de la dirección del proceso productivo y los tiempos del trabajador. Como explica Montgomery (1985), una parte de los trabajadores artesanos pre-tayloristas del siglo XIX poseían conocimientos que les dotaban de una autonomía considerable tanto en la realización del trabajo industrial como en la dirección de sus ayudantes. Estos conocimientos, transmitidos de forma oral, superaban a menudo los detentados por los capataces y patrones que les controlaban. Por este motivo, los esfuerzos del capital en pos de una mayor intensificación del trabajo, chocaban inevitablemente contra el control del conocimiento y de los modos operarios industriales de la clase obrera (Coriat [1982] 2001).

La respuesta proporcionada por el calificado por el propio Taylor como “scientific management”<sup>8</sup> se dirige explícitamente a alterar este orden, entendiéndose por tanto

---

<sup>8</sup> La obra de Taylor se sitúa en el ámbito de la literatura de la gestión empresarial, siendo de hecho este autor uno de sus grandes precursores. Esta literatura se ocupa, fundamentalmente, de los medios de dominación de lo que ocurre en la empresa y su entorno. Según Boltasky y Chiapello (2002), en Taylor las personas son el principal punto de aplicación de los controles. Asimismo, destacan que es el obrero la categoría sobre la que se ejerce la estrategia coactiva. En los años posteriores del capitalismo, la literatura



como una respuesta capitalista a la lucha de clases en la producción, a partir de la introducción de un sistema de control de tipo técnico, que vendría a superar el control simple basado en la mera supervisión y el desarrollo de incentivos y sanciones (Edwards 1982). La constatación de que el dominio del conocimiento y los modos operarios dictaminan en última instancia el control obrero de los tiempos de producción, lleva a Taylor a afirmar que este saber práctico, se convierte en “holganza sistemática” que constriñe el desarrollo del capital. Su respuesta, de sobra conocida, consiste en separar las tareas de diseño y ejecución, instaurando nuevas formas de trabajo que, apoyadas en el maquinismo<sup>9</sup>, suponen la *sustitución del control obrero por un conjunto de gestos de producción concebidos y preparados por la dirección de la empresa y cuyo respeto es vigilado por ella* (Coriat [1982] 2001:37). La fábrica prototipo del taylorismo separa y parcela las tareas, asignando a cada trabajador un tiempo para su realización. De este modo, la productividad aumenta al alargarse la duración del trabajo a través de una reducción de los tiempos muertos.

La innovación introducida por Ford respecto a la organización científica del trabajo tayloriano se limita, desde una perspectiva estrictamente técnica, a una única aportación: la cadena de montaje o cadena de producción semiautomática. Tal innovación reduce todavía más los tiempos muertos, imponiendo al obrero un ritmo de trabajo regulado mecánicamente. Además, la cadena de montaje aumenta la parcelación del trabajo y permite un mayor control y vigilancia, al organizarse la producción en línea, y alterar “*la estrategia obrera de ocupación del espacio*”, (Coriat [1982] 2001:46), dando lugar a unas nuevas normas de productividad.

Estos cambios referidos a las normas de productividad, se combinan con una modificación de las normas de producción. La cadena de montaje permite que se pase a una producción en serie de mercancías estandarizadas, gracias a la uniformidad de los modos operarios, las herramientas, los materiales, etc. Junto con esto, la reducción de tiempos que deriva de la fijación de los trabajadores a unos lugares fijos distribuidos a lo largo de la cadena, limitando sus desplazamientos, propicia la emergencia de nuevas

---

de gestión empresarial ampliará su voluntad de control, abarcando nuevas áreas más allá de las máquinas y el personal (control de los mercados, la competencia, etc.), y nuevas categorías, como los cuadros.

<sup>9</sup> El maquinismo es el principio tecnológico que determina la segunda revolución industrial, que comienza en la segunda mitad del siglo XIX. Se trata de un sistema de fuerzas productivas en el cual los instrumentos se ponen en movimiento a partir de una fuerza mecánica, el motor, mediante bandas que permiten la transmisión. Su aplicación, hace que los obreros pasen de dirigir los instrumentos a convertirse en un apéndice de las máquinas (Aglietta 1979).

normas de producción, definidas como *“la producción en serie de mercancías estandarizadas cuyo valor en términos de tiempo de trabajo necesario ha sido rebajado”* (Coriat [1982] 2001:51).

Sin embargo, la aportación de Ford no se restringe únicamente a aumentar la disciplina laboral a través de un incremento del control de los tiempos, siendo igual de relevante la introducción de una genuina política de gestión de la mano de obra que busca, al mismo tiempo, una nueva socialización del trabajador, introduciendo cambios fundamentales en las condiciones de existencia del trabajo asalariado. Las reflexiones de Gramsci (en Ambía 2002) en su artículo Americanismo y Fordismo aluden ya a la creación, en Estados Unidos, de un nuevo sujeto que se comporta racionalmente dentro y fuera de la fábrica, apreciando la relación entre la nueva organización de la producción y los métodos de vivir, pensar, etc., de los trabajadores fordistas. Una relación que encuentra un referente preciso en las política salarial ejecutada por Ford: el *“five dollards day”*. En ella, el aumento de salario lleva como contrapartida la aceptación por parte del trabajador de unos hábitos de comportamiento monitorizados. Se trata por tanto de la creación de unas nuevas normas de vida y consumo que el sujeto debe interiorizar a cambio de una retribución salarial mayor y una mejora de su seguridad en el puesto. De este modo, se observan los esfuerzos del capital por asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo en un contexto en el que la intensificación del proceso productivo requiere conceder más importancia a la reposición de los trabajadores, demandándose al mismo tiempo que tal reposición se desarrolle a partir de fórmulas capitalistas. En este sentido, Coriat ([1982]2001), destaca el cambio que Ford introduce en relación al salario, pasando de ser un instrumento de estímulo al trabajo a convertirse en un instrumento de reproducción del trabajador.

## 5- La construcción social del empleo

La norma social de empleo, argumenta Prieto (2000), solo surge cuando aparece la regulación del empleo (contrato laboral, regulación del despido, etc.). La particularidad del empleo respecto al trabajo es que no existe antes de su regulación. El trabajo, como actividad humana integrada en la vida del hombre desde sus orígenes, existe antes de que se mercantilice o regule (Pollany [1942]1992). El empleo, por el contrario, es una construcción social que nace en el momento en que el trabajo adquiere reconocimiento público, a través de la regulación política (Friot y Rose 1996). Por este motivo, hablar

de la norma social del empleo, en sus orígenes, es hablar del modelo de regulación que se consolida tras la II Guerra Mundial.

La norma que se instaure en las “décadas doradas del capitalismo” o “treinta gloriosos” adquiere un carácter específico al situar el trabajo asalariado en el centro de las preocupaciones políticas, a partir de un compromiso político con el pleno empleo. Este compromiso deriva de una nueva concepción del papel del estado en la economía, inspirada en el Keynesianismo o los principios de la “economía mixta”, que impulsa a los gobiernos a planificar y gestionar la modernización interviniendo como nunca antes en el desarrollo económico (Hobsbawm 1995).

El compromiso de los estados europeos con el desarrollo de la modernidad, permitirá que los años posteriores a la II Guerra Mundial sean testigos de un espectacular crecimiento económico propiciado gracias a la importación de las tecnologías y métodos productivos estadounidenses, que se financian en parte merced a los créditos que el gobierno norteamericano pone a disposición de los países capitalistas europeos como consecuencia del temor a la expansión del bloque comunista. Como explica Hobsbawm (1995:271), *“los demás países tratarán de imitar a EEUU en un proceso que aceleró el desarrollo económico, ya que siempre resulta más fácil adaptar la tecnología ya existente que inventar una”*.

La implantación de dichos avances, conjugados con una organización del trabajo taylorista-fordista en cuanto a normas de productividad y producción se refiere, no se produce sin incluir nuevas normas relativas a las condiciones de trabajo y el uso de la fuerza laboral. No debe olvidarse la consolidación del movimiento obrero en un periodo en el que, como indica Castel (1997), hablar de condición salarial es hablar de la condición obrera. En estas circunstancias, el estado posee cada vez menos legitimidad para reprimir a través de la violencia las reivindicaciones obreras (Korpi [1984]2004) por lo que, en la mayoría de estados de democracia representativa, se opta por integrar a los asalariados en tanto que clase organizada, incluyendo al sindicalismo en el orden político a través de dos formas: por un lado, sus acuerdos con la clase empresarial organizada tendrán el carácter de normativa pública (convenios colectivos); por otro, será el interlocutor social de los trabajadores con el gobierno para definir y establecer los derechos del trabajador (Prieto 1999).

Uno de los grandes cambios derivados de la regulación de las condiciones de trabajo afecta, en primer lugar, a la dimensión temporal. Desde una perspectiva sociológica, puede decirse que el tiempo, como tal, no existe. Lo que existe son representaciones dominantes del tiempo, sujetas a diversas interpretaciones y conflictos. De este modo, la definición de los diferentes tiempos sociales relativos a las actividades laborales (trayectoria laboral vital, jornada laboral, etc.), es el resultado de la lucha entre clases enfrentadas que intentan, por un lado, asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de la producción, y, por otro, mejorar sus condiciones de existencia (Bouffartigue 2007).

El origen de la norma temporal fordista se vincula a las reivindicaciones del movimiento obrero de “las tres 8<sup>10</sup>” que permiten, tras décadas de lucha, una reducción de la jornada laboral que, como ya advirtiera Gramsci (en Coriat [1982]2001), era indisoluble respecto al aumento de la intensificación del trabajo. La jornada completa de 8 horas, distribuida de manera homogénea, sobre la base de 5 días, es la caracterización general de esta norma de empleo. Paralelamente, se suele hacer mención a la ausencia de horarios atípicos –trabajo de noche o fin de semana- (Bouffartigue 1999). De forma complementaria, Castel (1997:343) ha destacado como un atributo central de la norma temporal fordista la extensión de las vacaciones pagadas. Una medida que consagra el derecho a la existencia por la existencia de los trabajadores, permitiéndolos, durante unos días al año, “*existir por sí mismo al igual que los rentistas que disfrutan de la vida por la vida misma*”, sin necesidad de emplear su tiempo en el trabajo productivo.

En segundo lugar, el proceso de normalización del accidente de trabajo que emprendía su camino a finales del siglo XIX se consolidará, dando lugar a una regulación de las condiciones materiales de trabajo (higiene, seguridad) a partir de un marco jurídico legal cuyo cumplimiento se asegurará mediante el fortalecimiento de los sindicatos en la empresa (Miguélez y Prieto 2009).

---

<sup>10</sup> La lucha por una jornada normal es uno de los elementos principales de la lucha de clases en el siglo XIX. Marx en el primer libro del capital, expone los esfuerzos de los fabricantes por expandir la jornada laboral y la lucha del movimiento obrero por reducir la jornada a 8 horas. Según documenta en su obra, el Consejo Internacional de Ginebra, en 1886, ya adoptó la reivindicación de 8 horas, a partir de la siguiente resolución “*declaramos que la restricción de la jornada laboral es una condición previa, sin la cual han de fracasar todos los demás esfuerzos por la emancipación (...). Proponemos 8 horas de trabajo como límite legal de la jornada laboral*” (Marx [1894]1978:363). En este contexto, la reivindicación de las tres 8 se empleaba para referirse a las demandas de los trabajadores de disponer de 8 horas para el trabajo, 8 horas para el sueño y 8 horas para el hogar.

En tercer lugar, se produce un cambio fundamental en la regulación de las condiciones de trabajo que afecta al salario. Un cambio determinado tanto por la integración política del sindicalismo, como por la lógica fordista de acumulación que vincula la producción al aumento del consumo y los niveles de renta a partir de “*la articulación entre normas de producción y normas de consumo en un sistema de crecimiento autosostenido*” (Alonso 1999:26). Ambas circunstancias propician la instauración de un sistema salarial<sup>11</sup> negociado entre sindicatos y empresarios que aumenta las rentas en función de los aumentos de los precios y de los incrementos de productividad previstos (Boyer 1986), configurando lo que Coriat ([1984]2001) denomina el “círculo virtuoso del fordismo”. De este modo, los aumentos de productividad conseguidos gracias a las inversiones iniciales, permiten sacar al mercado una amplia gama de productos estándar, que encuentran un importante número de familias con suficiente salario real y poder adquisitivo, dispuestas –o alentadas- a consumirlos.

La disposición de las familias hacia el consumo, fundamental en el desarrollo del fordismo, se consagra a partir de la formación de una “norma social de consumo obrero” condicionada por las relaciones de producción capitalistas y el estado de la lucha de clases. La norma social de consumo obrero, expone Aglietta (1979:135), introduce una “*inversión, tanto respecto a los modos de vida tradicionales como con respecto al período de formación de la clase obrera, que estaba caracterizado por una miseria extrema y una inseguridad total que no permitían ninguna estabilización de los hábitos de consumo (...). Con el fordismo, la generalización de las relaciones mercantiles domina las prácticas de consumo. Se trata por tanto de un consumo reestructurado por el capitalismo porque el tiempo al consumo está dedicado cada vez más al uso individual de mercancías y se empobrece considerablemente en relaciones interpersonales y no mercantiles*”.

Como se ha señalado anteriormente, el fordismo se vio forzado a adaptarse a la

---

<sup>11</sup> La norma salarial fordista que orienta a las empresas a repartir entre los trabajadores los aumentos de la productividad, no se alcanza en todos los países a través de los mismos mecanismos, siendo preciso matizar la existencia de una variedad de instituciones. De este modo, existen casos en los que un sindicalismo obrero, instaurado fundamentalmente en la empresa, alcanza acuerdos salariales que se expanden desde los sectores más pujantes hacia el resto (Reino Unido); sistemas en los que priman los acuerdos sectoriales con organizaciones patronales y sindicales que actúan a un nivel centralizado (República Federal de Alemania); y sistemas en los que el estado interviene activamente para lograr que los aumentos de la productividad se reflejen en los salarios (Francia). Por tanto, puede decirse que lo que se extiende por diversos países es el principio de distribución de las ganancias entre los trabajadores. (Boyer 1986).

reducción de la jornada laboral tanto por la resistencia obrera como por la intensificación del proceso de trabajo. Sin embargo, la separación estricta de los tiempos de trabajo y los de descanso encontró restricciones debido a la distancia entre el lugar de trabajo y la vivienda, que implicaba largos desplazamientos. En estas condiciones, aparece el consumo individual de mercancías dentro de la vivienda como la forma más eficaz de reconstituir la fuerza de trabajo durante el tiempo limitado que los trabajadores disponen fuera del horario laboral, favoreciendo, además, la articulación entre producción y consumo característica del régimen de acumulación fordista. Paralelamente, se incentiva el consumo del automóvil -principal sector industrial del fordismo- como medio de transporte a fin de reducir el tiempo de desplazamiento del hogar a la fábrica.

En base a esta idea, Aglietta (1979) descompone la norma social de consumo obrera en dos mercancías principales: la vivienda social media, en tanto que bien de consumo pero también en tanto que lugar del consumo individual de mercancías<sup>12</sup>; y el automóvil, en tanto que medio de transporte. Ambas mercancías (a las que podrían sumarse ciertos electrodomésticos) son bienes de equipo duraderos cuyo precio, aun habiendo sido abaratado debido a la producción en masa, supera los salarios corrientes mensuales, por lo que sus pagos solo pueden realizarse al cabo de varios años. Esta necesidad de financiación de los bienes duraderos exige que se establezcan condiciones regulatorias adicionales que garanticen no solo el mantenimiento del poder adquisitivo de los trabajadores año tras año, a partir de la indexación de los salarios con la inflación, sino también ciertas garantías asociadas al mantenimiento de los ingresos en el tiempo y ante ciertas contingencias sociales (desempleo, vejez, enfermedad, etc.).

La extensión del consumo de bienes duraderos (automóviles, electrodomésticos, etc.) entre los trabajadores<sup>13</sup>, unido a las demandas sindicales relativas a la limitación de la

---

<sup>12</sup> Aglietta otorga una importancia primordial a la vivienda social media, por ser un símbolo de estatus y, sobre todo, por permitir la instalación de bienes de consumo duraderos producidos bajo la lógica fordista, como los electrodomésticos, que contribuyen a economizar el tiempo de trabajo doméstico y articular proceso de trabajo y modo de consumo.

<sup>13</sup> Alonso (1999) ha destacado la importancia del styling y la obsolescencia planificada en el desarrollo del consumo obrero de bienes duraderos. El styling –surgido en la década de 1940- es el proceso de introducir cambios frecuentes en el estilo exterior del objeto de consumo, básicamente en su aspecto estético. Se trata de una salida técnica a las amenazas permanentes de sobreproducción que consiste en hacer recaer la lógica de la innovación sobre las propias mercancías y sobre los objetos de consumo, introduciendo cambios “*en la composición, el diseño, la presentación de los productos de consumo, de tal manera que, permaneciendo prácticamente estabilizadas las pautas de fabricación principales, sus características formales fueran permanentemente modificadas*” (Alonso 1999:25) La obsolescencia

incertidumbre exige, por tanto, que la regulación de las condiciones de trabajo (tiempo, seguridad e higiene, salario) se complemente con la regulación del trabajo en su forma social empleo. Una regulación que afecta al "*conjunto de modalidades de acceso y de salida del mercado de trabajo así como (de) la traducción de la actividad (o inactividad) trabajadora en términos de (derechos y) estatutos sociales*" ((Maruani, 1993: 4 en Prieto 2000:28. Paréntesis incluidos por Prieto 2000). El derecho del empleo define las condiciones de vida de los trabajadores atendiendo a su relación con el empleo: modalidades de contratación y despido, formación, desempleo, incapacidad laboral, atención sanitaria, jubilación; promoviendo al mismo tiempo las condiciones que mejor favorecen la seguridad de los trabajadores y sus familias (Prieto 2000). Seguridad entendida conforme a unos criterios sociales que se adaptan al significado ordinario de seguridad, definiéndose como: "*una circunstancia de constancia o estabilidad, donde la duda el peligro o el riesgo no tienen cabida y que puede ser o es garantizada por instancias externas al sujeto*" (Serrano et al 2009:24). En base a esta acepción, la regulación del empleo se orienta a garantizar la estabilidad de la trayectoria laboral, a partir de mecanismos como las indemnizaciones al despido o las restricciones a la contratación temporal; y a asegurar el mantenimiento de ingresos de los trabajadores ante ciertos como la enfermedad o el desempleo que se entienden, finalmente, a partir de la categoría unificadora de riesgo social (Rosanvallon 1995).

La regulación del empleo confiere al trabajo un nuevo significado social que, como señala Beck (1992), no está basado, al menos fundamentalmente, en el trabajo en sí, constituyendo el eje principal de la vida en una sociedad industrial en la que las personas adultas se identifican, ante todo, como trabajadores. Esta centralidad se enraíza en el hecho de que el acceso a los derechos sociales (sanidad, ayudas familiares, etc.) que otorgan el estatus pleno de ciudadano (Marshall [1950]2004) solo se consiga, de forma directa o indirecta, a través del empleo (Alonso 1999).

La relación entre empleo (o salario) y derechos sociales, fundamental para entender el carácter de la norma social fordista, es subrayada por Friot (1999, 2004) en el marco de su teoría del salario socializado. Sus aportaciones, afines a la propuesta teórica desarrollada en este capítulo, vinculan el nacimiento de la norma social del empleo al

---

planificada es la disminución organizada del período de vida útil de un objeto a partir de la aparición de nuevos productos (obsolescencia funcional), la obsolescencia cualitativa o deterioro físico y la obsolescencia psicológica ligada a la publicidad.

surgimiento de un modelo de régimen de recursos en el cual el salario no es una mera remuneración. Integra, por el contrario, el salario directo y el conjunto de prestaciones y servicios sociales que se financian con las cotizaciones de empresarios y trabajadores a la seguridad social: enfermedad, jubilación, desempleo, etc. Su inclusión, en las últimas páginas de este capítulo, se orienta a explicar las características básicas de los sistemas de protección social que se consolidan con la regulación de empleo en el periodo fordista.

El régimen de recursos es la categoría analítica utilizada por Friot (1999, 2004) para explicar las transformaciones asociadas a la regulación del empleo y la emergencia de nuevos sistemas de protección social. Una categoría que el autor descompone en cuatro variables: modo de financiación; modo de distribución de los beneficios; condiciones de acceso a los recursos; y gestión de los recursos. Atendiendo a estas variables, el modelo de régimen de recursos del salario socializado, dominante en los países de la Europa continental, se definirá según las siguientes características:

- Financiación: Por cada puesto de trabajo los empresarios pagan dos salarios. Un salario directo al trabajador y otro a los fondos de la seguridad social, proporcional al salario directo (salario indirecto).
- Beneficios: El salario socializado abarca una amplia gama de beneficios sociales tales como prestaciones por desempleo, pensiones, sanidad, ayudas familiares, etc. Todos estos beneficios se orientan a auxiliar a distintos grupos de la población ante contingencias que se entienden dentro de la categoría unificadora de riesgo social.
- Condiciones de acceso: El salario directo y los beneficios sociales sustitutivos proporcionales a este salario (prestación por desempleo, enfermedad, jubilación, etc.), están vinculados a un sistema de cualificaciones determinado por la negociación colectiva sectorial. La determinación del salario a partir de estos criterios lo identifica como un proceso político y no mercantil. La cantidad (y en ocasiones también la duración) de los beneficios vinculados al salario directo responde también al historial de las contribuciones, la edad, el estado civil, etc.
- Gestión: En tanto que el salario socializado se financia por los empleadores, pero cubre grupos de población y situaciones que van más allá de la mera



relación laboral, es gestionado por los agentes sociales y el estado en una gama variada de formas que van desde la estricta gestión conjunta a los acuerdos quasi administrativos.

Según Friot (1999, 2004), el modelo del salario socializado, si bien no es universal, no puede considerarse un precio de mercado. Su socialización responde a tres dimensiones. En primer lugar, su financiación y condiciones de acceso no derivan de un intercambio mercantil sino que están determinadas por un procedimiento político, la negociación colectiva. El sistema de cualificaciones que estructura la distribución del salario directo o de reposición, y los gastos atribuidos a las prestaciones complementarias, se determinan en un proceso político en el que la evaluación de los resultados productivos es indirecta (sistema de cualificaciones) o inexistente (vinculada a ciertos atributos) En segundo lugar, una proporción del salario es mutualizado por los empresarios a través de sus contribuciones a un fondo común que financia situaciones fuera del empleo (infancia, juventud, vejez, enfermedad, etc.). A pesar de que esta caja única se constituya mediante diferentes fondos, la mutualización se desarrolla desde un punto de vista universal e intersectorial y, cabe destacar, la falta de ahorro y acumulación financiera que caracteriza su gestión. Las contribuciones de los trabajadores, desconectadas de cualquier retorno asociado a una inversión financiera, se gastan inmediatamente en prestaciones, entendiéndose que las personas trabajadoras financian las prestaciones de aquellos que no trabajan. Por este motivo, el salario socializado se entiende como un instrumento de redistribución que afecta a todos los miembros de la población independientemente de su relación con el empleo. En tercer lugar, el autor destaca la existencia de instituciones privadas (comités bipartitos que reúnen a representantes de los trabajadores y los empresarios) que intervienen, junto al estado, en la gestión del salario socializado.

El problema de este modelo, centrado fundamentalmente en Francia, es que sirve para entender los sistemas de protección social forjados a partir de una lógica Bismarckiana (Francia, Alemania, Holanda, etc.), pero deja fuera del análisis a los países anglo-nórdicos cuyos sistemas de protección social se construyeron en base a los principios Beveredgianos. El sistema de protección social de estos países se desarrolla conforme a un modelo definido por Friot (2004) como seguro público ("public insurance") conceptualizado de la siguiente forma, a partir de las 4 variables definitorias de un régimen de recursos:

- Financiación: Este sistema se financia a partir de impuestos directos a las rentas que sobrepasan un techo ("flat rate"), estableciendo los recursos como un derecho del ciudadano-trabajador.
- Beneficios: Consisten en servicios públicos gratuitos que ofrecen una cobertura global de un conjunto de necesidades (sanidad, cuidado de niños, etc.) y beneficios de reposición salarial (desempleo, jubilación, minusvalía) cuyo nivel se fija en relación al salario y el grado de imposición aceptado.
- Condiciones de acceso: La inicial condicionalidad contributiva da paso a un sistema público y universal abierto a todos los residentes, que puede complementarse con beneficios ligados a ciertos atributos (configuración familiar o minusvalía). En lugar de la cualificación es la ciudadanía el criterio que garantiza el acceso a los derechos
- Gestión: Como un sistema público, es gestionado por la administración pública

Este modelo, como el del salario socializado, también tiene un alcance global, concerniendo su financiación y los beneficios asociados a sus sistemas de protección social a toda la población.

Desde la perspectiva teórica propuesta por Friot (1999, 2004), se entiende que los trabajadores, gracias a la intervención normativa del estado en la relación salarial y la integración del sindicalismo en el orden político, acceden a los recursos como miembros de un colectivo, el asalariado, y a partir de unas normas opuestas a la lógica del mercado, superando así su destino como fuerza de trabajo.

Por añadidura, es destacable que la propuesta de Friot (1999, 2004) asume que el empleo, como norma social, es homólogo al salario socializado y, por tanto, una vez que aparecen los mecanismos de protección social citados, solo podemos llamar empleo a aquellas situaciones reconocidas por el salario socializado. De este modo, un empleo que no provee acceso a derechos sociales no entra dentro de la categoría social empleo. Asimismo, esta definición implica que aquellas personas que se benefician del salario socializado y no están sujetas a un contrato laboral (parados, jubilados, minusválidos, etc.) deben ser igualmente considerados dentro de la categoría del asalariado (Clasquin et al 1999), posibilitando que se contemple el hecho de dejar de trabajar y beneficiarse

de prestaciones financiadas por trabajadores en ese momento ocupados como una situación legítima, que obedece al principio de solidaridad establecido entre los asalariados.

La inclusión de la teoría del salario socializado nos ha permitido entender el carácter colectivo del trabajo y situar los derechos sociales desarrollados en el marco de la regulación del empleo en el corazón de la norma social de empleo fordista. Completado este recorrido desde el trabajo al empleo a través de los diferentes movimientos reguladores que culminan en las décadas doradas, es el momento de concretar los atributos definitorios de la norma social del empleo fordista.

### *5.1- La norma social del empleo fordista*

En la introducción de este capítulo se ha definido la norma social de empleo como el conjunto de principios y criterios sociales que definen en un momento histórico dado el ser y el deber ser del trabajo asalariado, vinculándose su nacimiento a un conjunto de reglas relativas a la movilización, uso y mantenimiento de la fuerza de trabajo.

Asumiendo esta definición, el apartado precedente ha explicado el surgimiento de la norma social del empleo a partir de un conjunto de políticas públicas de empleo<sup>14</sup>, caracterizadas por: 1) la fijación de un marco jurídico legal que establece normas y reglas sobre las condiciones de trabajo (regulación de la jornada de trabajo, higiene, seguridad, etc.) y las modalidades de contratación y despido (regulación del empleo); 2) la instauración de un salario indirecto (políticas familiares, de enfermedad, jubilación, prestación por desempleo etc.) que se financia a través de cotizaciones sociales o impuestos directos vinculados a las rentas, concediendo a los individuos espacios de autonomía al margen del mercado, e institucionalizando una nueva estructura de asistencia a los parados que ya no se concibe como ayuda a los necesitados. Por añadidura, se ha destacado la labor reguladora ejercida por el sindicalismo en un doble plano: a partir de la negociación colectiva sectorial, y mediante su labor de interlocutor social con el gobierno. Además, se ha destacado la gestión del sindicalismo, en ciertos países, de los recursos públicos

---

<sup>14</sup> No en todos los países la normativización del empleo fue el resultado de la intervención del estado. En países como el Reino Unido, el estado desarrolló una escasa labor reguladora, compensada por los acuerdos alcanzados entre los agentes sociales (Prieto 1999).

El conjunto de estas intervenciones genera una norma que define al empleo “normal” como: un empleo asalariado y estable que liga al trabajador a un empleador único y está inserto en un ciclo de vida laboral que se prolonga hasta la jubilación; que está sujeto a algún convenio colectivo sectorial o de rama; que ofrece perspectivas de promoción; que se realiza a tiempo completo; que procura una renta familiar que se actualiza en función del incremento de los precios y los aumentos de la productividad; que garantiza derechos sociales; y que está articulado con alguna forma de sindicalismo (Castel 1997; Bouffartigue 1999; Prieto 1999; Miguélez y Prieto 2009).

La norma fordista, en tanto que norma social, actúa como referente positivo del buen empleo, iluminando aquello a lo que los trabajadores, en un contexto de pleno empleo, tienen derecho: *“poder trabajar para hacer frente a las propias necesidades, obtener de ello un salario estable, mejorar las condiciones del trabajo, ir adecuando continuamente ese salario y esas condiciones a nuevas necesidades y exigencias, poder progresar en el propio trabajo”* (Miguélez y Prieto 2001:231). Pero al mismo tiempo, es una norma cuyo contenido normativo se acerca bastante a la realidad estadística, dado que la mayor parte de las actividades remuneradas se adecua a las propiedades descritas.

Su concreción, supera la concepción indigna del asalariado como arrendamiento de un individuo para realizar una tarea concreta, por una concepción que implica comprometer la disponibilidad y pericias del trabajador en el largo plazo (Castel 1997). Además, la inclusión dentro del salario socializado o el seguro público de todas aquellas personas que, por distintas circunstancias, están fuera del mercado laboral, consigue desterrar las definiciones liberales que concebían la ausencia de empleo a partir de la noción subjetiva e individualista de “falta” (Rosanvallon 1995), o la interpretaban como una consecuencia de la libertad y la autonomía del sujeto (Bilbao 1997). Asimismo, es especialmente revelante destacar que esta forma histórica particular de trabajo, convertida en empleo con derechos y protecciones sociales, es el elemento central que garantiza la cohesión de la sociedad, a pesar de las profundas desigualdades que continúan existiendo.

## *5.2 Debilidades de la norma social de empleo fordista*

El análisis de las conquistas sociales parejas al desarrollo de la norma fordista conduce con frecuencia a ofrecer una visión un tanto idílica de las políticas públicas de empleo y el mundo del trabajo. Sin embargo, existen bastantes evidencias que, sin negar los avances alcanzados en los “treinta gloriosos”, ponen de manifiesto ciertas debilidades que no conviene pasar por alto.

En primer lugar, diversos autores han argumentado que, bajo el desarrollo de los derechos sociales y laborales, se esconden los intereses del estado por asegurar la acumulación del capital (Offe 1994), contribuyendo a través de las políticas públicas de empleo a lo que, Crespo et al. (2009) denominan como una “producción de sujetos trabajadores”. Una producción destinada a encajar la gestión de la fuerza de trabajo a las modalidades de la acumulación del capital (Coriat [1982]2001). En este sentido, debe subrayarse que, a pesar de que las demandas sociales de los trabajadores condicionan buena parte de los cambios en las políticas de empleo, son las exigencias de control y movilización de la clase obrera el verdadero letiv motiv que las impulsa. Así, el triunfo de la producción en masa a partir de un proceso de trabajo asentado en las bases técnicas del fordismo, demanda un trabajador comprometido con la estabilidad de la producción que, además, acepte un proceso de trabajo intenso y rutinario, sin apenas espacio para el desarrollo personal. Por este motivo, se diseñan políticas cuyo objetivo es obtener la “*adhesión y asentimiento de los representantes de los obreros a los imperativos de las reestructuraciones, la competitividad o la modernización*” (Coriat [1982]2001:101), los cuales son en cierto modo compatibles con las exigencias de seguridad de un núcleo central de trabajadores<sup>15</sup>.

Algunos autores han utilizado el argumento del pacto implícito entre el capital y el trabajo para explicar este intercambio de mejoras en las condiciones salariales y de vida de los trabajadores por aceptación de un trabajo monótono, con ritmos intensos y que no permite aplicar conocimientos<sup>16</sup> (Gordon et al. 1986; Alonso 1999). El reducido nivel de conflictividad social presenciado en el periodo fordista refuerza, sin duda, la idea de un pacto implícito. En contraposición a este periodo histórico, los últimos 60 y primeros 70 del siglo XX serán testigos de un aumento de las movilizaciones de los trabajadores

---

<sup>15</sup> Autóctonos, podría añadirse, teniendo en cuenta la existencia, al mismo tiempo de un segmento periférico de trabajadores “inseguros”, procedente en países como Francia de las colonias africanas, en Italia de las regiones del sur y en Alemania de países mediterráneos y del sur de Europa como España

<sup>16</sup> Centrándose en las condiciones de trabajo, autores como Braverman (1974), han llamado la atención sobre el fenómeno de la descualificación, vinculado a una organización del trabajo tayloristas-fordista que, además, se expande progresivamente abarcando actividades del sector servicios.

que manifiesta su aversión frente a la concepción del trabajo fordista. Estos movimientos denotan, como se expone en el siguiente capítulo, cierta ruptura del pacto capital-trabajo que avanza parejo al aumento de las críticas al capitalismo fordista.

En segundo lugar, Castel (1997) destaca el carácter inacabado de este proceso que implica que ciertos atributos de la norma social del empleo vinculados plenamente a la intervención normativa del estado, como el contrato de trabajo por tiempo indeterminado, respondan al hecho de que en un periodo de pleno empleo se contrata mucho personal y se despide poco. Sin embargo, la regulación que sanciona normativamente esta realidad no se consolida, en la mayoría de países, hasta los años en que el fordismo entra en crisis. Esta crítica se refuerza si se atiende a los países del sur de Europa, en los cuales los atributos del buen empleo vinculados su regulación se consiguen en un momento en que algunos colectivos comienzan a perderla (Miguélez y Prieto 2009)

En tercer lugar, debe recordarse críticamente la contribución de las políticas públicas de empleo de las décadas doradas a la formación de una norma social<sup>17</sup> que aísla a un gran número de mujeres de la esfera del trabajo productivo, restringiendo su derecho a la existencia social. Repasando las principales aportaciones de la teoría feminista, podemos comprobar cómo las mujeres nunca han estado alejadas del trabajo desarrollado en la esfera productiva. En la etapa preindustrial, las fronteras entre el trabajo productivo y reproductivo eran bastante difusas y las mujeres compartían con sus maridos trabajos relacionados con la ganadería y la agricultura. Junto a esto, también existían mujeres que desarrollaban trabajo doméstico para terceros. Al comienzo de la revolución industrial, las mujeres se incorporaron también masivamente a las fábricas y durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, la ausencia de un gran porcentaje de población activa masculina, precisó la presencia de las mujeres en las fábricas para asegurar la producción. Sin embargo, este panorama cambió tras finalizar la contienda. La reivindicación de un salario social o familiar significaba que al cabeza de familia (hombre) se le debía de pagar un salario que sirviera para garantizar el sustento de su familia (modelo “male breadwinner”), evitando así la incursión de la mujer en la esfera productiva. Junto con este proceso se dio otro de invisibilización y devaluación del trabajo doméstico o reproductivo que privaría a las mujeres de

---

<sup>17</sup> Esto se debe a las características de la norma social que, además de definir normativamente el trabajo, también define el ser y el deber ser en relación a los sujetos trabajadores

reconocimiento, derechos y protección social al margen de sus maridos (Borderías, C. Carrasco, C. Alemany, C. 1994). De este modo, el trabajo desarrollado por las mujeres no entra dentro de la norma social, al no estar definido y juzgado dentro de la categoría de empleo. Si bien en los países nórdicos la inserción de la mujer en el mercado de trabajo es pareja a la de los hombres desde los 60.

Tras exponer esta última crítica a la norma fordista vinculada a la perspectiva de género, se da por concluido el primer capítulo. El segundo se orienta a explicar los importantes cambios acontecidos en los mercados laborales europeos desde los finales de los 70 tras la crisis del fordismo.

## **II- LA TRANSFORMACIÓN DE LA NORMA SOCIAL DEL EMPLEO FORDISTA**

Este capítulo se divide en tres apartados. En el primero, se sintetizan las causas que provocaron el agotamiento del modelo de acumulación y regulación fordista a partir de la explicación provista por los autores de la escuela de la regulación. En el segundo apartado, se exponen diferentes aproximaciones teóricas enmarcadas en el debate de la flexibilidad; un concepto analítico, llamado a explicar los cambios asociados a la crisis del fordismo, y político, en tanto que da lugar a estrategias que implican una contestación masiva a la norma social fordista en el plano de las políticas de empleo del estado y las empresas. En el tercer apartado, se explicarán las aportaciones de los diversos enfoques que han estudiado la segmentación laboral, un concepto acuñado a finales de los 70 para explicar las desigualdades presentes en el mercado de trabajo, adaptado con éxito a las recientes transformaciones económicas, sociales y políticas por un grupo de autores de procedencia diversa, insertos en una corriente conocida como la escuela de Cambridge o el enfoque de la “International Working Party on Labour Market Segmentation” (IWPLMS). Este último apartado servirá para comprender los efectos, en términos de pautas de desigualdad en el mercado laboral, que se producen como consecuencia de las políticas estatales y empresariales inspiradas en los enfoques de la flexibilidad.

### 1- Agotamiento del modelo de acumulación y regulación fordista

Para explicar las transformaciones acontecidas en el modelo de acumulación y regulación fordista, esta tesis recurrirá a las aportaciones de un grupo de autores de filiación marxista conocidos como la escuela de la regulación. Estos autores han estudiado las transformaciones en el sistema capitalista desde una óptica que presta especial atención a las instituciones y regulaciones diversas que las sociedades adoptan, distanciándose de planteamientos clásicos del mercado de trabajo, según los cuales los desequilibrios y las crisis responden a violaciones en los principios de competencia perfecta.

Algunas de sus aportaciones ya han sido expuestas a la hora de abordar las características del proceso de trabajo taylorista-fordista, la norma salarial o la norma social del consumo obrero. No obstante, dada la especificidad de algunos de los conceptos utilizados por este grupo de autores, conviene, como paso previo a exponer



su explicación en torno a los motivos de la crisis del fordismo, detenerse brevemente a precisar los términos que comúnmente emplean.

Por regulación, se entiende *el proceso dinámico de adaptación de la producción y la demanda social resultante de la conjunción de ajustes económicos asociados a una configuración dada de las formas institucionales* (Boyer 1986:29). Este concepto de regulación se opone al de equilibrio general, al entender, como señala Aglietta (1979:2), que se trata de un concepto atemporal que “*habla de armonía colectiva en una comunidad en la que la autonomía absoluta de los sujetos se mantiene, y en la que está excluido cualquier tipo de conflicto*”. La teoría regulacionista, por el contrario, subraya la variabilidad de formas de regulación presentes en la historia del capitalismo surgidas en el marco de relaciones conflictivas. De este modo, esta corriente encuentra tipos muy contrastados de regulación a lo largo de dos siglos en los cuales se identifican diferentes regímenes de acumulación, entendidos como la forma dominante de extracción de la plusvalía y acumulación del capital. Así, la introducción de la manufactura en el siglo XIX, transforma el proceso de trabajo sin alterar el modo de consumo, dando paso a “*un régimen de acumulación extensiva basado en la edificación por oleadas de la industria pesada*”, en el que la acumulación “*progres a saltos*” (Aglietta 1979:57) y predomina la extracción de plusvalía absoluta<sup>18</sup>. A partir de las primeras décadas del siglo XX, la acumulación del capital se desarrolla, como se explica en el capítulo anterior, a partir de la articulación del proceso de producción y el modo de consumo, propiciando la transición a un *régimen de acumulación intensiva* -que se correspondería con una extracción de plusvalor relativa- basado en la transformación de las condiciones de existencia del trabajo asalariado, que posibilita las grandes concentraciones de capital y la gran industria fordista (Aglietta 1979). Según los autores regulacionistas, cada regulación deriva en una crisis más o menos periódica, asumiendo la idea de que cada régimen de acumulación se estabiliza a partir de una determinada regulación.

Un punto importante por tanto es la diferenciación entre pequeñas crisis y grandes crisis o crisis estructurales, que son cualitativa y cuantitativamente diferentes. Se entiende por gran crisis un periodo en el cual la dinámica del sistema y las formas que adoptan las

---

<sup>18</sup> Según la teoría marxista, (Marx ([1894]1978) la tasa de plusvalía designa el grado de explotación de la fuerza de trabajo, diferenciándose entre una extracción de plusvalía absoluta, sustentada en la prolongación de la jornada laboral, y una extracción de plusvalía relativa, determinada por el aumento de la productividad, a partir de una modificación de la composición técnica del capital orientada a economizar la fuerza de trabajo (Aglietta 1979).

luchas sociales y políticas entran en contradicción con el conjunto de las formas estructurales que constituyen la base del régimen de acumulación y regulación (Boyer 1986).

Finalmente, entre las distintas formas institucionales existe una a la que los autores conceden especial importancia: la relación salarial, entendida como “*las modalidades según las cuales cada empresa administra los componentes organización del trabajo, duración, salario, perspectivas de carrera, ventajas sociales y salario indirecto. Unos dispositivos inscritos a su vez en el sistema jurídico e institucional que precisa los derechos de los asalariados, las prerrogativas de los empresarios y las modalidades de resolución de los conflictos* (Boyer 2007:31).

Teniendo en cuenta el aparato conceptual descrito, la crisis del fordismo, que emerge en la década de los 70, se caracterizaría por poseer los rasgos de una gran crisis. La subida del precio de las materias primas derivado del incremento del coste del petróleo, sería simplemente el detonante. La causa fundamental es el agotamiento del régimen de acumulación fordista que desestabiliza el círculo virtuoso y desencadena la búsqueda de una nueva regulación sustentada en los principios de la flexibilidad. Los motivos de tal agotamiento que a continuación se exponen seguirán, fundamentalmente, la explicación desarrollada por Boyer (1986), Aglietta (1979), Coriat ([1982]2001) y Lope (1996).

### *1.1- Cambios en el funcionamiento de los mercados*

La producción en masa, dentro de un sistema de competencia monopolista tendente a la concentración del capital, basa su estrategia en una producción estandarizada de bienes que, de acuerdo a la lógica de las economías de escala, lleva a las empresas a considerar demasiado pequeño el mercado nacional (Boyer 1986). El necesario recurso a las exportaciones conduce a un aumento de la competencia entre países que incrementa la tasa de penetración del mercado interior. El aumento de la competencia internacional complejiza la relación producción-consumo por dos motivos. En primer lugar, la producción debe ajustarse ahora a normas de consumo internacionales sobre las que las empresas poseen menor control. En segundo lugar, un aumento de la producción y la productividad combinado con aumento de los salarios -de acuerdo con la lógica del círculo virtuoso- puede no verse compensada con un aumento del consumo dado el incremento de la tasa de penetración en el mercado interior de las empresas extranjeras.

Un segundo factor a considerar es la diversificación de la demanda y sus crecientes exigencias de variedad y calidad. Como se ha señalado, el fordismo estaba asociado a una competencia monopolística u oligopolística basada en la producción de bienes estandarizados, que se diferenciaban principalmente a través de la publicidad o el “styling” (Alonso 1999). Sin embargo, con el paso del tiempo, los consumidores han demandado también una mayor variedad de los valores de uso. De este modo, la estrategia de diferenciación de los productos basada únicamente en las estrategias citadas encuentra limitaciones. Por otro lado, Boyer (1986) apunta hacia un agotamiento de la “norma de consumo de la posguerra” que hace que los consumos más dinámicos no se relacionen con las principales industrias fordistas. Por este motivo, las rentas adjudicadas según la norma salarial fordista, no se destinan al consumo de bienes generados por el sistema productivo.

Finalmente, cabe añadir un tercer factor, consecuencia directa del aumento de la competencia internacional y las demandas de diversificación de la producción: el aumento de las fluctuaciones de la demanda. El fin de la demanda estable es incompatible con sistemas de producción altamente especializados incapaces de reaccionar con rapidez a tales variaciones. Ante estas nuevas condiciones, la empresa fordista se habría constituido en un “gigante estúpido” (Rifkin 2004) incapaz de adaptarse a un entorno cambiante.

Asumida la importancia de estas transformaciones, no está demás incorporar algunos matices que cuestionan la relevancia otorgada a los cambios en la estructura de los mercados como factor explicativo de la crisis del fordismo (y del debilitamiento de la norma social de empleo). Así, Ritzer (1996) argumenta la existencia de mercados punteros, como el energético, en los que no se observa una diversificación de la demanda, así como subsectores tales como la comida rápida o las grandes superficies de venta y sanidad, cuyos mercados se caracterizan por la estandarización y la masificación. Por otro lado, Lope et al (2002) cuestionan la asunción en torno a la diversificación de la demanda, exponiendo diferentes ejemplos en los que el mercado ofrece una variada gama de un mismo producto que no se corresponde con necesidades reales o demandas de los consumidores. Concretamente, los autores exponen los casos de la industria automovilística, oferente de distintas variedades de un mismo modelo de coche; el caso de pañales ofrecidos para niños de distintos meses, dotados de capacidades de absorción diversas; y el caso de créditos bancarios específicos para cada

eventualidad (viaje, coche, matrícula de curso) y estatus (ama de casa, estudiante, etc.), pero prácticamente idénticos entre si.

### *1.2- Limitaciones técnicas del sistema de producción fordista*

Respecto a las limitaciones técnicas, Aglietta (1979) alude, en primer lugar, al problema de la elevación del tiempo relacionado con el desequilibrio en la cadena de producción. Este fenómeno se debe a los problemas que encuentra la cadena para imponer un tiempo fijo en una realidad en la que no todos los obreros tienen ciclos de movimiento de la misma duración. La imposibilidad de distribuir igualmente los tiempos genera una pérdida total de tiempos, equivalente a la suma de los tiempos de espera de los trabajadores que tienen ciclos más cortos. La pérdida de tiempos aumenta, además, mientras continúa expandiéndose la parcelación de las tareas y la división del trabajo, complicándose el equilibrio entre las diversas funciones laborales y las distintas secciones de la empresa (Lope 1996).

Por otro lado, el recurso a equipos especializados en una organización del trabajo que multiplica y parcela los puestos de trabajo hace cada vez más difícil los aumentos de productividad, cuestionando de este modo la lógica misma del sistema fordista. Asimismo, la contraparte a un sistema extremadamente eficaz en el control de tareas sencillas desde la dirección, es una limitación de los sujetos en el proceso de trabajo que hace que los fallos tarden más en detectarse, dificultando también la capacidad de respuesta y adaptación a los cambios en la demanda (Boyer 1986).

### *1.3- Efectos de la intensificación del trabajo y rechazo de los trabajadores a las condiciones fordistas*

El anclaje de los trabajadores a un ritmo uniforme pero diariamente creciente, unido a la reducción del tiempo de descanso, introduce nuevas formas de fatiga psicológica que no pueden recuperarse de un día a otro. En este sentido, Coriat ([1982]2001) enumera distintos problemas como el absentismo, la rotación del personal y la falta de cuidado en la producción, que revelan actos de resistencia voluntaria, pero también efectos relacionados con el aumento de la fatiga. Del mismo modo, el incremento de las huelgas y otras acciones industriales en los últimos 60 y los primeros 70, como la ocupación de las fábricas, son indicios de la creciente aversión de los trabajadores respecto a las

condiciones de trabajo fordista (Coriat [1982]2001) que, además, se hacen menos soportables conforme aumenta el nivel educativo y cultural de los trabajadores (Lope 1996).

Partiendo desde una perspectiva weberiana y, por tanto, distinta de la de los autores regulacionistas, Boltansky y Chiapello (2002) han denominado este periodo que comprende los últimos 60 y los primeros 70 del siglo XX como los “años críticos” del capitalismo. Según su tesis, basada en el análisis del caso francés, la crítica obrera que emerge en estos años se desarrollará, de manera novedosa en la historia, aunando distintas fuentes de indignación<sup>19</sup> que, en etapas anteriores, eran expresadas por grupos de actores diferentes. Para explicar este proceso, los autores distinguen entre una *crítica artística* y una *crítica social*. La primera, asociada a la invención de un mundo de vida bohemio, recurre principalmente a fuentes de indignación que denuncian el anhelo capitalista de dominar a los seres humanos y someterlos a un trabajo prescrito con el único fin de obtener beneficios. La segunda crítica, inspirada en el marxismo, alerta sobre el egoísmo de los intereses particulares de la clase burguesa y la miseria de la clase trabajadora en una sociedad en la que la riqueza aumenta como nunca antes en la historia.

Ambas críticas, al estar vinculadas a fuentes ideológicas diferentes, no son siempre compatibles y, por este motivo, habrían sido expresadas por actores distintos a lo largo de la historia, con algunas excepciones provenientes de vanguardias políticas. Sin embargo, en la década de los 70 los autores observan en el ámbito del trabajo y la producción una asociación entre estos dos tipos de crítica. Así, las reivindicaciones clásicas del movimiento sindical (disminución de la jornada laboral, mejoras salariales, seguridad laboral, derechos sociales, etc.) se complementan con críticas de carácter cualitativo que denuncian el poder jerarquizado, el autoritarismo, las tareas prescritas y, en general, la división del trabajo taylorista. La contraparte de estas denuncias son las exigencias de autonomía y autogestión. Sintéticamente, Boltansky y Chiapello

---

<sup>19</sup> Según Boltansky y Chiapello (2002), la crítica al capitalismo se ha sustentado sobre cuatro fuentes de indignación: a) el capitalismo como fuente de desencanto e inautenticidad de los sentimientos y las personas; b) el capitalismo como fuente de opresión que se opone a la libertad, a la autonomía y a la creatividad de los seres humanos; c) el capitalismo como fuente de miseria de los trabajadores y de desigualdades; d) el capitalismo como fuente de oportunismo y egoísmo que solo favorece los intereses particulares, debilitando los lazos sociales y las solidaridades comunitarias. De acuerdo a los autores, la crítica artista recurriría a las dos primeras fuentes de indignación para denunciar al capitalismo mientras que la crítica social a las dos segundas.

(2002:247) aseveran que, “*en el contexto de la década de los 1970, las dos críticas se expresan, sobre todo, bajo la forma de una demanda de seguridad (en lo que respecta a la crítica social) y de una demanda de autonomía (en lo que se refiere a la crítica artística)*”.

Este carácter novedoso de la crítica refleja una ruptura del pacto implícito entre capital y trabajo que llevó a este último a aceptar las penosas condiciones laborales vinculadas a la organización taylorista-fordista a cambio de aumentos salariales y mejora de las condiciones de vida, al incorporar nuevas exigencias que dicha organización del trabajo, inherentemente jerárquica y autoritaria, no puede asumir.

Paradójicamente, las décadas críticas del capitalismo y, especialmente, los argumentos tomados de la denominada *crítica artística* (democracia industrial, autogestión, etc.), han terminado aportando, una gran parte de los recursos normativos y justificativos en los que se apoya el nuevo espíritu del capitalismo<sup>20</sup> que emerge en los 80 y 90 para conseguir la adhesión de los trabajadores a los imperativos de la acumulación en el nuevo orden económico postfordista. Asimismo, Boltansky y Chiapello (2002) observan que una parte de tales reivindicaciones han transformado las prácticas empresariales, favoreciendo un mayor uso del capital humano de los trabajadores, reduciendo la especialización, limitando el papel de las jerarquías, etc.:

*“Las facciones innovadoras de la patronal adoptarán una nueva interpretación de la crisis de la cual se desprenderá una segunda estrategia. Comprenderán la crisis en términos de la crítica artística, como una revuelta contra las condiciones de trabajo serviles y contra las formas de autoridad tradicionales. No esperan ya el retorno a la paz social de la acción de las centrales sindicales, cesarán de negociar con ellas mejoras sociales y, por el contrario, pretenderán eludirlas en el ámbito local y en el lugar del trabajo”* (Boltansky y Chiapello 2002:257-258)

No obstante, el atractivo de estas políticas empresariales postfordistas, que prometen cierta liberación, no será suficiente, como se sostendrá en capítulos posteriores, para contrarrestar los efectos en términos de inseguridad que desencadenarán. Además, estas

---

<sup>20</sup> Boltansky y Chiapello (2002) definen el espíritu del capitalismo como la ideología que justifica el compromiso con el capitalismo. Según los autores, del análisis de la literatura de gestión empresarial contemporánea se desprende el surgimiento de un nuevo espíritu capitalista que, apoyado en una parte del discurso crítico de los 60 y 70, proporciona argumentos normativos diferentes a los de su predecesor para obtener la adhesión de los trabajadores a las exigencias de la acumulación en el modelo posfordista.

nuevas prácticas no engendrarán un movimiento crítico similar el observado en estas décadas, en parte debido al desconcierto de las organizaciones sindicales ante los cambios y su incapacidad para formular alternativas, más allá de estrategias meramente defensivas (Lope et al. 2002).

#### *1.4- Costes sociales crecientes*

Finalmente, Boyer (1986) y Aglietta (1979) aluden a la existencia de costes colectivos crecientes resultantes de las nuevas necesidades (educación, vivienda, urbanización, sanidad, jubilación), cuyo precio relativo aumenta al no ser satisfechas por la producción en serie. El aumento del precio de los servicios colectivos eleva el coste de la reproducción social de la fuerza de trabajo, haciendo que su financiación pese sobre la acumulación del capital, en un momento en el que el sistema técnico de producción fordista se ve incapaz de aumentar la productividad. Por este motivo, argumenta Aglietta (1979:144), “*no ha de sorprender, pues, que la crisis de la organización del trabajo sea simultáneamente el momento de una ofensiva general de la clase capitalista para reducir los gastos sociales y una época de perturbaciones financieras para los organismos públicos*”.

#### *1.5- Fin del crecimiento virtuoso*

A partir de los diversos aspectos abordados en las páginas anteriores, los autores de la escuela de la regulación sostienen que, al finalizar la década de los 70, se inicia la transición de un régimen de acumulación fordista a otro régimen cuya estructura, sin embargo, no se concreta de un modo claro. La vaguedad a la hora de definir las características del nuevo régimen, conceptualizado generalmente a partir del término posfordismo<sup>21</sup>, ha sido habitualmente una fuente de críticas para los detractores del enfoque de la regulación (Köler y Artiles 2005).

Según la tesis de los autores regulacionistas, los cambios en el funcionamiento de los mercados y las debilidades técnicas del sistema de producción fordista, sumados a una aversión creciente de los trabajadores frente a un proceso de trabajo ajeno a su control y sujeto a ritmos crecientes, ponen en tela de juicio la pervivencia del capitalismo fordista, al alterar las bases que alimentaron el crecimiento virtuoso.

---

<sup>21</sup> Aglietta (1979), por el contrario, habla de neofordismo, haciendo referencia a las transformaciones en el proceso de trabajo asociadas al cambio técnico

Los efectos de la crisis, manifiestos en los últimos 70 y primeros 80, se acrecientan, además, por el desvanecimiento de instituciones reguladores a escala internacional como el sistema Breton Woods, que cuestionan la pervivencia del dólar como moneda internacional tras la declaración de inconvertibilidad de 1971. En este periodo, los ritmos de crecimiento, que en las décadas doradas se situaban entre el 5 y el 7%, se reducen al 1 o el 2% anual, instalándose en las sociedades europeas un desempleo masivo que traslada nuevas presiones a las políticas de empleo forjadoras de la norma social fordista.

En el nuevo contexto, Boyer (1986) y Jessop (2002) han manifestado la tendencia de los estados occidentales a sustituir las políticas keynesianas y de bienestar social por políticas de oferta y flexibilización del mercado laboral, tendentes a supeditar los derechos y el bienestar social a la competitividad económica. Esta nueva racionalidad de las políticas de empleo se complementaría con una tendencia de las empresas a actuar como entidades flexibles, a partir de políticas de gestión de la mano de obra que rompen con los compromisos pasados.

Entendiendo la flexibilidad, en sintonía con Boyer<sup>22</sup> (1986), como la respuesta hegemónica de los años 80 en el orden de las política de los estados y las empresas a la crisis del régimen de acumulación fordista, el siguiente apartado expone distintas aproximaciones teóricas insertas en dicho enfoque que, poniendo el foco de atención en diferentes elementos de la reestructuración, contribuyen a la erosión de la norma social de empleo fordista.

## 2- La Flexibilidad

A nivel académico, el debate sobre la flexibilidad aglutina a un conjunto de autores que aportan en la década de los 80 un diagnóstico relativamente similar en relación a la crisis del régimen de acumulación fordista, preconizando una ruptura con las políticas de gestión de la mano de obra y la regulación e instituciones que dieron origen a la norma social de empleo fordista. La polisemia o elasticidad del término permite a

---

<sup>22</sup> Boyer (1986) entiende la flexibilidad a partir de cinco definiciones que comprenden: 1) la mayor o menor adaptabilidad de la organización productiva para ajustar sus equipamientos a una demanda cambiante; 2) la aptitud de los trabajadores para cambiar de puestos de trabajo; 3) la sensibilidad de los usuarios para adaptarse a la situación económica de cada empresa y a la situación económica en general; 4) la flexibilidad jurídica que regula el contrato laboral y las condiciones sobre el despido; 5) la flexibilidad de las empresas para liberarse de las regulaciones públicas que limitan su libertad de gestión



diferentes autores centrarse en distintos elementos de la reestructuración, que dan lugar a diversas interpretaciones, perspectivas y propuestas, dotadas de un nexo común en la idea de discontinuidad respecto al fordismo (Pollert 1994; Hyman 1994).

Las ideas surgidas al calor del debate de la flexibilidad han ejercido una gran influencia en los gobiernos de los países europeos, sirviendo para legitimar importantes recortes en los derechos de los asalariados (Recio 2002). Subrayando la conformidad de los gobernantes europeos con tales diagnósticos y propuestas, Pollert (1994) advertía que al finalizar la década de los 80, la flexibilidad, a pesar de su carácter amorfo o impreciso, se había convertido en una piedra angular de su lenguaje.

Por tanto, nos encontramos con un enfoque que combina diagnósticos de la realidad y recomendaciones, cuya aceptación por parte de los gobiernos (favorecida en buena parte por la mediación desarrollada por instituciones internacionales como la OCDE) y empresarios, transforma la norma social fordista en el plano de las políticas de empleo del estado y las empresas (Bouffartigue 1999).

A nivel teórico, vale la pena distinguir distintas corrientes que ponen el acento en los elementos legislativos e institucionales que arrojan rigideces al mercado, en la acción empresarial y sus métodos para adaptarse a la inestabilidad creciente de los mercados o en las potencialidades de las nuevas tecnologías productivas. Atendiendo a esta pluralidad de interpretaciones, a continuación se sintetizan las líneas básicas de tres perspectivas insertas dentro del debate de la flexibilidad: a) el enfoque neoclásico; b) la perspectiva teórica de la empresa flexible; y c) el modelo de la especialización flexible y la empresa red

### *2.1- La teoría neoclásica y la flexibilidad laboral*

La teoría neoclásica, aplicada al mercado de trabajo, adquiere una importancia capital para explicar el desempleo en la década de los 80, de la mano de economistas como Friedman (1968). Refinando la teoría clásica y poniendo en tela de juicio la posibilidad de una política de empleo keynesiana, este autor acuña el concepto de “tasa natural de paro” para explicar un nivel de desempleo a partir del cual, los intentos de reducirlo a través de políticas expansivas generarán un incremento de la inflación sin que se limite el paro. Según Recio (2002), la estanflación que sufren las economías europeas tras la crisis del petróleo, permitió que la teoría de Friedman se presentara como una

confirmación de los hechos. Sembrado así el terreno para la aceptación de una nueva explicación del paro, basada en la reformulación de los postulados clásicos, los años posteriores a la crisis de los 70 presentan una fecundidad de propuestas analíticas que ayudan a afianzar una interpretación de la realidad económica que concuerda con la idea de la existencia de una tasa natural de desempleo no aceleradora de la inflación (NAIRU, por sus cifras en inglés). Los pilares (ya conocidos por el enfoque económico clásico) que sustentan dicho concepto de son el paro friccional, provocado por los procesos de búsqueda de empleo, y el paro estructural, determinado por la inadecuación entre las características de los desempleados y los puestos ofertados, pero reformulados por las nuevas teorías a partir de la introducción de genuinas visiones de ambos fenómenos. De este modo, el paro friccional se empieza a explicar a partir de los supuestos desincentivos presentes en los sistemas de protección por desempleo que convierte a los desempleados en exigentes buscadores de empleo, desligándose de las explicaciones que atienden a las cuestiones de información y estructura imperfecta de los mercados de trabajo. Paralelamente, el cambio tecnológico y los nuevos requerimientos de cualificaciones monopolizan las justificaciones en torno al desempleo estructural (Recio 2002).

La aceptación de estas ideas tendrá el efecto de limitar el papel de la política fiscal en su afán por conseguir el pleno empleo, desplazándose, además, este objetivo por el de la inflación (Boyer 1986), que se consolidará como un dogma en el tratado de Maastricht de 1992. En este contexto, las principales políticas dirigidas a combatir el desempleo serán las denominadas reformas estructurales, cuyo fin es dotar a los sistemas laborales de una mayor flexibilidad, y las políticas de oferta llamadas a aumentar el nivel formativo de la población, adecuándolo a los requerimientos de cualificación de los puestos de trabajo.

Atendiendo a Recio (2002), el concepto de flexibilidad laboral, sancionado normativamente en el informe de la OCDE “Flexibilidad y mercado de trabajo. El debate actual” (1986), es un subproducto del enfoque neoclásico y su explicación del desempleo, estando ausente en la literatura económica y sociológica anterior a los años 80. La explicación del concepto desarrollado por la OCDE que a continuación se presenta, está basada, fundamentalmente, en Recio (2002) y Pollert (1994).

El citado informe de la OCDE, así como sucesivos estudios elaborados por la

institución, asumen la existencia de una gran transformación en base a algunos de los factores citados a partir de los autores regulacionistas (integración de las economías nacionales o globalización, cambio tecnológico, variación de la demanda, etc.). El alcance del cambio, percibido como una discontinuidad absoluta (Pollert 1994), impide cualquier tipo de oposición, resultando además perjudicial ejercerla, ya que un sistema de producción flexible proporciona una mayor satisfacción de las necesidades individuales y una mayor eficiencia económica (el ajuste más rápido de la producción a la demanda reduciría el desperdicio de materiales y trabajo, los costes de almacenamiento, etc.).

A un sistema de producción flexible le corresponde un sistema laboral flexible, es decir, una fuerza de trabajo que pueda adaptarse constantemente a las necesidades cambiantes del mercado. Dado que la legislación laboral y las restricciones vinculadas a la negociación colectiva son entendidas como rigideces o trabas a la flexibilidad, la OCDE asume que debe incrementarse la discrecionalidad con que las empresas pueden gestionar su fuerza laboral (Recio 2002). La consigna central de la política de la flexibilidad laboral se centra así en combatir las rigideces derivadas de la regulación institucional que limitan la asimetría laboral y desincentivan la participación laboral: rigideces salariales (de las cuales la negociación colectiva sectorial sería la principal culpable), rigideces asociadas a la contratación y el despido (vinculadas al predominio de formas contractuales indefinidas con indemnizaciones por despido), a la movilidad interna, a la duración y distribución de la jornada, y a los sistemas de protección social contra el desempleo, que convierten a los parados en sujetos demasiado exigentes a la hora de buscar ocupación.

La evolución del empleo en los años posteriores a la crisis, y las diferencias en los niveles de paro entre los países dotados de sistemas laborales flexibles y aquellos provistos de amplios dispositivos legislativos de protección al empleo, contribuyeron al afianzamiento del modelo explicativo de la flexibilidad laboral. En este sentido, es destacable que uno de los elementos discursivos más recurrentes empleados por la OCDE para legitimar la flexibilidad fue la comparación entre el sistema laboral flexible de Estados Unidos, con bajos niveles de paro, y los sistemas rígidos europeos, incapaces de crear empleo debido a la llamada “euroesclerosis” (Jacobsson 2004b). Sin embargo, las diferentes evoluciones en materia de empleo presenciadas entre los países que componen la Europa de las rigideces en los años posteriores a la crisis ponen de

manifiesto las deficiencias de una propuesta que focaliza toda la explicación sobre los problemas del mercado laboral en las instituciones extramercantiles. Por añadidura, la investigación institucional comparada muestra como ciertos rasgos de las llamadas economías coordinadas<sup>23</sup>, que podrían ser generadores de rigideces atendiendo a la visión neoclásica, no sólo no impiden la creación de empleo sino que, además, pueden generar entornos más favorables a la innovación que economías en las que el mercado desempeña un papel más importante (Hall y Soskice 2002). Del mismo modo, la variabilidad en los modos de implementar los ajustes revela la existencia de distintas vías para alcanzar la adaptación de la actividad laboral a las demandas de la sociedad y el mercado, con consecuencias sociales más o menos dolorosas. Como asevera Recio (2002:63), *“no es lo mismo ajustar la actividad laboral en forma de entrada y salida del empleo (y por tanto generando periodos recurrentes de desempleo) que hacerlo variando el contenido de la actividad laboral para adaptarse a las necesidades de cada momento; de la misma manera que no es lo mismo adaptarse mediante un recorte salarial que hacerlo mediante un proceso formativo sin perjuicio de los niveles de vida”*. En esta misma línea, Pollert (1994) apunta que incluso en los informes de la OCDE (1989) se reconocen distintas fórmulas, explicitando la diferencia entre las reformas llevadas a cabo en Francia y Reino Unido, centradas en aumentar la capacidad para despedir trabajadores y flexibilizar el horario; y las reformas implementadas en Suecia y Alemania, ligadas al aumento de la polivalencia, la cualificación y la capacitación. Según la autora, *“estas observaciones superficiales permiten pensar que quienes creen que están participando en el mismo debate sobre la flexibilidad a escala internacional pueden estar refiriéndose a procesos muy diferentes dentro de contextos económicos, jurídicos e institucionales inconmensurables”* (Pollert 1994:51).

Por tanto, es importante tener en cuenta que los gobiernos pueden decantarse por diferentes reformas jurídicas e institucionales a fin de favorecer la adaptación de las empresas a las demandas del mercado en el nuevo contexto posfordista. Las diferentes estrategias de adaptación que las empresas desarrollan en busca de flexibilidad son abordadas y conceptualizadas por el enfoque que a continuación se expone: el enfoque de la empresa flexible.

---

<sup>23</sup>Las economías coordinadas de mercado son, según Hall y Soskice (2001), aquellas cuyas instituciones, a través de su interrelación y complementariedad, incentivan a las empresas a orientar sus acciones estratégicas a través de la coordinación e interacción con otros actores, y no simplemente a través del mercado. Este enfoque se explica con mayor detalle en el tercer apartado de este capítulo

## 2.2- *El enfoque de la empresa flexible*

El enfoque de la empresa flexible, desarrollado por Atkinson (1987), proporciona una construcción analítica que recoge, en un marco común, los diferentes parámetros de cambios observados en las políticas empresariales de gestión de la mano de obra.

Las transformaciones acontecidas en las economías europeas a finales de los 70 (aumento de la competitividad, aceleración del ritmo del cambio tecnológico, incremento de las fluctuaciones de la demanda, etc.) explicarían el desarrollo de nuevas estrategias empresariales orientadas a adaptar los salarios y el empleo a la inestabilidad de los mercados. Esta adaptación se consigue mediante cuatro estrategias encaminadas a reestructurar los mercados internos<sup>24</sup> de las empresas: a) flexibilidad numérica, definida como el ajuste de horas y trabajadores a los niveles de producción; b) flexibilidad funcional, entendida como los procesos adaptativos a través de los cuales la mano de obra se ajusta a los requerimientos de un sistema de producción cambiante; c) flexibilidad externa o distanciamiento, referente a las prácticas de subcontratación y externalización de la producción; d) flexibilidad salarial, entendida como el ajuste del salario a las competencias, productividad y movilidad.

Según Atkinson (1987), los empresarios tienden a perseguir la flexibilidad numérica y la flexibilidad funcional a partir de los distintos grupos de trabajadores que existen en la empresa, pretendiendo, al mismo tiempo, expulsar a otros trabajadores fuera del mercado interno mediante la flexibilidad externa. El resultado de las diferentes estrategias es la configuración de tres segmentos principales:

- Trabajadores del núcleo: son los empleados que desarrollan las actividades que la empresa considera más importantes. Suelen ser varones; gozar de relaciones contractuales propias de la norma social fordista (jornada completa, contrato indefinido, etc.); y ostentar cualificaciones que la empresa no puede encontrar con facilidad en el mercado de trabajo externo. A partir de estos trabajadores la

---

<sup>24</sup> El mercado interno, explicado con mayor precisión en el siguiente apartado, es un concepto acuñado por Doring y Piore (1985) para explicar la segmentación laboral. Se define como una unidad administrativa que puede ser una empresa o una parte de una empresa, que se caracteriza por restringir la entrada de los trabajadores externos a determinados puestos o puertos de entrada, y establecer la asignación y el precio del trabajo a través de normas y procedimientos administrativos internos que operan con una lógica distinta a la de los mercados competitivos externos. Según Atkinson (1987), el empresario es el principal agente de cambio en relación al mercado interno, mientras que los gobiernos potencian la flexibilidad en el mercado externo.

empresa busca la flexibilidad funcional, ofreciéndoles buenas condiciones laborales a fin de obtener la conformidad y adhesión que esta estrategia de flexibilidad exige.

- Trabajadores de la periferia: son los empleados que desarrollan las actividades que la empresa considera más rutinarias o mecánicas. Su relación contractual se aleja de la norma social fordista (tiempo parcial, contrato temporal) y poseen cualificaciones fáciles de encontrar en el mercado de trabajo externo. A partir de estos trabajadores la empresa busca la flexibilidad numérica
- Trabajadores externos: se trata de empleados de otras empresas, contratados por agencias de empleo o a través de subcontratos, pudiendo también ser autónomos. Desarrollan aquellas actividades que la empresa externaliza, pudiendo ser muy especializadas o absolutamente accesibles a cualquier trabajador. Por este motivo, estos trabajadores presentan una gran variabilidad en lo tocante a las características de su empleo. La empresa los considera como el segundo orden de trabajadores numéricamente flexibles

La búsqueda de flexibilidad funcional y numérica conduce a la dualización de las condiciones de empleo y trabajo en el interior de las empresas entre los trabajadores sujetos a la flexibilidad funcional y aquellos frente a los que recae la flexibilidad numérica y externa: *“Parece darse una tendencia común que divide a la población activa europea en grupos nucleares, cuya experiencia laboral se estructura de acuerdo con la lógica a largo plazo del mutuo compromiso entre empresario y trabajador, y una amplia gama de grupos periféricos y externos cuya experiencia se estructura según la lógica del mercado, que ha de ser por fuerza breve”* (Atkinson 1987:15). Los empresarios pueden sopesar el tipo de equilibrio a alcanzar entre el empleo del núcleo y la periferia, a pesar de que nunca se trata de una decisión completamente libre, estando condicionada por diferentes factores entre los cuales se destacan las condiciones del mercado de productos, el mercado laboral, la organización del trabajo, las características productivas de la empresa o la legislación vigente.

Una de las críticas más acertadas, a juicio de esta tesis, respecto al modelo de la empresa flexible, tiene que ver con el sesgo funcionalista que rezuma el planteamiento de Atkinson (1987), al entender las estrategias empresariales como respuestas racionales

llamadas a hacer frente a la creciente inestabilidad de los mercados. A este respecto, Grimshaw y Rubery (1998) han argumentado que las reestructuraciones de los mercados internos pueden responder, en ciertos casos, a actuaciones oportunistas de las empresas, orientadas a reducir los costes en un contexto regulatorio, político y económico que ofrece mayores facilidades.

También puede reprocharse la escasa atención prestada al análisis de las características de la fuerza de trabajo que llevan a mujeres, jóvenes o inmigrantes a ostentar la mayoría de los puestos periféricos. Esta crítica, al igual que las anteriores, será retomada en el tercer apartado de este capítulo, dedicado a la segmentación.

Teniendo en cuenta las debilidades apuntadas, esta tesis utilizará la conceptualización de Atkinson (1987) en el momento en que se aborden los casos de España y Reino Unido, como instrumento analítico para explicar los distintos cambios en la legislación laboral, entendiéndolos como actuaciones políticas destinadas a favorecer e incentivar el ajuste empresarial a partir del recurso a distintas vías flexibilizadoras.

Una vez expuesto el modelo de la empresa flexible, a continuación se desarrolla una aproximación que pone el acento en los aspectos organizativos y tecnológicos a partir de los cuales las empresas pueden dotarse de mayor flexibilidad, en un nuevo entorno económico que supuestamente exige trabajadores más versátiles y cualificados.

### *2.3- El modelo de la especialización flexible y la empresa red*

El modelo de la especialización flexible ha sido desarrollado por Loverman (1989) y Loverman y Sengenberger (1992), entre otros, siendo la obra de Piore y Sabel (1990), *La segunda ruptura industrial* la que sienta las bases de este enfoque. En ella, los autores exponen la tesis del agotamiento de la denominada “economía de la producción masiva” surgida en los años 20 a través de empresas oligopólicas con gran poder para estabilizar los mercados e incluso crearlos (como la industria del automóvil) en aquellos casos para los que nunca había existido una demanda masificada.

La organización del trabajo y la producción que se convierte en hegemónica en esta época, poseía ciertas ventajas en el escenario fordista de mercados estables y consumo estandarizado. Sin embargo, la evolución del consumo hacia unas nuevas exigencias de diferenciación, calidad y originalidad, vuelve obsoleta dicha organización, demandando

cambios técnicos y organizativos adecuados a una producción cambiante y de calidad, susceptible de producir distintos tipos de bienes en periodos cortos de tiempo.

La respuesta frente a estas exigencias no requiere inventar un nuevo modelo productivo y técnico, sino reinventar un modelo de especialización flexible que existió en las pequeñas fábricas y asociaciones gremiales de productores artesanos del siglo XIX y parte del XX. De este modo, los autores abogan por acabar con el paradigma tecnológico hegemónico desde mediados del siglo XX, la economía de producción masiva, y recuperar el modelo de fábrica prototípico del “obrero proudhoniano”, caracterizada por el empleo de máquinas artesanales versátiles capaces de adaptarse a la producción de bienes de distinta naturaleza, y un ambiente industrial donde prevalece más la cooperación que la competencia. Este modelo, un tanto idealizado por los autores, respondería con eficiencia a los cambios acontecidos en el mercado, mejorando además el contenido del trabajo y las cualificaciones de los trabajadores y generando, se intuye, un núcleo en consolidación de trabajadores polivalentes con especialización flexible (Pollert 1994).

La propuesta incide en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (o grandes empresas con estructuras productivas descentralizadas) que sustituyen a las grandes plantas fordistas, capaces de interrelacionar sus unidades productivas en territorios concretos combinando sus recursos para adecuarse a las exigencias de la demanda. Junto con esto, se insiste en las ventajas que ofrecen los avances en las tecnologías de la información<sup>25</sup>, y en los cambios organizativos que sustituyan a las estructuras jerárquicas, aumentando la fluidez de la comunicación y descentralizando la producción.

La especialización flexible, requiere por tanto una estructura institucional completamente distinta a la de la producción en serie, al exigir una innovación constante que se basa en “*el dinamismo tecnológico y la combinación de cooperación extensa y competencia vigorosa*” (Loverman y Sengenberger 1992:70)

---

<sup>25</sup> Las tecnologías de la información constituyen desde los 80 el núcleo tecnológico fundamental. En ellas se basan tanto las tecnologías genéricas como aquellas que se concretan en los centros de trabajo. Su relevancia estriba en que pueden ser introducidas en cualquier actividad económica o de producción (desde equipamiento productivo hasta sistemas de organización y gestión). Las TIC derivan de los avances en la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones. Están compuestas por equipos (hardware o aparatos), y por las formas de operar de los mismos, guiados por software o sistemas de soporte lógico que dotan a las aplicaciones tecnológicas de altas dosis de automatización y autorregulación (Lope 1996)



Algunos de los referentes empíricos más extendidos de este enfoque están, en primer lugar, en los distritos industriales surgidos en los países del sur de Europa de industrialización tardía, siendo las regiones del centro y noroeste de Italia (Tercera Italia) el máximo exponente; y en algunos proyectos de especialización territorial en Estados Unidos como el caso de Silicon Valley y la empresa de la micro electrónica. Un distrito industrial puede ser definido como un “*cúmulo de interdependencias sociales e industriales en un lugar determinado*”, que se manifestaría de tres maneras: “*como un mercado de trabajo relativamente independiente, como una matriz local de interrelaciones técnicas y como una red de vínculos socioculturales*” (Becattini 1992:204). Los distritos industriales aglutinan pequeñas empresas en un territorio concreto (en el que el capital social y los vínculos socioculturales desempeñan un papel fundamental), las cuales actúan juntas para producir variantes de un determinado producto básico. Su colaboración, supera así las deficiencias de la “gran empresas fordista” permitiéndolas actuar como una gran empresa y disfrutar de las ventajas de la economía de escala, pero superando al mismo tiempo las rigideces, a través de un proceso continuo de adaptación de objetivos y medios individuales.

En segundo lugar, las grandes empresas también pueden adaptarse a la producción flexible. De este modo, Piore y Sabel (1990) explican la recuperación del legado artesanal mediante la descentralización interna de las grandes empresas. La nueva organización de la producción que comienza a instaurarse en empresas de grandes dimensiones en los 80, reflejaba la vuelta al taller como unidad básica de producción, gracias a las ventajas que ofrecían las máquinas controladas numéricamente por ordenador, derivadas de su mayor versatilidad. En este sentido, Piore y Sabel (1990) observan una descentralización interna de la fábrica desarrollada a través de la creación de plantas o unidades que agrupan grupos de máquinas especializadas en una fase de producción, al igual que los pequeños talleres italianos. Por añadidura, los autores destacan la reforma de los sistemas salariales en estas empresas, destinados a reflejar la utilización flexible del trabajo, a través de definiciones diversas de los puestos, que incrementarían el nexo entre el salario y los rendimientos.

La implantación de un sistema de producción flexible implica, en cualquiera de los casos, el reemplazo del trabajador semi-cualificado, apéndice de máquinas especializadas en el paradigma tecnológico de la producción masiva, por un trabajador polivalente que ve como se enriquece su proceso de trabajo merced al avance de la

tecnología informática y la micro-electrónica. Así lo expresan los autores: “*la tecnología ha acabado con el dominio de las máquinas especializadas sobre los trabajadores no especializados o semiespecializados, y reorientado el progreso por el camino de la producción artesanal*” (Piore y Sabel 1990:262)

A partir de un perspectiva teórica que supera parcialmente ciertas deficiencias analíticas presentes en el enfoque de la especialización flexible<sup>26</sup>, Castells (1997) también identifica el surgimiento de un nuevo paradigma organizativo. Su tesis, de influencia weberiana, sostiene la existencia de un código cultural común, entendido como base ética o “espíritu del informacionalismo”, que se concreta en distintos contextos geográficos en la forma organizativa de la empresa red.

En consonancia con Piore y Sabel (1990), Castells (1997) encuentra una discontinuidad histórica en el capitalismo, observable en la transformación de la empresa integrada verticalmente (y la pequeña firma independiente) a partir de la búsqueda de flexibilidad de las organizaciones. Según su argumentación, la búsqueda de flexibilidad de las organizaciones es un requisito imprescindible para su supervivencia, dentro de una nueva economía informacional y global, en la cual “*la productividad y competitividad de las unidades y agentes de la economía depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficiencia la información basada en el conocimiento*” (Castells 1997:93).

La economía informacional o del conocimiento, en combinación con una forma de competitividad shumpeteriana basada en la destrucción creativa y organizada globalmente (Jessop 2002), habría llevado a las empresas a dotarse de dispositivos organizativos diferentes, que tendrían en común el basarse en redes, como un elemento básico de las nuevas organizaciones (Castells 1997).

Partiendo del concepto de red, el autor propone la convergencia de las distintas trayectorias organizativas (toyotismo, franquicia y subcontratación, alianzas estratégicas

---

<sup>26</sup> El modelo de la especialización flexible, como teoría de la reestructuración de la producción, se apoya en el concepto de paradigma tecnológico y en una exégesis del desarrollo industrial basada en la evolución desde un sistema de producción artesanal hacia un sistema de producción en masa. Por este motivo, “*es la sociedad industrial y no el capitalismo lo que constituye su marco de análisis*” (Pollert 1994:65) explicando la transición de un sistema a otro a partir de los cambios en el mercado y la tecnología. Castells (1997), por el contrario, sitúa la transición desde un sistema de desarrollo industrial hacia un sistema informacional en el contexto de la reestructuración del modo de producción capitalismo de finales del siglo XX.

entre grandes empresas, redes multidireccionales etc.) en un nuevo tipo de paradigma organizativo que surgiría de la interacción entre crisis organizativa (vinculada a la reestructuración del capitalismo) y nuevas tecnologías de la información: la empresa red. La empresa red se define como “*aquella forma específica de empresa cuyo sistema de medios está constituido por la intersección de segmentos autónomos de sistemas de fines*” (Castells 1997:199). Los componentes de la red serían tanto autónomos como dependientes, pudiendo generar conocimiento y adaptarse a la “geometría variable” de la economía global, al ser flexibles para cambiar los medios al tiempo que cambian los fines. Basándose en la definición de este paradigma organizativo común, Castells identifica distintas redes empresariales<sup>27</sup> en China, Corea y Japón, dotadas de importantes diferencias que el autor explica en base a la actuación de los estados que, sin embargo, encajarían con la forma de organización de la empresa red. Por otro lado, el autor reconoce la tendencia a la concentración de redes empresariales en torno a multinacionales que, según su hipótesis, evolucionarían hacia redes internacionales organizadas a partir de redes descentralizadas cuyos componentes pueden adaptarse a distintos entornos culturales, tanto nacionales como locales, al actuar con cierta autonomía, sin que este proceso signifique la desaparición del poder<sup>28</sup>.

Para concluir la exposición de estas aproximaciones, cabe citar algunas críticas vertidas, fundamentalmente, al enfoque de la especialización flexible. En primer lugar, algunos autores advierten sobre su concepción engañosa del capitalismo (Albo 1987 en Hyman 1994) que, al centrarse en aspectos de la tecnología, la organización social del trabajo y la estructura de los mercados de bienes de consumo, olvida y menosprecia la

---

<sup>27</sup>La empresa red también puede definirse como un conjunto de empresas jurídicamente independientes pero con fuertes vínculos asociativos y ligadas entre sí por el ciclo productivo (Butera 1990, en Martín Artiles 1994). Según el modelo de empresa red planteado por este autor, existen cuatro tipos posibles de empresa red: la empresa red con base jerárquica que ata y supedita a las otras; la empresa red con centro de gravedad concentrado en una agencia estratégica, tipo holding; la empresa red con centro de gravedad múltiple, donde varias agencias estratégicas acceden al mercado de forma alternativa; y la empresa red sin centro, asociada a los distritos industriales (Butera 1990, en Martín Artiles 1994)

<sup>28</sup> La concreción de la empresa red puede consultarse en Martín Artiles (1994). En este artículo, derivado de su tesis doctoral, el autor ilustra el proceso de construcción de la empresa red a partir de un estudio de caso de una constelación de veinte empresas del sector de artes gráficas. El nudo de la red es una empresa multinacional líder del sector y tecnológicamente avanzada, que se apoya en 19 pequeñas empresas, situadas muy próximas a la multinacional, permitiéndole articular el proceso de producción, trasladar excedentes de la plantilla, renovar una parte de la maquinaria, obtener costes de producción mas bajos y sortear la presión sindical. Cada una de las pequeñas empresas se especializa en una fase de la producción y, en esta especialización, reside su dependencia respecto a la empresa nudo. El autor descubre, además, que los propietarios de las pequeñas empresas fueron en su mayoría trabajadores cualificados o cuadros de la multinacional, que los induce a independizarse y los ayuda en diversos aspectos (trasvase tecnológico, formación, etc.).

importancia de la estructura del capital, la legislación laboral y la acción de los gobiernos a través de sus políticas económicas y de empleo.

En segundo lugar, autores como Smith (1994) presentan datos de la industria alimentaria concernientes a la actividad de grandes empresas que estandarizan sus productos a través de la internacionalización de marcas comerciales para demostrar que, en determinados sectores, el fin de los mercados de masas no es más que un mito.

En tercer lugar, Amin (1994) crítica, por un lado, la carencia de una visión crítica en torno a la división internacional del trabajo que crea diversos distritos industriales donde se instauran empresas subcontratistas, sin vinculación ni acción proactiva del territorio, que responden a los procesos de descentralización productiva y funcional de las grandes empresas. De forma conjunta, critica también el sesgo evolucionista y antihistórico, que trata de demostrar la irreversibilidad del retorno a los complejos locales de producción tras la decadencia de las grandes empresas fordistas.

En cuarto lugar, diversos autores llaman la atención sobre la visión excesivamente optimista<sup>29</sup> presente tanto en el enfoque de la segunda ruptura industrial como en el de la empresa red, en relación a la mejora de las condiciones de trabajo derivada de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la emergencia de un núcleo central de trabajadores con amplios conocimientos. Este estereotipo deriva de la exageración o, en los términos de Aglietta (1979), “propaganda desfachatada”, en torno a las necesidades de las nuevas tecnologías de disponer de la implicación creativa de los trabajadores, que redundaría en entornos laborales más plácidos. La lógica es que una tecnología cada vez más sofisticada implica unos empleos cada vez más complejos. Refutando estas ideas, Pollert (1994) expone que las diferentes investigaciones sobre las implicaciones de la nueva tecnología en el proceso de trabajo muestran efectos diversos sobre los puestos de trabajo. En este sentido, Lope (1996) ha demostrado, a partir de una investigación de carácter cualitativo, que el cambio tecnológico genera, simultáneamente, mayores y menores demandas de cualificación, tendiendo a la polarización de las cualificaciones entre el conjunto de la fuerza de trabajo. Por otro lado, investigaciones como las de Murray (1987) o Amin (1994) evidencian como la mayor rentabilidad de las pequeñas y medianas empresas de la “tercera Italia” en la

---

<sup>29</sup> La visión optimista en relación a la mejora de las condiciones laborales a raíz del cambio tecnológico es también defendida por la teoría del capital humano de Schult y Becker, y la tesis de la revolución científico-técnica de Richta (Fernández-Enguita 2002)

década de los 80, no se debió tanto a su mayor innovación técnica, que en algunos casos fue menor que en las grandes empresas, sino que fue el resultado de un alargamiento de los horarios laborales y una reducción de los salarios. En esta misma línea, Castillo (1994) critica la tendencia discursiva a asociar distritos industriales con mejoras en el proceso de trabajo, exponiendo la existencia de concentraciones territoriales de empresas caracterizadas por el predominio de puestos cuyas tareas no exigen apenas cualificación. Este fenómeno es conceptualizado por el autor mediante el término “detrimentos industriales”. Por tanto, puede sostenerse que no existe una relación positiva entre cambio tecnológico y calidad del trabajo. Como apunta Fernández-Enguita (2002:14) en alusión al impacto de las nuevas tecnologías en las condiciones laborales, lo más probable es que *“una parte de los empleados verá mejorar sus condiciones de trabajo o, sobre la base de la experiencia adquirida, accederá tal vez a mejores empleos, pero siempre habrá otra que se vea obligada a abandonar el mercado de trabajo o que logre conservar su empleo sólo a costa de aceptar la degradación de sus condiciones de vida y trabajo”*.

Paralelamente, puede criticarse la asunción presente en el enfoque de la segunda ruptura industrial, y en menor medida en enfoque de la empresa red<sup>30</sup>, en torno al cambio, en sentido ascendente, de la estructura ocupacional derivado del desarrollo de las tecnologías de la información. Esta asunción, asociadas a las tesis del postindustrialismo y la economía informacional o del conocimiento que sustentan ambos enfoques, ha sido aceptada con frecuencia por instituciones como la OCDE o la Comisión Europea, como se comprobará posteriormente en el capítulo VI.

La aceptación un tanto acrítica de estos planteamientos ha reforzado uno de los argumentos centrales de las propuestas políticas convencionales en torno al diagnóstico del desempleo (el otro gran argumento culpa a la regulación o las rigideces, como se vio en el apartado del enfoque neoliberal). Un argumento que se resume en la idea de que el desempleo y la destrucción de puestos de trabajo se deben al desajuste formativo de la mano de obra. Las debilidades de este diagnóstico, que se corresponde con una

---

<sup>30</sup> A este respecto Castells (1997:257) se posiciona en términos más prudentes, sosteniendo que del avance de la sociedad informacional no *“no ha de deducirse que las sociedades en general estén mejorando su preparación, educación o nivel de renta, ni su sistema de estratificación”* dado el *“incremento simultáneo de los niveles más elevados y bajos de la estructura ocupacional”*, que el autor observa tras analizar los datos de los países del G7.

propuesta política que pasa, exclusivamente, por ampliar la formación de la fuerza de trabajo o adaptar sus cualificaciones a los nuevos requerimientos empresariales, han sido puestas en evidencia por diferentes estudios empíricos. Así, Goos et al. (2009) aprecian, analizando datos de la “European Labour Force Survey”, un aumento de la polarización ocupacional en Europa desde los inicios de la década de 1990, expandiéndose, simultáneamente, las ocupaciones mejor pagadas y más cualificadas y aquellas con salarios más bajos y pocas exigencias en términos de cualificación. La polarización derivaría del hecho de que *“technologies are becoming more intense in the use of nonroutine tasks concentrated in high-paid and low-paid service jobs, at the expense of routine tasks concentrated in manufacturing and clerical work”* (Goos et al. 2009:62). Por otro lado, Oesh y Rodriguez (2010) observan, analizando bases de datos desde 1991 a 2008, que las trayectorias ocupacionales difieren entre países como Alemania, en el cual se observa un aumento generalizado de las ocupaciones más cualificadas<sup>31</sup>, y países como España y, sobre todo, Reino Unido, en los cuales se aprecia una clara polarización ocupacional. Según los autores, la expansión de empleos en el sector de servicios interpersonales (situados en los niveles más bajos de la estructura ocupacional) acontecida en estos dos últimos países pero ajena a Alemania, podría deberse a diferencias institucionales que cuestionarían la existencia de una pauta general de cambio ocupacional merced al desarrollo tecnológico y la economía del conocimiento. Todo ello pone de manifiesto que *“la correspondencia entre tecnología y creación de empleo es mucho más compleja de lo que supone el planteamiento convencional, concretándose esta relación de diferentes formas según países y sectores, y sin que sea posible hablar de un modelo general”* (Recio y Banyuls 2004:1).

En base a estas aportaciones, este trabajo entiende la economía informacional o del conocimiento, de acuerdo con Jessop (2004), como una “economía imaginaria” mas o menos coherente con las actividades que describe, teniendo por tanto algún significado que se corresponde con las condiciones materiales. Sin embargo, este discurso es siempre parcial y excluye elementos que son de vital importancia para su total comprensión, tales como la proliferación, paralela, de empleos que poco o nada tienen que ver con el paradigma informacional. La aceptación del imaginario de la economía del conocimiento entre los gestores políticos e instituciones internacionales, reforzaría

---

<sup>31</sup> A pesar de esto, los autores observan un incremento de la polarización ocupacional en Alemania desde 1996, dada la destrucción de empleos de cualificaciones intermedias y el ligero incremento de las ocupaciones de cualificaciones bajas.

el diagnóstico del desempleo basado en el desajuste formativo, legitimando enfoques de políticas de empleo centrados fundamentalmente en la oferta laboral que, implícitamente, culpabilizan a los parados de su suerte, alterando así el significado social del desempleo vinculado a la norma fordista.

Finalmente, puede señalarse como el surgimiento de redes empresariales, a través de las cuales una empresa matriz agrupa una serie de empresas auxiliares que contratan asalariados o se sirven de trabajadores autónomos, dando lugar a una externalización de la producción aún mayor, no responde únicamente al objetivo o estrategia adaptativa de *“ser tan flexibles como para cambiar sus medios con tanta rapidez como cambian los fines, bajo el impacto del rápido cambio cultural, tecnológico e institucional”* (Castells 1997:200), respondiendo, en un gran número de casos, a una estrategia empresarial que busca, sencillamente, la *“elusión de los mecanismos tuitivos que brinda la regulación legal a los trabajadores afectados por estos procesos pluriempresariales”* (Menéndez Calvo 2009:24) debilitando al trabajador como sujeto individual y colectivo.

#### *2.4- La norma del empleo flexibilizado*

Como se exponía al comienzo de este apartado, las diferentes perspectivas de la flexibilidad observan una discontinuidad en el capitalismo derivada de distintos factores tales como el aumento de la competencia internacional o la globalización; el incremento de las fluctuaciones de la demanda en base a nuevas exigencias de diferenciación, calidad y originalidad; o el cambio tecnológico. La crisis del petróleo de los años 70 y el consiguiente encarecimiento de la energía no habría hecho nada más que iluminar los cambios estructurales que venían gestándose, los cuales se manifiestan en un desempleo masivo que cuestiona la pervivencia de la norma social de empleo fordista, así como la posibilidad de una salida keynesiana, basada en intervenciones en la esfera macroeconómica. Esto se debe a que el diagnóstico del desempleo, en el nuevo contexto, se fundamentaría en dos explicaciones fundamentales: rigideces o exceso de protección de las condiciones de trabajo y empleo de las personas que impide a las empresas adaptarse a los rápidos cambios del mercado; y desajuste formativo de la mano de obra a raíz del cambio tecnológico.

Ante estas circunstancias, el concepto de la flexibilidad laboral difundido por la OCDE propone la aceptación, tácita o explícita, de la reducción de los derechos de los

trabajadores como medio inevitable para conseguir un mayor bienestar económico. (Recio 2002). El enfoque de la empresa flexible, documenta o prescribe, a partir de un planteamiento un tanto ambiguo, nuevas estrategias empresariales para reestructurar los mercados internos que dividen a la fuerza de trabajo entre un núcleo estable y cualificado, que mantiene gran parte de los derechos, y una periferia condenada a empleos atípicos<sup>32</sup>. Por último, el enfoque de la especialización flexible y el modelo de la empresa red, exponen la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico y organizativo que dota a las empresas de los recursos necesarios para adaptarse a un entorno económico más volátil. En cualquier caso, ambas aproximaciones minusvaloran los efectos menos idílicos de la reestructuración profesional (empeoramiento de las condiciones laborales para un gran número de trabajadores, tendencia hacia la polarización ocupacional, etc.) asociada a uno u otro modelo.

La elasticidad del concepto de la flexibilidad permite, pues, abarcar diferentes dimensiones de la reestructuración. Según Hyman (1994), esto se debe a que la flexibilidad constituye más bien un lema retórico que una herramienta analítica, construida a partir de un lenguaje dominado por los valores. Siguiendo su acertada crítica, puede decirse que la flexibilidad debate el nivel y distribución de la regularidad y la variabilidad, definiendo las regularidades sociales como rigideces, en lugar de estabildades, y la incertidumbre como flexibilidad. La producción de este discurso, tiene el efecto de imponer un diagnóstico concreto (la flexibilidad es invariablemente algo positivo) que legitima una nueva estructura de poder social en la cual los empresarios recuperan los espacios de autonomía que las políticas forjadoras de la norma social de empleo fordista acotaron, y el trabajador ve como la incertidumbre y la inseguridad regresa al mundo laboral. Por este motivo, Hyman (1994:408) asevera que *“la pregunta no es ¿rigidez o flexibilidad?, sino ¿qué tipos de rigidez? Y en lo que se refiere a las políticas, qué dispositivos y normas institucionales deberán mantenerse, modificarse o abandonarse, y qué nuevas rigideces habrá que establecer. En este*

---

<sup>32</sup> Eurofound presenta la siguiente definición sobre empleos atípicos o “atypical work” en su diccionario de relaciones laborales: *“atypical (or non-standard) work refers to employment relationships not conforming to the standard or “typical” model of full-time, regular, open-ended employment with a single employer over a long time span”*. De forma similar, Lope et al (2002:34) utilizan el concepto nuevas formas de empleo para referirse a *“los cambios en la concreción de la relación salarial que se daba en la forma estándar de empleo asociada al régimen de acumulación fordista”* integrando bajo este término los empleos de duración temporal, la relación laboral medida por agencias de colocación o empresas de trabajo temporal, el empleo a tiempo parcial, el trabajo autónomo o el teletrabajo.



*sentido, la dimensión ideológica es de importancia fundamental, pues un aspecto decisivo en el debate sobre la flexibilidad es determinar quién gana o pierde con una determinada serie de dispositivos institucionales y qué intereses se verían más favorecidos o perjudicados por su modificación”.*

Atendiendo a las políticas y reformas institucionales implementadas al amparo de las ideas de la flexibilidad, Recio (2004) ha argumentado que su concreción ha supuesto, ante todo, concesiones por parte de los trabajadores. El hecho de que se asuma que es el exceso de protección de los asalariados el principal factor que dificulta a las empresas responder de forma rápida y eficiente a los cambios, implica que la estrategia flexibilizadora se centre en demandar a los trabajadores y sus representantes que acepten recortes de sus derechos. Recortes que en la mayoría de los casos no implican compensaciones en otras cuestiones ya que, con frecuencia, la única contrapartida admitida es el mantenimiento del empleo. Por este motivo, diversos autores enfatizan que uno de los principales factores que explican la erosión de la norma social fordista es el desempleo masivo que se instaura en las sociedades europeas tras la crisis de los 70, el cual debilita las reivindicaciones de los asalariados (Miguelez y Prieto 2009).

En el nuevo contexto de paro generalizado que emerge tras la crisis de los 70, los gobernantes europeos han ido asumiendo paulatinamente la necesidad de ampliar el significado socialmente aceptado del empleo, permitiendo la emergencia de nuevas formas laborales que conceden a las empresas mayor discrecionalidad respecto al uso de la fuerza laboral, con el objetivo de incentivar la creación de puestos de trabajo. Partiendo de esta idea, puede sostenerse que los gestores políticos han contribuido, con sus reformas, a la formación de una nueva norma social del empleo que nace fruto de la desregulación de las condiciones de empleo (entradas y salidas, derechos sociales) y trabajo (salario, tiempo de trabajo, etc.): la norma del empleo flexibilizado. Una norma que se caracteriza por tolerar y promover empleos rechazados por la norma social fordista por ser inseguros, de una duración inferior a la jornada completa, dotados de una ordenación del tiempo de trabajo desestandarizada y que solo responde a las necesidades productivas, desprovistos de las garantías que ofrece la negociación colectiva sectorial, o proveedores de derechos sociales reducidos, intentando combinar

el máximo de empleo<sup>33</sup> con casi cualquier tipo de empleo (Prieto 2002), en lugar del pleno empleo con buen empleo propio de la norma fordista. Su nacimiento, enraizado en un proceso de desregulación de las normas laborales, somete a la norma fordista a un proceso de fuerte desestabilización que incrementa la vulnerabilidad de los trabajadores y, como ha señalado Castel (1997), puede acabar afectando incluso al núcleo duro de trabajadores estables que los enfoques de la empresa flexible y la especialización flexible sitúan en una zona al abrigo de la incertidumbre.

La fragmentación de las formas de empleo y el bloqueo de la capacidad de sustracción de la fuerza de trabajo a las determinaciones del mercado, son las principales consecuencias relacionadas con la emergencia de la nueva norma. La fragmentación de las formas de empleo implica la proliferación de nuevas formas de empleo cuyas características, si bien no están inevitablemente ligadas a las dimensiones de la precariedad (inestabilidad, insuficiencia de ingresos, reducción de la protección social, etc.; Rodgers y Rodgers 1992), definen un escenario laboral en el cual existe una mayor probabilidad de que se den estas situaciones (Lope et al. 2002). Respecto al bloqueo de la capacidad de sustracción de la fuerza de trabajo a las determinaciones del mercado, Friot (2004) argumenta que, tras las reformas inspiradas en los debates de la flexibilidad, los trabajadores han dejado de acceder a los recursos como miembros de un colectivo y de acuerdo a unas normas de asignación extramercantiles, para acceder como propietarios de un capital humano que se valoriza, nuevamente, de acuerdo a una lógica mercantil, lo que implica la existencia de mayores desigualdades.

La emergencia de la norma del empleo flexibilizado en el plano estadístico (ver Eurofound 2010) no permite afirmar, sin embargo, que asistamos a la desintegración de la antigua norma en el plano social. Como apunta Bouffartigue (1999) para el caso francés y Prieto et al. (2009) para el español, la norma fordista sigue ejerciendo la función de referencia positiva del buen empleo para una buena parte de los sindicatos y trabajadores. Así, la contestación de la norma en el plano político, conviviría con una resistencia simbólica en el nivel de las representaciones sociales de lo que es el buen empleo.

Complementariamente, es significativo que un gran número de los empleos

---

<sup>33</sup> Una muestra del abandono político del pleno empleo la encontramos en el tratado que concreta el nacimiento de la Estrategia Europea de Empleo (tratado de Ámsterdam), en el cual la prioridad se otorga a la consecución de “*un alto nivel de empleo*” evitando expresamente adoptar el término pleno empleo.

flexibilizados (en el sentido más negativo del término) hayan sido ocupados por aquellas categorías de trabajadores situadas en los niveles más bajos de la jerarquía social, atendiendo a las “pautas de jerarquización extralaboral” presentes en cada sociedad (Prieto 2010).

Finalmente, puede sostenerse que el retroceso social, si bien ha sido generalizado, no se ha manifestado de manera homogénea en todos los países, como ponen de manifiesto las diferencias apreciables entre los países europeos atendiendo a las dimensiones de lo que se ha conceptualizado como norma social del empleo flexibilizado<sup>34</sup>. En este sentido, Düll (2003) argumenta que las diferentes estructuras de empleo precario, responden en gran medida a diferentes aproximaciones societales a la flexibilidad laboral.

En aras de ahondar en los factores que explican la desigual distribución del empleo flexibilizado entre las diferentes categorías sociales que componen la población activa, el apartado siguiente aborda las aproximaciones teóricas de la segmentación laboral y proporcionará un acercamiento a las diferencias societales en el uso de la flexibilidad.

### 3- La Segmentación

La inclusión de un apartado sobre la segmentación dentro de esta tesis doctoral se orienta, en primer lugar, a profundizar en la comprensión en torno los diferentes motivos que determinan las pautas de desigualdad presentes en el mercado laboral. Como se verá posteriormente (capítulo IV y VI), uno de los objetivos discursivos centrales de la Estrategia Europea de Empleo, especialmente tras el Consejo de Lisboa, es favorecer la cohesión social y el acceso de todos los ciudadanos a empleos de calidad. En este sentido, consideramos oportuno, antes de analizar las propuestas presentes en la EEE sobre la reforma de las políticas de empleo encaminadas a la consecución de tales objetivos, conocer las principales causas determinantes de la desigualdad en el mercado de trabajo que la investigación ha puesto de manifiesto para comprobar, posteriormente, en qué grado son consideradas por las instituciones europeas.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, el desarrollo de trabas a la acción sindical en el Reino Unido, manifestado en un importante descenso los puestos cubiertos por la negociación colectiva, (Hyman 1999), fue ajeno a las reformas flexibilizadoras implementadas en España en los 80, dirigidas a aumentar el porcentaje de empleos atípicos, fundamentalmente temporales (Bilbao 1999a,1999b)

En segundo lugar, el análisis de la literatura de la segmentación nos permitirá acercarnos a la perspectiva societal, precursora de investigaciones que estudian el efecto de las diferentes instituciones desarrolladas a lo largo de la historia en cada país o grupo de países en la disponibilidad de la oferta de trabajo y su uso. Su inclusión es útil para evidenciar las dificultades que pueden encontrar propuestas políticas con vocación generalista (como las planteadas en la EEE), para abordar problemáticas particulares de cada “coherencia societal” (Barbier 2001). Justificada así su pertinencia, a continuación se analizan las principales aportaciones de los diferentes enfoques que han estudiado la segmentación.

El desmantelamiento de las reglamentaciones e instituciones que, constituidas a lo largo del siglo XX, consiguieron limitar la asimetría de la relación laboral restringiendo la discrecionalidad empresarial, genera una nueva realidad laboral para un gran número de trabajadores que ven, con resignación o en forma de rechazo y contestación, la degradación del empleo.

Ciertamente, el hecho de que la flexibilización de la regulación laboral haya aumentado en la mayoría de países europeos la libertad de los empresarios para adaptar su fuerza de trabajo a las exigencias cambiantes de la demanda, explica en buena parte la aparición de estrategias patronales tendentes a la reducción de costes, por medio de la utilización de formas atípicas de contratación que llevan asociadas menos derechos. Sin embargo, no todas las empresas, aún gozando de nuevas oportunidades, han optado por esta vía para hacer frente a las nuevas presiones (cambio tecnológico, variabilidad de la demanda, etc.), por considerarla más costosa o menos efectiva, ejerciendo políticas tendentes a la flexibilidad funcional que han mantenido buena parte de los compromisos pasados, al menos para determinados grupos de trabajadores.

La prevalencia de vías flexibilizadoras menos dolorosas frente a aquellas con mayores costes sociales ha sido explicada por las distintas corrientes contemporáneas que han estudiado la segmentación laboral a partir de variables organizacionales (tamaño de la empresa, el sector en que se desarrolla la actividad, el estado de la tecnología, la gobernanza corporativa, la titularidad del empleador etc.) e institucionales (relaciones laborales, políticas sociales y de empleo, etc.). Del mismo modo, la mayor presencia de ciertos grupos sociales tales como inmigrantes, mujeres o jóvenes, en aquellos empleos que ostentan un mayor rechazo social ha conducido a algunos autores a continuar el

legado del enfoque radical de la segmentación, uno de los de mayor interés, explorando la explotación empresarial de las “tramas de jerarquización extralaboral”.

La tendencia de cada corriente segmentacionista a excluir ciertos factores explicativos, limitándose a un solo campo de estudio, ha sido criticada por un conjunto de autores de procedencia diversa (institucionalistas y neomarxistas) que, en la década de los 80, plantea la necesidad de estudiar la segmentación a partir de un enfoque multi causal y dinámico, reformulando algunos de los conceptos aportados por autores norteamericanos institucionalistas y radicales en las décadas de los 60 y 70. Esta nueva corriente se conoce como la escuela de Cambridge, a pesar de que algunos de sus principales autores como Rubery o Grimshaw, desarrollen su actividad investigadora en el “European Work and Employment Research Centre” de la universidad de Manchester, que coordina además la “Jornada de Trabajo Anual sobre la Segmentación del mercado de trabajo” (“International Working Party on Labour Market Segmentation” IWPLMS). La importancia de la IWPLMS en la consolidación de esta corriente segmentacionista, ha conducido a algunos autores a denominarla de forma homónima (Gibert 2011; Lamotte y Zubiri-Rey 2008)

Algunas de sus investigaciones, además, han tratado de acercarse a la perspectiva societal, interesada en explicar las especificidades de cada contexto, resultantes de la consolidación de diferentes compromisos institucionales.

Dado que el enfoque de la escuela de Cambridge retoma conceptos e ideas de las primeras aportaciones de la teoría segmentacionista, el apartado comienza con un repaso a las principales aproximaciones clásicas.

### *3.1- Las aportaciones clásicas de la segmentación*

El estudio de la segmentación proviene de perspectivas económicas heterodoxas y sociológicas que nacieron en la década de los 60 en Estados Unidos, cuestionando la validez de los postulados neoclásicos para explicar la formación de diferentes segmentos y pautas de desigualdad en el mercado de trabajo. En este contexto, los autores segmentacionistas centran sus críticas, prioritariamente, en la teoría del capital humano, en tanto que principal legado neoclásico para explicar las diferencias en el mercado laboral (Cain 1976).

La teoría del capital humano (Becker 1964) sostiene que las cualificaciones de cada individuo determinan su productividad, y por tanto su remuneración. En este contexto, los individuos pueden elegir racionalmente invertir en formación, maximizando su productividad y aumentando sus ganancias. De este modo, se percibe al individuo como responsable último de las remuneraciones que obtiene, obviando los factores que atañen a la demanda. Según Recio (2002), los supuestos de partida de este enfoque son: 1) que la educación es la clave del aumento de la productividad; 2) que la productividad puede individualizarse y es el resultado de los conocimientos adquiridos; 3) que el mercado retribuye la productividad individual y por tanto son legítimas las diferencias salariales enraizadas en las diferencias de productividad.

La persistencia de la pobreza, la desigualdad de ingresos o el fracaso de las políticas formativas y educativas para favorecer la movilidad, son algunas de las evidencias empíricas que llevan a distintos autores, a partir de la perspectiva institucionalista o de la radical, a buscar la explicación de la segmentación en otros factores (Cain 1976).

### 3.1.1- El enfoque institucionalista

Desde la perspectiva institucionalista, la obra de referencia fue publicada por Doeringer y Piore (1985) bajo el título “Mercados internos de trabajo y análisis laboral”. Un trabajo que se distanció de las explicaciones provenientes de la teoría económica clásica, al afirmar la existencia de una estructura institucional en el mercado de trabajo, reflejada en la existencia de dos mercados distintos, el interno y el externo. El mercado interno, definido como una unidad administrativa que puede ser una empresa o una parte de una empresa, se caracteriza por restringir la entrada de los trabajadores externos a determinados puestos o puertos de entrada, y establecer la asignación y el precio del trabajo a través de normas y procedimientos administrativos internos que operan con una lógica distinta a la de los mercados competitivos externos. Los trabajadores que desempeñan su actividad dentro de estos mercados tienen mayor seguridad en el empleo, vías establecidas para la promoción interna y derechos que son ajenos a los trabajadores externos.

La exégesis sobre el surgimiento de los mercados internos descansa sobre tres factores internos a la organización: la especificidad de las cualificaciones, la formación en el trabajo y la costumbre o ley consuetudinaria.

Respecto a las cualificaciones, los autores parten de la distinción que Becker (1964) realiza entre formación específica y formación general, pero distanciándose de su teoría del capital humano al afirmar que las cualificaciones que ofrecen y demandan generalmente los empleadores, tienden a ser específicas –debido a las exigencias tecnológicas- y no transversales. Esta característica implica que el empresario, habitualmente, asume costes al desprenderse de un trabajador formado para un puesto específico, derivados del proceso de reclutamiento y selección que supone acudir a la oferta externa de empleo.

En relación al segundo factor, la formación en el trabajo, su explicación está ligada al supuesto de que la mayor parte de las cualificaciones que los trabajadores aprenden, las adquieren en el puesto de trabajo<sup>35</sup>, de manera informal. Este hecho unido a la especificidad de las cualificaciones para cada puesto, dificulta una vez más al trabajador competir en el mercado externo por un puesto similar, e incita al empresario a buscar la fidelidad debido a los costes en los que ha invertido desde la contratación del trabajador, sumados a los costes que conlleva formar a un nuevo empleado.

Por último, la costumbre, también llamada ley consuetudinaria, es definida por los autores como el conjunto de normas laborales no escritas que resultan de la estabilidad de los trabajadores en el mercado interno de trabajo. La relevancia de la costumbre en el análisis del mercado interno estriba en su influencia en la asignación del empleo y su precio, que tiende a ser menos sensible a las fuerzas del mercado.

La conjunción de estos tres factores otorga valor al mercado interno tanto para los trabajadores, que pueden sacrificar ganancias presentes en pos de seguridad y una carrera ascendente, como para los empresarios, que reducen los costes de reclutamiento, selección y formación, aumentando además la eficacia técnica al poder cubrir los puestos vacantes superiores en la jerarquía laboral con la oferta interna.

Junto con la conceptualización del mercado interno, otra aportación de la obra es la teoría dual del mercado de trabajo, que postula la división del mercado de trabajo en dos

---

<sup>35</sup> La observación de que las cualificaciones son adquiridas fundamentalmente en el puesto de trabajo, radica en parte en el hecho de que su estudio se centre principalmente en los trabajadores de cuello azul. Así, los autores afirman que la educación formal se emplea principalmente como un requisito de entrada o selección (según los autores en los 60 había fábricas en Estados Unidos que exigían títulos de formación escolar para evitar la entrada de población negra) ya que el resto de las cualificaciones se adquieren de manera informal en el puesto de trabajo

grandes segmentos, el primario y el secundario. Los empleos del sector primario son propios de empresas que operan en mercados relativamente estables y son intensivas en tecnologías. De este modo, los empleos que ofertan se caracterizan por ser estables, tener salarios elevados, posibilidades para la promoción interna y un proceso establecido de normas laborales que se administran objetivamente. Los empleos del mercado secundario, por el contrario, son consecuencia de empresas que desempeñan su actividad en mercados inestables y son intensivas en mano de obra, por lo que suelen tener una elevada rotación de trabajadores, bajos salarios, pocas posibilidades de ascenso, malas condiciones de trabajo y unas normas más difusas y arbitrarias. La inserción de trabajadores en el sector secundario es explicada por los autores en base a características étnicas, demográficas, culturales, generacionales y de género. Paralelamente, los autores encuentran una retroalimentación que hace que las características de los puestos modelen el comportamiento de los propios trabajadores.

Esta última argumentación aporta cierto sentido crítico a su teoría al atribuir a la gestión de la mano de obra responsabilidades sobre las condiciones de trabajo y las actitudes hacia el empleo de los trabajadores, permitiendo además a los autores establecer la relación entre el mercado de trabajo interno y los segmentos de trabajo primario y secundario. Así, el segmento primario estaría formado por mercados internos en los que los empleados se clasifican en la jerarquía laboral según su antigüedad, teniendo por tanto posibilidades de desempeñar una carrera con progresión ascendente. El segmento secundario, por el contrario, albergaría tres supuestos: los puestos de trabajo que no pertenecen a ningún mercado interno y se caracterizan por ser la antítesis de los empleos primarios (peón de la construcción, trabajo doméstico, etc.); puestos de trabajo que poseen un mercado interno secundario con estructuras internas informales, numerosos puertos de entrada, bajos salarios y pocas posibilidades de promoción interna; y los puestos de trabajo secundarios que están ligados a mercados internos donde los demás puestos son primarios (puestos generalmente temporales derivados de la subcontratación que las empresas emplean como estrategia de ajuste).

### 3.1.2- El enfoque radical o neomarxista

Los autores radicales (Edwards 1982; Gordon et al 1986; Gintis 1983; entre otros) aceptan gran parte de las asunciones institucionalistas, pero rechazan que el diseño de mercados internos sea la forma más eficiente de administrar la formación y cubrir los



puestos que requieren más cualificaciones, concibiéndolos, desde una perspectiva marxista, como instrumentos de control (Gintis 1983). Del mismo modo, una característica distintiva de este enfoque es la asunción de que son los atributos sociales (género, origen social y geográfico) los que determinan la asignación de puestos y la inclusión/exclusión del mercado laboral. Tales atributos facilitan la segmentación del mercado, propiciando la fragmentación de los intereses de la mano de obra y permitiendo edificar sobre ellas un trato diferenciado a la fuerza de trabajo.

Teniendo en cuenta estos elementos diferenciadores, puede decirse que el principal objetivo de esta perspectiva es situar la explicación de la segmentación dentro de un análisis histórico del desarrollo capitalista. Así, Edwards (1982) identifica tres sistemas de control que se corresponden con diferentes estados del sistema productivo y la lucha de clases, generando distintas pautas de desigualdad. El control simple sería el mecanismo dominante hasta el siglo XIX, basado en la supervisión directa y el despliegue arbitrario de incentivos y sanciones. El control técnico, surgido con la producción en masa, emplearía la tecnología para dominar la producción (ver capítulo I, apartado 3), propiciando la homogenización de los trabajadores y favoreciendo, como una consecuencia no deseada, el aumento de su capacidad de organización y movilización. El control burocrático supondría el intento de alinear los intereses de los trabajadores con los de la dirección de la empresa, a partir del diseño de mercados internos. Complementariamente, el autor sostiene que los tres modelos coexisten y son el principal factor que explica la segmentación.

Gordon et al (1986) inciden aún más en el análisis histórico, partiendo de un marco analítico que relaciona los ciclos económicos, las estructuras sobre las que se sustenta la acumulación capitalista y la organización del trabajo, y la estructura del mercado de trabajo. A partir de este marco, los autores trazan un recorrido del empleo en Estados Unidos que les lleva a conceptualizar tres etapas: la proletarización inicial de la fuerza de trabajo, caracterizada por una movilización de la oferta laboral desde el sector primario al secundario en los albores de la industrialización; la homogenización de la fuerza de trabajo, resultante de los esfuerzos por aumentar la productividad a través de la inversión tecnológica, la mecanización del trabajo y el aumento de la supervisión en

el lugar de trabajo; y la segmentación<sup>36</sup>, fase que surgiría en base a la actuación de las grandes empresas oligopólicas que se expanden a partir de los años 20 del siglo XX, comenzando a desarrollar nuevos mecanismos de gestión de la mano de obra e implementando reformas derivadas de los criterios tayloristas y fordistas.

La segmentación, por tanto, es el resultado de una fase de exploración de nuevas técnicas de gestión de la mano de obra iniciada por las empresas oligopólicas en el periodo de decadencia de la fase de homogenización, que comienza a materializarse con intensidad en los años posteriores a la II Guerra Mundial debido a la fase expansiva de la economía que otorga a estas empresas ,con gran tamaño y poder sobre el mercado, un gran aumento del beneficio asentado en la estabilidad de los mercados en los que operan. Estas circunstancias, propician el surgimiento de departamentos dedicados a la investigación de nuevos métodos de gestión de la mano de obra, que derivarían en la implementación de los criterios tayloristas y fordistas de organización del trabajo, aplicados gracias al pacto social capital-trabajo que emerge y se institucionaliza.

Como resultado de este pacto, los empresarios de las empresas oligopólicas implementaron un sistema que fraccionó las relaciones objetivas de producción a través, por un lado, de un proceso de recualificación basado en la promoción de las escuelas técnicas de ingeniería y la contratación de personal cualificado para desarrollar las funciones de diseño y control del proceso productivo, y un proceso de descualificación de los empleos de ejecución, organizados en torno a una cadena productiva que establecía un tiempo concreto para cada actividad e inhibía el contacto entre trabajadores y la resistencia de los grupos informales. De este modo, se constituye la segmentación dentro del mercado de trabajo que los autores institucionalistas definieron como interno. Los trabajadores cualificados forman el segmento independiente, y los “descualificados” el segmento subordinado. Ambos comparten la seguridad y la estabilidad en el empleo, pero difieren ampliamente en su autonomía y control sobre el proceso productivo, en el salario y en sus valores y orientaciones políticas, diezmándose así la conciencia de clase y el desarrollo de la solidaridad entre la clase trabajadora.

Junto con estos dos segmentos, los autores introducen un tercero que se localiza en las empresas periféricas, es decir, en las empresas de menor tamaño que operan en

---

<sup>36</sup> Los autores radicales se alejan de la corriente institucionalista acuñando el término segmentación para mostrar una fragmentación que sobrepasa los límites de los segmentos primario y secundario

mercados más inestables y utilizan la gestión de la mano de obra para aumentar su competitividad. Las características de estos mercados hacen que las empresas que ocupan el centro prefieran recurrir a la subcontratación antes que asumir directamente la producción. Los trabajadores que desempeñan su actividad en estas empresas tienen escaso poder negociador que se fundamenta generalmente en una escasa implantación de los sindicatos, unos salarios reducidos, y una inestabilidad e inseguridad mayor que la de los trabajadores del mercado primario. La gran aportación de los autores aquí es atribuir y explicar la inserción de los trabajadores en este segmento en base a características adscritas como la etnia o el género, a través de las cuales los empleadores segregan y segmentan el mercado de trabajo. Así, en los años posteriores a la II Guerra Mundial, el proceso de mecanización agraria afectó en Estados Unidos a la población negra, que tuvo que migrar a las grandes ciudades industrializadas del norte, instalándose en guetos y constituyendo un ejército de reserva para los empleos secundarios, mal pagados y con escasas posibilidades de promoción. Junto con este fenómeno, Gordon et al (1986) apuntan además la reorganización de las grandes empresas, que introdujeron empleos característicos del mercado secundario, separados de la producción y relacionados con los servicios (limpieza, oficinas), los cuales fueron despojados de los criterios de promoción interna asociados al resto de empleos, siendo asignados en función de la etnia o el género.

Una vez introducidos los enfoques clásicos de la segmentación, a continuación se exponen las aportaciones del enfoque de la IWPLMS o la escuela de Cambridge.

### *3.2- El enfoque de la IWPLMS o la escuela de Cambridge*

El enfoque de la IWPLMS<sup>37</sup> no puede entenderse sin la labor teórica y empírica desarrollada por los autores institucionalistas y radicales, precursores de una alternativa a la visión ortodoxa en el estudio de las desigualdades en el mercado de trabajo (Rubery 2006). Complementando las formulaciones clásicas, los estudios desarrollados dentro de esta corriente teórica amplían el conjunto de elementos a tener en cuenta en el estudio de la segmentación. De este modo, los trabajos de algunos de sus principales autores, defienden un enfoque multicausal y dinámico que contemple factores económicos, sociales, institucionales y políticos. Paralelamente, se ha subrayado como un elemento

---

<sup>37</sup> Una revisión teórica de este enfoque puede consultarse en Gibert (2011)

distintivo de esta corriente la utilización del estudio de caso como principal instrumento metodológico (Fernández-Huerga 2010).

Atendiendo a Rubery (2005, 2006) existen tres proposiciones básicas que sustentan el enfoque de la segmentación. La primera proposición es que la segmentación se genera dentro de las organizaciones concretas y no en un mercado abstracto. El poder de los empleadores para dar forma a las relaciones de empleo significa que el mercado no solo refleja diferencias sociales sino que también las crea. De forma complementaria, se entiende que los empresarios no actúan simplemente bajo el dictado del mercado, sino que reaccionan de formas diversas ante una gama amplia de presiones internas y externas, mercantiles y extramercantiles. La segunda proposición remite a la perspectiva societal, defendiendo la necesidad de incluir en el análisis de la segmentación el entorno institucional (relaciones laborales, regulación del mercado, políticas sociales y de empleo, etc.), a fin de captar su influencia sobre las políticas empresariales y el mercado de trabajo. La tercera proposición asume que la segmentación emerge como fruto de la acción mutua de la oferta y la demanda, reconociendo que los empresarios tienen en cuenta las pautas de jerarquización extralaboral a la hora de asignar los puestos o ponderar la estructura ocupacional de un sector. A continuación se concretan las ideas claves de cada proposición.

### 3.2.1- El papel de las organizaciones en la segmentación. Un marco analítico para entender la reestructuración de los mercados internos

El declive industrial y la emergencia de nuevas actividades dentro del sector servicios con nuevas formas de competencia y diferentes demandas de cualificación, la desestabilización de las grandes organizaciones y sus arquetípicos mercados internos o la aparición de nuevas formas de gestión empresarial (ver apartado 2.2 y 2.3 del presente capítulo), reclama incluir nuevos elementos en el estudio de la construcción de unos mercados internos enfrentados a diferentes reestructuraciones. Paralelamente, los procesos de flexibilización refuerzan la tendencia hacia la reestructuración de los mercados internos al permitir a las empresas una gama variada de prácticas empresariales para diferentes grupos de trabajadores y áreas de trabajo, dentro de un mercado, a su vez, más fragmentado. *“Fragmentation and deregulation have allowed managers, even within a single organisation, to consider and adopt different*

*employment policies and practices as solutions for different groups of workers and indifferent areas of work”* (Grimshaw et al. 2001:29).

En aras de distanciarse de explicaciones que, como el modelo de la empresa flexible de Atkinson (1987), dejan sin clarificar las relaciones entre las presiones internas y externas al analizar la reestructuración de los mercados internos, los autores de la IWPLMS asumen parcialmente el marco analítico desarrollado por Osterman (1994).

Osterman (1994) critica la estaticidad del enfoque institucionalista de la segmentación, y su incapacidad para explicar los cambios y reestructuraciones de las empresas respecto a sus mercados internos, al tomar las políticas públicas y las estrategias de las organizaciones como dadas. Partiendo de estas premisas, propone un modelo para explicar los cambios en los mercados internos que atiende a tres dinámicas (que el autor denomina como “rings”): a) las presiones internas (“inner ring”), donde se incluyen los cambios en las políticas empresariales causados por factores tecnológicos u organizativos; b) las presiones medias (“middle ring”) derivadas de los constreñimientos impuestos por la costumbre y la práctica, constituida históricamente en la organización; c) las presiones derivadas del mercado externo (“outer ring”), entre las cuales Osterman (1994) menciona los sistemas de seguridad social y las instituciones que establecen salarios mínimos.

De forma complementaria, el autor menciona la existencia de una fuente adicional de presión: la imitación. La existencia de canales de imitación o mimetización, traslada presión a las empresas individuales para que fortalezcan o legitimen su posición, imitando las políticas de recursos humanos de las empresas líderes en cada sector productivo. Una explicación que se distanciaría de las justificaciones neofuncionalistas que atribuyen sincronía y coherencia entre las políticas de internalización y las presiones competitivas, abriendo la posibilidad a otras presiones menos convencionales que fundamentan la aplicación de innovaciones.

Sin embargo, la implementación que Osterman ejecuta de su modelo sigue teniendo deficiencias para los autores de la IWPLMS en base a la preponderancia concedida a cada dinámica<sup>38</sup>, a pesar de que conviene mantener el modelo como un marco útil para

---

<sup>38</sup> A pesar de las potencialidades de su enfoque teórico Grimshaw y Rubery (1998) argumentan que la operacionalización que Osterman hace del mismo sigue teniendo deficiencias en base a la preponderancia desigual que concedida a cada dinámica. Así, en sus estudios del mercado estadounidense, los cambios en

entender los cambios en los diferentes mercados internos:

*“It may be useful to maintain Osterman’s three ring analogy as a suitable starting point for a framework for understanding changing Systems ILMs. The general aim is to analyse employment strategies as they are influenced by changing conditions in each of the three rings, by the interaction between the rings and to identify how changes in employer strategy may potentially feedback on conditions in each of the three rings”* (Grimshaw y Rubery 1998:213)

Complementando el modelo de Osterman (1994), Grimshaw y Rubery (1998) proporcionan una concepción más matizada de cada dinámica, incluyendo nuevos factores a tener en cuenta. Así, dentro de la primera, los autores incluyen los cambios técnicos en los métodos de producción y organización del trabajo; y las presiones asociadas a la mimetización o imitación, que Osterman sugería pero no incluía dentro de ninguna. Respecto a la segunda, que también atañe exclusivamente a los procesos internos de la empresa, los autores incluyen la tradición respecto a las relaciones laborales, así como la experiencia en la resolución de disputas dentro de la empresa; la deriva histórica de diferenciación salarial entre ocupaciones y colectivos; las formas de la división entre “insiders y outsiders”; y las diferentes normas de justicia constituidas a través de la práctica. En relación a la tercera dinámica, los autores complementan los factores apuntados por Osterman (instituciones de fijación del salario mínimo y sistemas de seguridad social) con otras variables como el nivel de desempleo; la negociación colectiva; y las políticas de empleo y de fomento de la igualdad desarrolladas por los gobiernos.

En otros trabajos (Grimshaw y Rubery 2005), los autores han hecho hincapié en la necesidad de atender también al conflicto entre capitalistas, es decir, entre empresas, para entender las políticas de gestión de la mano de obra. Las dinámicas competitivas en que se encuentran las empresas, las sitúan a menudo en situaciones en las que no solo necesitan ejercer un control efectivo sobre la fuerza de trabajo, sino que también

---

los mercados internos de las empresas son interpretados fundamentalmente en base a la confrontación entre los anhelos empresariales de reformar la organización –primera dinámica-, y las resistencias del trabajo fundamentadas en la ley de la costumbre y la defensa organizada de las condiciones tradicionales de empleo –segunda dinámica-; considerando simplemente el impacto de las reformas en el salario mínimo y la seguridad social como aspectos del mercado externo a tener en cuenta, los cuales afectarían básicamente a los trabajadores de los segmentos inferiores. Una explicación en la que se aprecia claramente el influjo del enfoque institucionalista.

requieren su colaboración. Esta dimensión interactúa también con el conflicto capital-trabajo y las características técnicas del sector productivo, dando lugar a un variado elenco de estrategias de gestión y técnicas de recursos humanos, con diferentes efectos sobre la segmentación.

Una interesante investigación empírica basada en el modelo analítico de Osterman, reformulado por Grimshaw y Rubery (1998), la proporciona Grimshaw et al (2001). En ella, los autores analizan, a partir de la metodología del análisis de caso, la reestructuración de los mercados internos llevada a cabo por cuatro empresas insertas en distintos sectores productivos en el Reino Unido, en un contexto de cambios económicos, sociales y políticos. Los resultados del trabajo empírico ponen de manifiesto como respuestas empresariales frente a cambios en diversas dinámicas, generan nuevas áreas de tensión y conflicto dentro de la organización, que refuerzan la tendencia hacia la proliferación de consecuencias no deseadas o inesperadas. Por este motivo, los autores advierten sobre la complejidad de predecir los efectos de las respuestas empresariales frente a cambios en el mercado externo derivados de reformas en las políticas de empleo. Asimismo, subrayan que cada opción tiende a generar diferentes efectos en cada grupo de trabajadores y, por tanto, nunca existen soluciones que afecten por igual a todos los implicados (jóvenes, trabajadores de edad adulta, etc.).

### 3.2.2- El contexto institucional y societal

Como se sostiene en el punto anterior, el interés por el mercado externo, definido como los diversos procesos y agentes productivos, mercantiles y reproductivos de la fuerza de trabajo que determinan el volumen, tipo y expectativas de la población activa (Köhler et al 2006), fue ajeno a autores radicales e institucionalistas. Superando esta carencia analítica, los investigadores de la corriente de Cambridge intentan captar en sus investigaciones la influencia de las instituciones externas a la organización en la producción de la segmentación.

Rubery (2005, 2006) argumenta que la escuela del efecto societal, surgida en la década de los 80, cuestionó gran parte de los supuestos de las primeras teorías segmentacionistas al demostrar, gracias a trabajos como el de Maurice et al. (1986), las diferencias organizativas que presentaban empresas similares insertas en distintas coherencias societales. La idea de fondo es que las empresas no son actores

independientes y sus prácticas reflejan una lógica societal distintiva, presente en los compromisos institucionales forjados históricamente que prevalecen en cada país (instituciones de relaciones laborales, sistema educativo, políticas de empleo, sistemas de seguridad social, políticas sociales, etc.).

Con el paso de los años, el enfoque institucional y societal ha dado origen a dos corrientes que proponen tipos ideales de sistemas socio-productivos y regímenes de bienestar. Dentro de la primera corriente, encontramos la teoría de las variaciones del capitalismo, desarrollada por Hall y Soskice (2001). Este enfoque sitúa el foco de interés en la “economical performance”, sosteniendo que las instituciones, a través de su interrelación y complementariedad<sup>39</sup>, incentivan a las empresas a orientar sus acciones vía mercado o a través de la coordinación e interacción estratégica con otros actores, configurándose distintos regímenes que pueden situarse en un continuo cuyos dos extremos son las Economías Liberales de Mercado y las Economías Coordinadas de Mercado. En las Economías Liberales de Mercado (el principal ejemplo es Estados Unidos) las empresas coordinan su actividad internamente a través de las jerarquías y externamente mediante el mercado. En las Economías Coordinadas de Mercado (el principal ejemplo es Alemania) las jerarquías también desempeñan un papel importante, pero se diferencian de las primeras porque las empresas buscan interacciones estratégicas con el resto de actores para coordinar sus actividades.

La segunda corriente encuentra su referente en la obra de Esping-Andersen (1990, 1999), que ofrece una tipología de tres regímenes de bienestar (conservador, socialdemócrata y liberal) atendiendo a la manera en que los estados de bienestar contribuyen a la “decommodification” o desmercantilización del trabajo y de ciertas necesidades sociales, y al mantenimiento o mitigación de la desigualdad social y de estatus (es decir, los modos de estratificación generados). La limitada aportación de Esping-Andersen al estudio de la segmentación, tiene que ver con la contribución al entendimiento de cómo las políticas sociales y los sistemas de protección social determinan las expectativas de la población activa femenina, a partir de la de-

---

<sup>39</sup> El concepto de complementariedad institucional sugiere que “*two institutions can be complementary if the presence (or efficiency) of one increases the returns from (or efficiency) the other*” (Hall y Soskice 2001:17). En su propuesta, se concede especial relevancia a las complementariedades entre instituciones situadas en diferentes esferas de la economía política, como el sistema financiero, las relaciones laborales o los sistemas de educación y formación.



familiarización<sup>40</sup> de determinadas necesidades. De forma complementaria es relevante la idea de que diferentes regímenes de Bienestar producen distintas estructuras de empleo en el sector servicios, con distintas consecuencias económicas y sociales, en base a las diferentes fórmulas de regulación del mercado laboral, distribución de ingresos y de-familiarización.

Un intento de tipología híbrida lo proporcionan Bosch y Wagner (2005a, 2005b), analizando los distintos patrones de crecimiento de la economía de servicios a partir del grado de provisión de servicios sociales por parte del Estado, la regulación del mercado laboral (centrándose fundamentalmente en la distribución del tiempo de trabajo) y los diferentes niveles de especialización en determinados servicios productivos dentro de la economía global. Su análisis, además de confirmar la tesis de que bajos niveles de participación laboral femenina se correlacionan con un estado de bienestar poco desarrollado, revela como las economías nacionales explotan las ventajas comparativas de la especialización en la división internacional del trabajo, generando distintos patrones de crecimiento dentro del sector servicios. Por este motivo, las economías del sur muestran niveles de actividad superiores a la media europea en el sector de servicios personales (hostelería, actividades del hogar, etc.), dada su especialización en el turismo, mientras que en los países nórdicos y continentales (especialmente Alemania y Suecia), especializados en la exportación de productos industriales de alto valor añadido, prolifera el sector de servicios a empresas (informática, I+D, etc.), demandante de altos niveles de cualificación.

Sin embargo, para entender con precisión la trama institucional del mercado externo que contribuye a generar una determinada estructura de la segmentación, es preciso avanzar desde las tipologías universales<sup>41</sup> hacia los modelos de empleo nacionales<sup>42</sup>, que dan

---

<sup>40</sup> El concepto de de-familiarización es una de las aportaciones de su segundo trabajo (Esping-Andersen 1999), a fin de abordar algunas de las críticas vertidas desde la corriente feminista (Lewis 1992). Según el autor, el concepto de des-mercantilización, acuñado en un texto anterior ((Esping-Andersen 1990) solo puede ser relevante para aquellos individuos plenamente integrados en la relación salarial, siendo inoperable para las mujeres a menos que el estado de bienestar las ayude ser previamente “mercantilizadas” (commodified). Dicho de otra forma, la independencia de la mujer requiere que se des-familiaricen sus obligaciones asociadas a las tareas reproductivas y de provisión de welfare.

<sup>41</sup> El resumen aquí expuesto de las tipologías solo abarca una pequeña parte de la extensa literatura existente. Otras tipologías a destacar son la de Gallie (2007) que, centrandó su análisis en la calidad del empleo, conceptualiza distintos regímenes de empleo (liberal, dual y universalista) que se configuran fruto del efecto de diferentes políticas de empleo y de relaciones laborales. Complementariamente, puede destacarse la literatura centrada en los “care regimens” o regímenes del cuidado, que relacionan modelos de empleo y mercados del cuidado. Un ejemplo lo proporciona Simonazzi (2009), argumentando que los

cuenta de la multiplicidad de instituciones que, dentro de un país específico, influyen sobre la disponibilidad de la oferta de trabajo y su uso (Lope et al. 2010; Bosch et al. 2007). A fin de cuentas, las tipologías universales no son más que instrumentos heurísticos contruidos a partir de especificidades nacionales (Bosch et al 2007).

La perspectiva societal ha sido tenida en cuenta en estudios próximos al enfoque de Cambridge. Así, algunos de los trabajos desarrollados a partir de la metodología del estudio de caso en el marco del proyecto europeo “News Forms of Work in the Service Economy” (NESY, por sus siglas), han enfatizado la importancia de ciertas dimensiones societales, como los sistemas de formación profesional (Haipeter y Pernod-Lemattre 2005), las normas respecto al tiempo de trabajo (Plantenga y Remey 2005), o el grado de provisión de ciertos servicios sociales (Jany-Catrice y Lehndorff 2005), a la hora de explicar diferencias en el uso de la fuerza de trabajo entre empresas insertas en el mismo sector pero emplazadas en distintas coherencias societales.

No obstante, el recurso de estos estudios a dimensiones societales para explicar diferencias entre países, no ha sido precedido por una integración teórica de la perspectiva societal en el enfoque de la segmentación de Cambridge. Como argumenta Rubery (2005, 2006), la estaticidad de los enfoques societales, derivada de un énfasis excesivo en torno a la funcionalidad de los acuerdos institucionales existentes, es difícilmente compatible con la perspectiva dinámica defendida por el enfoque de Cambridge. Una perspectiva que otorga más importancia a las tensiones que pueden socavar los compromisos institucionales e históricos que a los factores que restringen el cambio, concediendo, además, mayor autonomía a los actores institucionales (empresarios y trabajadores), al entenderse que puedan iniciar cambios endógenos.

En estas condiciones, el desafío es avanzar hacia un análisis integrado que permita captar las complementariedades que pueden potenciarse en cada contexto societal<sup>43</sup>

---

modelos nacionales de empleo dan forma a los mercados de trabajo del cuidado, afectando a la calidad y cantidad de la oferta laboral, y la dependencia respecto a trabajadores inmigrantes.

<sup>42</sup> Un amplio repertorio de análisis de modelos de empleo nacionales surgido fruto del proyecto europeo DYNAMO fue presentado en la IWPLMS de 2006. Un análisis más reciente del modelo de empleo español puede consultarse en Lope et al. (2010).

<sup>43</sup> La superación de los sesgos neofuncionalistas de los enfoques societales no debe llevar, según nuestro punto de vista, a obviar la fortaleza de los acuerdos institucionales. Como argumentan Hall y Soskice (2001), las complementariedades institucionales que funcionan en un contexto pueden ser ineficaces en otro. En base a esta idea, se entiende que las políticas públicas de empleo deben incentivar la actuación de los actores mediante una regulación complementaria respecto a las diferentes normas e instituciones societales que prevalecen en un contexto societal.

entre las estrategias empresariales y las instituciones económicas y sociales, sin menospreciar la autonomía de las organizaciones a la hora de responder a los cambios en las condiciones del mercado o la tecnología. Una tarea especialmente recomendable si, como sostenía el proceso de Lisboa, se quiere avanzar hacia una economía competitiva y basada en el conocimiento, que puede requerir un fuerte entorno institucional que impulse a las empresas a avanzar en la misma dirección.

### 3.2.3- La segmentación como un producto de la oferta y la demanda

Atendiendo a Rubery (2005:276), *“a more sophisticated approach to segmentation theory recognises that employers take into account the segmentation of the supply side of the labour market in shaping their employment systems”*.

Si se presta atención al género, uno de los ejemplos más claros de la segmentación de la oferta, es posible captar dos efectos. En primer lugar, la oferta puede influenciar la estructura y jerarquía de los puestos dentro de un sector, de forma que ciertos puestos ocupados por mujeres estén peor pagados que otros y, consecuentemente, tengan un estatus inferior. Por ejemplo, Maier (2008, en Bettio y Verashchagina 2009) describe como en Alemania se negocian diferentes niveles salariales para el subsector de limpieza de edificios y ventanas (ocupado mayoritariamente por hombres) y el subsector de limpieza interior y mantenimiento, especialmente feminizado. Las negociaciones diferenciadas generan situaciones en las que un trabajador no cualificado del subsector de limpieza de edificios y ventanas tiene un salario por hora superior al que recibe un trabajador/a que ostenta la categoría de supervisor dentro del subsector de limpieza interior y mantenimiento. En segundo lugar, existe un efecto de oferta apreciable en la devaluación de los sectores ocupados mayoritariamente por mujeres. El ejemplo más claro lo proporciona el sector de cuidado o de la atención a personas dependientes que, pese haber aumentado las demandas en términos de cualificación y flexibilidad, no ha ofrecido un aumento salarial acorde con esas exigencias (Rubery 2005).

El análisis de las trayectorias laborales de ciertos colectivos de inmigrantes también permite detectar los efectos de la segmentación de la oferta. En este sentido, Escrivá (2000) muestra la etnización del sector de empleadas del hogar en Barcelona estudiando el caso de las trabajadoras peruanas. Su investigación evidencia que las empleadas

procedentes de Perú se perpetúan de por vida en esta actividad, careciendo de posibilidades de movilidad ascendente, a pesar de que muchas de ellas posean niveles de estudios medios o altos. Según la autora, “*las redes migratorias aseguran el flujo constante de mujeres y de algunos hombres hacia los segmentos laborales disponibles en las sociedades receptoras, como es especialmente el servicio doméstico, favoreciendo la etnización del sector, que siempre será nutrido de nuevas inmigrantes*” (Escrivá 2000:340). El constante flujo de inmigrantes garantiza por tanto la pervivencia de un segmento laboral estratificado en base al origen étnico en el que predominan los empleos precarios. En esta misma línea, Parella (2003) ha evidenciado la etnización del sector de los servicios de proximidad en España, que conduce a la sustitución de las trabajadoras autóctonas que habitualmente ocupaban estos puestos de trabajo por mujeres inmigrantes que satisfacen a un menor coste las necesidades de la demanda.

Por otro lado, la edad es también un atributo societal que puede comportar una situación de desventaja. Así, el hecho de que la precariedad laboral sea un rasgo distintivo de la participación de los jóvenes en el mercado laboral en ciertos países como España o Francia (Rocha et al. 2010; López y Zubiri-Rey 2012) refleja cierta segmentación por la edad, entendida como una mayor incidencia de ciertos grupos de edad, como los jóvenes, en los puestos peor remunerados y más inestables.

Finalmente, existen estudios que muestran como los empleadores, frente a cambios en la construcción societal de la oferta, recurren a fuentes adicionales de trabajadores insertos en colectivos desfavorecidos para satisfacer sus necesidades de obtención de una fuerza laboral barata y flexible. Así, Jany-Catrice y Lehndorff (2005) evidencian como la mejora de las expectativas laborales de las mujeres danesas, determinadas en buena medida por un estado de bienestar prolijo en la de-familiarización de servicios, ha llevado a los empleadores del sector del comercio a recurrir a jóvenes para colmar las necesidades de flexibilidad empresarial.

### *3.3- Resumen de la importancia del enfoque de Cambridge*

El enfoque de Cambridge ofrece una visión poco convencional del mercado laboral y los cambios asociados a la emergencia de la norma del empleo flexibilizado y la transición hacia una sociedad postfordista. Superando la perspectiva dual centro-periferia, los autores pertenecientes a esta corriente aprecian en sus trabajos la

existencia de un amplio espectro de formas y condiciones de empleo que afectan de manera desigual a distintos colectivos. Su reformulación de la teoría de la segmentación, sigue enfatizando la importancia de las organizaciones en la construcción de las desigualdades, pero contempla su acción condicionada por el sistema societal y las nuevas estrategias de competencia empresarial dirigidas a reestructurar los mercados internos.

Esta aproximación reconoce, por tanto, que las fuerzas de cambio no pueden limitarse a transformaciones tecnológicas o modificaciones en la estructura de los mercados, reafirmando, además, que cualquier cambio refleja y refuerza los patrones de segmentación de la oferta que imperan en cada contexto societal.

En base a estas ideas, esta perspectiva aboga, como enfatiza Rubery (2005:284) por “*re-regulation rather than deregulation if we want to improve the ability of organizations to pursue the type of high road employment and product strategy necessary to secure both European competitiveness and European living standards within the new service economy*”.

Conocer las complejas razones que explican las diferentes pautas de inserción laboral detectadas entre distintos colectivos en cada contexto societal en un requisito imprescindible si se quiere avanzar hacia una mayor igualdad en el mercado laboral de los trabajadores, independientemente de su género o procedencia social o geográfica. En este sentido, entendemos que analizar la segmentación laboral desde la perspectiva dinámica y multicausal del enfoque de Cambridge, puede coadyuvar a diseñar y aplicar políticas de empleo que supongan cambios y puedan mejorar la cohesión social. Un objetivo que, como se verá en los capítulos IV y VI (apartados 3 y 2, respectivamente), la EEE incluyó entre sus prioridades tras el Consejo de Lisboa. Comprobar si, para alcanzar esta meta, las instituciones europeas partieron de los diagnósticos adecuados y, en consecuencia, esbozaron respuestas políticas oportunas, es un aspecto que está en la agenda de esta tesis doctoral.

#### 4- Resumen conclusivo del capítulo II

A lo largo de este capítulo, las diversas aproximaciones y enfoques analizados han expuesto algunos de los cambios económicos, políticos y sociales más importantes asociados a la crisis del fordismo.

En primer lugar, el apartado dedicado a las aportaciones de los autores de la escuela de la regulación ha abordado las causas principales que explican la crisis del fordismo manifestada en los últimos 70 y primeros 80 del siglo XX. De acuerdo a los autores regulacionistas, los cambios en el funcionamiento de los mercados, las debilidades técnicas del sistema de producción taylorista-fordista y la aversión creciente de los trabajadores frente a un proceso de trabajo degradante y sujeto a ritmos crecientes socavan el engranaje que consagró el “círculo virtuoso” (Coriat [1984]2001). Igualmente, se ha subrayado que estos autores han entendido la flexibilidad como la respuesta hegemónica a la crisis en el orden de las políticas de empleo de los estados y las empresas.

En segundo lugar, el apartado de la flexibilidad ha tratado algunos de los enfoques teóricos más representativos (el enfoque neoliberal, el enfoque de la empresa flexible y el de la especialización flexible y la empresa red), indagando en sus principales explicaciones y propuestas en torno a la reestructuración del modelo fordista. Asimismo, se ha remarcado, en sintonía con los autores regulacionistas, su influencia en las reformas políticas e institucionales implementadas en los países europeos en la década de los 80. Reformas que consagran una nueva norma social del empleo flexibilizado que diluye los requisitos normativos que, bajo la norma fordista, otorgaban a una actividad remunerada el título de empleo. Su institucionalización, fragmenta las formas de empleo estándar y bloquea la capacidad de substracción de la fuerza de trabajo a las determinaciones del mercado, empeorando la calidad del empleo y favoreciendo mayores desigualdades.

En tercer lugar, el apartado de la segmentación y, especialmente, el análisis del enfoque de Cambridge, ha mostrado que los diferentes cambios en el funcionamiento del mercado y la tecnología, en un contexto político de desregulación del empleo, han generado una amplia gama de presiones y oportunidades que las empresas han interpretado de diversas maneras, dando lugar a un amplio espectro de prácticas para distintos colectivos de trabajadores (inmigrantes, mujeres, jóvenes, etc.). Según nuestra valoración, analizar las diferentes pautas de integración laboral desde esta perspectiva puede favorecer el desarrollo de políticas que mejoren la cohesión social, un objetivo central dentro de la EEE. En este sentido, se ha sostenido que el análisis de las políticas de empleo propuestas por las instituciones europeas se preocupará por comprobar hasta

que punto esta perspectiva de la segmentación ha sido tomada en cuenta en aras de favorecer una sociedad más cohesionada.

Llegados a este punto, el capítulo posterior aborda los enfoques de la flexiseguridad y la activación.

### **III- NUEVOS PARADIGMAS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO Y REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: ACTIVACIÓN Y FLEXISEGURIDAD**

El presente capítulo analiza los enfoques de la flexiseguridad y la activación, dos propuestas políticas que, pese a su carácter inconcreto o polisémico, se han integrado en la agenda política de la mayoría de los gobiernos europeos, adquiriendo en la década de los 90 y 2000 absoluta centralidad en la EEE. Las diferentes propuestas y ejemplos políticos que florecen al amparo de ambos enfoques, definidos a menudo como nuevos paradigmas de intervención en el mercado laboral y en la reforma de los sistemas de protección social<sup>44</sup>, responden, por lo general, al elenco de desafíos sociales y económicos descritos en el capítulo anterior, derivados de la transición hacia un régimen de acumulación posfordista. Frente a tales retos, los diversos planteamientos y ejemplos de la literatura que aborda este capítulo, denotan el anhelo por edificar nuevas normas sociales de empleo. Unas normas que, como se sostendrá, presentan ciertas diferencias respecto a la norma social del empleo flexibilizado, bien por tratar de adaptar la exigencias de la flexibilidad a ciertas necesidades y demandas de seguridad de los trabajadores, o bien por representar al empleo como un deber cívico que exige nuevos mecanismos políticos destinados a luchar contra la conducta deshonestas de que pueden hacer gala sujetos válidos para el trabajo instalados en la “dependencia del estado”. Expresión peyorativa con la que se denominan los sistemas de protección social desde las corrientes más conservadoras de la activación.

La importancia del tercer capítulo es crucial en esta tesis doctoral, dado que su objetivo es analizar cómo se define la estrategia de activación en la EEE, y cómo se entiende y concreta esta estrategia en España y Reino Unido. Atendiendo a este fin, se entiende oportuno explicar las implicaciones teóricas de la estrategia de activación y la flexiseguridad y sus diversas concreciones antes de abordar las características de la EEE. La razón que sustenta este orden se debe a que, a nuestro juicio, es un requisito imprescindible analizar y definir con precisión los principios de la activación y la flexiseguridad, así como los diferentes modelos que la literatura comparada ha

---

<sup>44</sup> Esto se debe a que una idea central en las propuestas de ambos enfoques es aumentar el nexo entre los sistemas de protección social y las políticas del mercado de trabajo, especialmente las políticas activas de empleo.



identificado, para poder interpretar con éxito las inclinaciones de las instituciones europeas a la hora de concretar sus propuestas.

El motivo por el cual se abordan los dos enfoques en un solo capítulo responde al hecho de que, como se verá a lo largo del mismo a través del análisis de la aproximación de los mercados de trabajo transicionales o el modelo danés, ambos comparten grandes similitudes. Los dos conceden a las políticas activas una importancia capital, concibiéndolas como instrumentos que pueden contrarrestar la pérdida de seguridad asociada a la desestabilización de la norma social del empleo fordista, ayudando a las personas a mejorar su empleabilidad y capacidad de adaptación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el primer apartado de este capítulo expone las características del enfoque de la flexiseguridad en su vertiente analítica y política.

### 1- La Flexiseguridad

Si las décadas de los 80 y los 90 presenciaron una predilección por las explicaciones provenientes del enfoque de la flexibilidad, puede decirse que desde finales de los 90, las propuestas desreguladoras que extendían cierta desconfianza frente a las instituciones del mercado de trabajo, comienzan a analizarse desde una perspectiva crítica, debido a la falta de eficiencia que dichas políticas demostraban cuando se evaluaban los indicadores sociales. De este modo, problemas tales como la segmentación laboral, la exclusión social y la desigual distribución de oportunidades presente entre los individuos que participan en el mercado de trabajo, vuelven de nuevo al debate teórico y político, extendiéndose la idea de contrarrestar de algún modo los efectos negativos que los excesos de las reformas flexibilizadoras de los 80 acarrearán sobre los trabajadores. Una idea que algunos autores (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer 2007) vinculan a la revitalización del debate de la Europa social desencadenado tras la aparición del libro blanco de Delors que asumía la necesidad de conseguir un mejor equilibrio entre seguridad y flexibilidad.

Paralelamente, los estudios empíricos comparativos ponen de relevancia que ciertos países alcanzan niveles de desempleo y de actividad laboral tan positivos como los países dotados de una regulación flexible, sin renunciar a formulas denostadas por el enfoque de la flexibilidad tales como la provisión de generosas transferencias sociales, o la intervención del estado y los sindicatos en la fijación de salarios. Bases que

consiguen no solo que la mayor parte de la población esté empleada, sino también que los trabajadores alcancen niveles de seguridad que les permitan hacer frente a proyectos futuros desde el presente, alejándose de este modo de la precariedad laboral<sup>45</sup>. Estos países son los nórdicos, destacando Dinamarca y los Países Bajos en cuanto a las cifras de desempleo, tasas de ocupación y participación femenina en el mercado laboral, pero sobre todo debido a que, a diferencia de países tales como Suecia o Finlandia, han añadido altos niveles de flexibilidad externa e interna en el mercado de trabajo. Estos ejemplos comienzan a extenderse en la literatura académica y en instituciones tales como la UE o la OCDE, como la consagración de un nuevo paradigma que vendría a combinar las exigencias (incuestionadas) de flexibilidad del mercado de trabajo en una economía globalizada, con las demandas de seguridad de los trabajadores.

Además, estudios empíricos centrados en la productividad, comienzan a contradecir la asunción propia de la teoría neoclásica y del enfoque de la flexibilidad de que el incremento de la capacidad de ajuste de las empresas vía flexibilidad numérica externa, redundaría en un aumento de la productividad total (véase Auer 2007).

Todas estas circunstancias contribuyen al nacimiento de un nuevo enfoque que parece haber alcanzado altas dosis de popularidad en base al atractivo inherente de un concepto que aglutina en sí mismo los antagonismos de la relación capital-trabajo en una economía globalizada, pretendiendo ofrecer soluciones políticas que satisfagan por igual a empresarios y trabajadores. Sin embargo, la complejidad de la realidad laboral y la inevitable contradicción de intereses presente entre los actores, unida a una pluralidad de configuraciones institucionales preexistente, dificultan hablar de una flexiseguridad aplicable de forma homogénea a distintos contextos. La consecuencia más inmediata es la diversidad de definiciones y políticas aplicables bajo el mismo paraguas. La falta de especificidad de este enfoque es considerada por algunos autores como una fuente de fortaleza, en tanto en cuanto suponen que la flexiseguridad debe ser una aspiración

---

<sup>45</sup> La inseguridad en la trayectoria laboral es un aspecto de la precariedad que, atendiendo a Rodgers y Rodgers (1992) formaría parte de su dimensión temporal, relacionada con el grado de certeza sobre la continuidad en el empleo. De forma conjunta, los autores identifican una dimensión organizacional, asociada al control individual y colectivo sobre el proceso de trabajo y las condiciones en que se desarrolla; una dimensión económica (insuficiente salario); y una dimensión social, relacionada con la protección frente al despido improcedente, la discriminación y prácticas inaceptables, y la protección social y el acceso a los beneficios de la seguridad social.

política que guía a los agentes sociales y gobernantes a buscar soluciones capaces de aunar objetivos contradictorios, y no tanto un conjunto de políticas concretas (Rogowski 2008). Desde nuestro punto de vista, por el contrario, entendemos la ambigüedad del concepto como una debilidad. Esta idea será justificada al finalizar el apartado. Como paso previo, es preciso exponer las definiciones analíticas y los ejemplos políticos más destacados.

### *1.1 Flexiseguridad: concepto analítico y estrategia política*

El concepto de flexiseguridad supone literalmente la fusión de dos términos con acepciones distintas e incluso contradictorias, como son la flexibilidad y la seguridad, aceptando la idea de que los excesos de la flexibilidad deben ser contrarrestados con medidas que garanticen cierta seguridad a los trabajadores. El replanteamiento de la flexibilidad no solo atiende a criterios de justicia o paz social, sino también a criterios de eficiencia en los mercados de trabajo.

Basándose en esta idea general, distintas acepciones de la flexiseguridad -tanto analíticas como políticas (Burroni y Keune 2010)- comienzan a elaborarse por distintos autores desde finales de los 90, extendiéndose, por encima de ellas, definiciones más simples que aluden normalmente, bien a la coexistencia de la flexibilidad en el mercado laboral y de la seguridad de la persona trabajadora en el empleo, bien a la seguridad del empleo pero no del puesto.

Una de las definiciones analíticas más populares de la flexiseguridad la entiende como *“a policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand”*. (Wilthagen y Tros 2004:169).

Una definición sobre la que los autores enfatizan su carácter restrictivo, cuya finalidad es facilitar la investigación empírica. Así pues, los tres términos clave presentes en la definición son “synchronically”, que hace referencia a la importancia de implementar las políticas de la flexiseguridad de un modo simultáneo, y no como elementos separados implementados en distintas fases; “deliberate”, en el sentido de que es una reforma que busca explícitamente combinar flexibilidad y seguridad, distanciándose de

los usos retóricos del término para recortar derechos laborales carentes de contrapartidas sociales; y “weaker groups”, refiriéndose al carácter selectivo que caracteriza muchas de las políticas activas de empleo, centradas en colectivos desfavorecidos o con dificultades de inserción.

Según Wilthagen y Tros (2004), el carácter político del concepto obliga también a concretar qué se entiende por flexibilidad y seguridad, definiendo los equilibrios que pueden surgir fruto de distintas combinaciones posibles. Así, se propone limitar la flexibilidad a cuatro formas conocidas en la literatura, es decir, flexibilidad numérica externa, numérica interna, funcional y salarial (ver capítulo II, apartado 2.2), reduciendo la seguridad también a cuatro formas: seguridad del puesto, seguridad del empleo, seguridad de la renta y seguridad combinada, que se refiere a la seguridad del trabajador para combinar su empleo con otras responsabilidades y compromisos privados. Con estas cuatro formas de flexibilidad y seguridad, los autores construyen una matriz que puede servir como herramienta para diseñar políticas de flexiseguridad en base al equilibrio que ofrecen las distintas combinaciones, absteniéndose a prescribir una “one best solution”.

Dentro de las múltiples acepciones, también es destacable la propuesta de Auer (2007), que define la flexibilidad como el reajuste entre la legislación destinada a la protección del empleo y la protección social (entendiendo por ésta los subsidios de desempleo y las políticas activas de empleo), para permitir que el mercado laboral se ajuste en una economía volátil e incierta, sin poner en peligro la seguridad de los trabajadores. Según Auer, existen cuatro elementos clave a tener en cuenta en cualquier debate sobre la adopción de medidas de flexiseguridad: 1) la legislación sobre la protección del empleo; 2) la protección social, concediendo especial importancia a los subsidios de desempleo y a las políticas activas; 3) los nuevos derechos sociales derivados de las necesidades de formación continua a lo largo de toda la vida, las responsabilidades familiares y los proyectos personales que requieran reducciones de jornada temporales; 4) el dialogo social tripartito como exigencia imprescindible para realizar cualquier cambio. A partir de estos elementos, se pueden buscar diferentes acuerdos adaptados a cada sistema societal.

Asumiendo las distintas posibilidades, el autor recomienda una “flexibilidad protegida” que combine un alto grado de empleos estables con empleos flexibles insertos en

sistemas de protección social. En este escenario, el autor esboza una solución normativa en la que los empleos, en función de su estabilidad, se reparten entre la población atendiendo a su ciclo vital. En base a este principio, la configuración institucional preferible será aquella que combina cortos pero generosos sistemas de prestación por desempleo, permisos parentales, periodos de formación y políticas activas, conformando un sistema en el que las transiciones se consideran puentes hacia el empleo y no trampas hacia la exclusión (Auer 2007).

Otra propuesta cercana a las tesis de la flexiseguridad, pero dotada de ciertas especificidades, la proporciona el concepto de mercados de trabajo transicionales, elaborado por la “Labour Market Policy and Employment Research Unit” del “Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung” (WZB – Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales de Berlín). Las ideas inscritas en este concepto no han pasado inadvertidas para las instituciones europeas. De hecho, el énfasis otorgado a la potenciación de la responsabilidad individual y la adaptabilidad de los trabajadores presente en este enfoque, encuentra con frecuencia eco en las propuestas de la EEE relativas a la reforma de las políticas de empleo y los sistemas de protección social.

El concepto de los mercados de trabajo transicionales asume parte de los diagnósticos que vienen siendo recogidos en esta tesis, relativos al debilitamiento de la norma social del empleo fordista garante del pleno empleo y relaciones contractuales estables, pero añadiendo que dicha estabilidad “*no es solo cada vez menos posible, sino también menos deseable*” (Schmid y Schömann 2006:16).

Como concepto analítico, los mercados de trabajo transicionales destacan el debilitamiento de las fronteras entre el empleo remunerado y otras actividades productivas y no productivas argumentando que el contrato de trabajo indefinido prototípico de la norma fordista tiende a erosionarse debido a la pluralidad de transiciones que los individuos adoptan o deben adoptar con respecto al empleo y otras situaciones. Estas transiciones son sintetizadas en cinco: 1) entre diferentes regímenes de tiempo de trabajo; 2) entre la educación o la formación y el empleo; 3) entre el paro y el empleo; 4) entre la ayuda familiar no remunerada y el trabajo remunerado; 5) entre el empleo y la jubilación (Schmid y Schömann 2006)

La proliferación de distintas transiciones que los individuos deben afrontar es el

resultado de cambios sociales y económicos que hacen emerger nuevos riesgos sociales para los que los regímenes de bienestar no estarían diseñados, derivados de los cambios en la familia y los roles de género, o la desestabilización de las trayectorias laborales a raíz de la reestructuración de los mercados internos (ver capítulo II, apartado 3.2). Paralelamente, la perspectiva de los mercados transicionales asume la existencia de una permanente carencia de empleos en el nuevo contexto económico.

En estas circunstancias, su propuesta pretende favorecer transiciones bidireccionales y reversibles para que las personas puedan atender diferentes necesidades sociales que aparecen a lo largo de su ciclo vital, a partir de una reinstitucionalización de los sistemas de protección social que *“haga que las transiciones compensen, por medio de mecanismos institucionales que mejoren la empleabilidad y la flexibilidad tanto de los parados (transiciones integradoras) como de los ocupados (transiciones de mantenimiento de la posición), por medio de un conjunto diferenciado de opciones de movilidad, derechos y seguros de renta no sólo en el caso de los parados, sino también en el caso de las variaciones de los ingresos relacionadas con las transiciones arriesgadas”* (Schmid, Schömann 2006:70).

El concepto de mercados de trabajo transicionales, argumentan Keller y Seifert (2004), tiene una orientación cuantitativa y otra cualitativa. La primera descansa en una redistribución de los escasos puestos de trabajo existente en periodos de alto desempleo, mediante la introducción de una nueva norma de empleo -“flexible mixed work”- que incluye trabajo retribuido, trabajo comunitario, trabajo de cuidado o actividades personales. La idea es que los individuos transiten a lo largo de la vida de unas actividades a otras de una manera no traumática (de empleo remunerado a trabajo de cuidado, de empleo a formación, etc.) a partir de un conjunto de opciones de protección social que permita reducir temporalmente la oferta laboral. La orientación cualitativa pretende favorecer la empleabilidad de los trabajadores, así como la adaptabilidad de las empresas, permitiéndoles hacer frente al cambio estructural.

En términos substantivos, la propuesta del los mercados transicionales del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales de Berlín, se concreta en un seguro de empleo a lo largo de toda la vida que consta de cuatro pilares (Schmid, Schömann 2006:79-80):

- Un seguro de desempleo que cubre los riesgos de pérdida de ingreso que

conlleva el desempleo involuntario

- Cuentas individualizadas de seguridad social, empleabilidad o movilidad. En este sentido, se propone dividir las cotizaciones al seguro de desempleo en dos partes: una que cubra el primer seguro (el de desempleo clásico), y la otra que cubre los costes de este seguro, en forma de cuentas individuales de movilidad, bien por imperativo legal o por la negociación colectiva
- Medidas activas selectivas y cuentas de movilidad subvencionadas por el estado que garanticen la continuidad de la trayectoria laboral más que la estabilidad de los empleos
- Sistemas privados de seguros negociados individualmente o colectivamente entre trabajadores y empresarios que suplan los seguros implícitos que los mercados internos proporcionaban

Se aprecia claramente la peculiaridad de este enfoque, centrado en establecer un nuevo vínculo entre flexibilidad laboral y protección social, que compense la ruptura de la estabilidad en la trayectoria laboral mediante distintas políticas de garantía de ingresos (subsidios de desempleo y seguros privados) y medidas activas que ayuden a las personas a adaptar sus cualificaciones a los requerimientos cambiantes de la demanda. En este sentido, encontramos un paralelismo con los planteamientos de ciertos enfoques de la activación nórdica o universalista (Barbier 2006), centrados en compensar la pérdida de seguridad, vinculada a la flexibilización, a partir de políticas activas dirigidas a ampliar la empleabilidad y por ende las oportunidades laborales de las personas que pierden su empleo.

El hecho de que el acceso a las diferentes medidas de protección social se sustente en criterios fundamentalmente meritocráticos, sitúa al concepto de los mercados transicionales próximo a teorías normativas de la justicia basadas en la igualdad de recursos (Dworking 1984) más que en la igualdad de bienes primarios del liberalismo igualitarista (Rawls [1971]1985) y, por su puesto, en la igualdad de ingresos y riqueza o igualdad real (Van Parijs 1996). Asimismo, es importante subrayar que supone una ruptura con los principios del régimen de recursos del salario socializado, al entenderse que cada trabajador es responsable de financiar sus propios beneficios a través de cuentas individualizadas de seguridad social, en lugar de financiar los beneficios de

otras personas que en ese momento no están ocupadas.

Dejando de lado las propuestas analíticas y normativas en torno a la flexiseguridad esbozadas por académicos e investigadores<sup>46</sup>, a continuación se sintetizan tres aproximaciones políticas asociadas a la flexiseguridad concretadas en los Países Bajos, Dinamarca y Alemania. Estos ejemplos muestran la diversidad de prácticas políticas y mecanismos institucionales que pueden encajar bajo el polisémico concepto de flexiseguridad.

El caso de los Países Bajos representa un ejemplo de la flexiseguridad centrado, fundamentalmente, en la reforma del mercado laboral. Los principales elementos de debate de esta reforma fueron la regulación del despido, valorada como una fuente de rigidez y dualización, y la protección social de los trabajadores contratados bajo formas atípicas de empleo. La imposibilidad de alcanzar acuerdos parlamentarios en torno a estos elementos, llevó al gobierno de la coalición púrpura (socialistas, liberales y social liberales) a solicitar en 1995 la colaboración de la Labour Foundation, una institución bipartita formada exclusivamente por los agentes sociales. Las iniciativas de la Labour Foundation fueron bien recibidas por el gobierno, siendo transformadas en una propuesta de reforma legislativa aprobada por el parlamento en 1997.

La reforma de los Países Bajos se aproximó a la flexiseguridad aumentando la flexibilidad numérica externa a través de una reducción de la protección al despido y una liberalización del mercado de trabajo temporal (eliminando la mayor parte de restricciones que acotaba la actuación de las agencias privadas de colocación), contrarrestados con una mayor garantía de seguridad para los trabajadores atípicos<sup>47</sup>, especialmente teletrabajadores y trabajadores contratados por agencias privadas de colocación (Rodríguez-Piñero, Bravo Ferrer 2007; Van Oorschot 2004; Wilthagen y Tros 2004). El efecto más inmediato fue un gran incremento de la tasa de empleo (16% entre 1994 y 1999) a expensas, eso sí, de los empleos estándar. Según Van Oorschot

---

<sup>46</sup> A pesar de que sólo se hayan presentado tres aproximaciones que en absoluto agotan la amplia literatura existente, se estima que no es necesario profundizar más, ya que las conceptualizaciones expuestas recogen los principales elementos debatidos en el marco de la flexiseguridad: legislación sobre la protección de empleo, sistemas de seguridad social y protección social, políticas activas de empleo, estrategias globales de aprendizaje a lo largo de la vía, y diálogo social tripartito y bipartito.

<sup>47</sup> Aquí es importante precisar que la norma social del empleo presente en los países bajos no incluye, generalmente, dentro de la definición de empleos flexibles a los empleos temporales. Según Van Oorschot (2004), un empleo parcial es para mucha gente en los Países Bajos tan seguro y estable como un empleo a tiempo completo. Por este motivo, su definición de empleos flexibles suele incluir empleos temporales, trabajadores contratados por agencias de colocación, teletrabajo y trabajo autónomo.



(2004), el aumento de los empleos flexibles y la tasa de empleo femenina son factores interrelacionados que explican este crecimiento del empleo sin precedentes.

Por su parte, el modelo danés, que también ejemplifica el modelo de activación universalista, se basa, según Madsen (2004), en una combinación única de flexibilidad y seguridad sustentada a través de lo que ha venido llamándose el triángulo de oro<sup>48</sup>. Un triángulo cuyos vértices son, respectivamente, un mercado de trabajo flexible, un generoso régimen de bienestar y un elevado gasto en políticas activas de empleo.

En relación al primer vértice, Dinamarca posee un sistema legislativo de protección del empleo que permite despedir a sus trabajadores a través de un sistema de justificaciones poco restrictivo, y con un periodo de tiempo breve para notificar la finalización de la relación laboral. Un sistema de protección de empleo situado, según el indicador de protección del empleo de la OCDE<sup>49</sup>, entre los más bajos de los países occidentales, tan solo por encima de Irlanda, Reino Unido, Australia, Canadá y Estados Unidos, que permite a las empresas un amplio uso de la flexibilidad numérica externa.

Respecto al segundo vértice, cabe resaltar el universalismo que caracteriza a la gran mayoría de servicios provistos por el estado, que suple la necesidad que poseen ciudadanos de otros estados de acudir al mercado o a la familia para satisfacer sus demandas. Junto con esto, el régimen danés posee un subsidio de desempleo altamente generoso, basado en seguros privados que administran los sindicatos, que, en el momento en que Madsen (2004) lo describía, podía reponer hasta un 90 % del salario previo durante un periodo máximo de 4 años.

Finalmente, el tercer vértice, las políticas activas de empleo, se encarga de proporcionar soporte a los desempleados, especialmente a aquellos de larga duración, a través de programas de formación y servicios de intermediación destinados a reinsertar a los individuos al mercado laboral. Dentro de este pilar, es importante resaltar la importancia dentro del modelo danés de combinar las políticas activas de empleo con los subsidios

---

<sup>48</sup> A nivel teórico, el concepto de triángulo de oro se acerca al concepto de complementariedades institucionales adoptado, entre otros economistas institucionalistas, por Hall y Soskice (2001), al entender que cada vértice refuerza la eficiencia de los otros dos (ver capítulo II apartado 3.2.2).

<sup>49</sup> El indicador de protección del empleo de la OCDE mide la rigidez de los procedimientos y costes asociados a los despidos de trabajadores y grupos de trabajadores, y a los procedimientos relativos a la contratación de trabajadores temporales y trabajadores de agencias de trabajo temporal. En una escala del 0 al 6, siendo 0 la regulación menos restrictiva y la 6 la más restrictiva, Dinamarca pasó de obtener una puntuación 2,40 en 1994 a una puntuación de 1,5 al año siguiente. En el 2008, último dato publicado por la OCDE, Dinamarca seguía obteniendo un 1,5 frente a una media de 1,94 de los países de la OCDE.

de desempleo, condicionando, tras un periodo de inactividad, el cobro del subsidio a la participación en programas de formación.

A la aplicación del modelo de flexiseguridad danés se le atribuye generalmente el éxito que reflejan los indicadores laborales desde los 90. Como subraya Madsen (2004), Dinamarca consiguió reducir la tasa de desempleo desde el 9,6% en 1993 hasta el 4,3% en 2001, con una tasa de empleo del 76,2% (la más alta de la UE), congratulando a los economistas cercanos a corrientes neoclásicas, debido al equilibrio presupuestario que acompañó al éxito en los indicadores laborales, y a los partidos socialdemócratas y analistas cercanos a la izquierda, que no esgrimían apenas críticas. La complacencia de los analistas "prolabour" se debe, en primer lugar, a que las reformas llegaron con el beneplácito de los sindicatos y, en segundo lugar, a que los indicadores sociales y el gasto en políticas sociales se situaban por encima de la mayoría de los países europeos.

Finalmente, el modelo alemán de producción de calidad diversificada (DQP por sus siglas en inglés) también se ha descrito a partir del concepto de la flexiseguridad, al combinar distintos elementos de seguridad y flexibilidad (Wilthagen y Tros 2004). A diferencia del modelo danés, las instituciones del mercado laboral se caracterizan por ofrecer una fuerte seguridad en el puesto<sup>50</sup>, que se compensa con estrategias de flexibilidad numérica interna y flexibilidad funcional. Según Streeck (1997), los dispositivos legislativos de protección del empleo y las instituciones de la negociación colectiva incentivan a los empresarios a desarrollar estas estrategias, invirtiendo en la cualificación de su fuerza de trabajo o adaptando los salarios y la jornada en función de los cambios en el mercado y la coyuntura económica.

En cuanto a la flexibilidad interna cabe destacar, en primer lugar, la expansión en la negociación colectiva de regulaciones más laxas sobre el tiempo de trabajo. Gracias a ellas, las empresas han podido introducir diferentes tipos de cuentas de tiempo que hacen posible ajustar la jornada laboral a las fluctuaciones de la demanda, sin incurrir en costes asociados a las horas extras o al reclutamiento de nuevos trabajadores. De forma conjunta, es reseñable la aparición, en los convenios colectivos sectoriales, de cláusulas que permiten a las empresas descolgarse, bajo determinadas circunstancias, de los criterios fijados en relación al tiempo de trabajo y el salario. Estos aspectos

---

<sup>50</sup> Si tomamos nuevamente el indicador de protección al empleo de la OCDE, podemos apreciar que Alemania obtiene en el año 2008 uno de los valores más altos (2.12).

institucionales, en combinación con dispositivos legislativos de protección del empleo restrictivos, favorecen el mantenimiento de los puestos de trabajo cuando las expectativas económicas son desfavorables, a costa de concesiones por parte de los sindicatos en materia de tiempo de trabajo y salario (Keller y Seifert 2004).

En lo que respecta a la flexibilidad funcional, la iniciativa más destacable es la “Alliance for Jobs”, un acuerdo tripartito que propone el establecimiento de cuentas de tiempo, mediante las cuales los trabajadores pueden descontar horas laborales para invertirlas en formación profesional. Esta experiencia también se ha desplegado a partir de la negociación colectiva (Keller y Seifert 2004). La predilección del modelo alemán por la flexibilidad funcional se ve favorecida por la preeminencia de un tejido productivo en el que prevalecen empresas especializadas en la exportación de productos industriales de alto valor añadido, con altas exigencias en materia de formación (Bosch y Wagner 2005a, 2005b).

Las diferentes aproximaciones a la flexiseguridad analizadas (a excepción de la propuesta de los Países Bajos) conceden, como se ha destacado, una importancia fundamental a las políticas activas, ya sea para favorecer las transiciones del paro al empleo (enfoque de los mercados transicionales y modelo danés) o para mejorar la capacidad de adaptación de las empresas frente a los cambios de la demanda mediante la formación continua de sus trabajadores (modelo alemán). En todos los casos, las políticas activas se presentan, además, como instrumentos llamados a compensar la pérdida de derechos que se deriva de la flexibilización de distintos elementos de la regulación laboral (la protección del empleo, la regulación de la jornada, los aumentos salariales, etc.). Este planteamiento está también presente, como se mostrará en el apartado siguiente, en el discurso de la activación. No obstante, tanto el discurso flexiseguro como el discurso activador no pueden ocultar que sus propuestas encierran un doble rasero a la hora de distribuir los costes vinculados al aumento de la incertidumbre. Así, mientras que se aumentan las responsabilidades que recaen sobre los trabajadores frente al riesgo del desempleo, subrayándose su deber de adaptarse a los cambios, se incrementa la discrecionalidad de las empresas para ajustar distintos elementos de la actividad laboral. Teniendo en cuenta la relación existente entre ambos enfoques, a continuación se presentan algunas críticas vertidas contra el enfoque de la flexiseguridad.

## *1.2 Críticas al enfoque de la flexiseguridad*

Una primera crítica, expuesta por Keune y Pochet (2008), cuestiona las evidencias empíricas que sustentan el éxito de los aclamados ejemplos de Dinamarca y los Países Bajos. Según los autores, el éxito que se atribuye a tales países en cuanto a la creación de empleo resulta menos deslumbrante si se atiende al elevado porcentaje de empleo temporal que poseen. De este modo, si se calcula la equivalencia al tiempo completo, los autores observan que Dinamarca y Países Bajos tenían índices de empleo similares a España, Francia o Grecia en los años previos a la crisis financiera iniciada en el 2008. Un dato que contradice también su triunfo en cuanto a la creación de empleo adicional.

En segundo lugar, puede criticarse la asunción presente en los enfoques analizados de obtener soluciones políticas que satisfagan por igual los intereses de trabajadores y empresarios, a partir de arreglos institucionales que combinan distintos tipos de flexibilidad y seguridad. Retomando las aportaciones de Grimshaw y Rubery (1998), y Grimshaw et al (2001), puede sostenerse que nunca existen combinaciones de suma positiva para todos los grupos de trabajadores. Por el contrario, la investigación en torno a las respuestas empresariales frente a cambios en las condiciones del mercado externo desarrollada por el enfoque de Cambridge, permite afirmar que el impacto de las reformas de la flexiseguridad puede tener diferentes efectos (algunos obviamente no deseados) en distintos grupos de trabajadores. Por ejemplo, un aumento de la flexibilidad numérica externa, puede conducir a las empresas a sustituir a sus trabajadores con más antigüedad, por trabajadores jóvenes más baratos y, probablemente, mejor formados (Burroni y Keune 2010)

En tercer lugar, puede criticarse el carácter vago del término flexiseguridad que, como indican Keune y Pochet (2008), lo convierte en una especie de cajón de sastre en el que caben, para un mismo contexto empírico, distintas estrategias y propuestas políticas que pueden llegar a ser contradictorias. Como se ha expuesto, las definiciones y propuestas de la flexiseguridad sugieren diferentes equilibrios entre flexibilidad y seguridad. La ambigüedad de estos planteamientos permite que visiones diametralmente opuestas del mercado de trabajo y las políticas de empleo encajen con la filosofía de la flexiseguridad. Así, el modelo danés, dotado de una extensa flexibilidad externa, se explica a partir del mismo concepto que el modelo alemán que, precisamente, se caracteriza por restringir el uso de la flexibilidad externa. El hecho de que modelos

claramente diferentes se adecuen al concepto de la flexiseguridad cuestiona también su utilidad como estrategia política.

Además, la ambigüedad del concepto genera que actores con intereses contrarios tales como la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la organización empresarial europea Business Europe planteen, bajo el discurso de la flexiseguridad, estrategias opuestas que se diferencian, como cabría esperar, en el peso distinto que cada organización concede a la flexibilidad o la seguridad. Esta característica también se manifiesta si descendemos hasta las visiones nacionales, como prueba la falta de consenso que han acompañado reformas inspiradas formalmente en la flexiseguridad en países como Francia<sup>51</sup>. La divergencia de puntos de vista entre los agentes sociales revela que el discurso de la flexiseguridad no ha conseguido superar el conflicto capital trabajo o, al menos, generar un consenso global equiparable al compromiso que dio origen a la norma fordista. Como argumentan Burroni y Keune (2010), los agentes sociales aceptan en términos generales el discurso de la flexiseguridad, pero discrepan profundamente respecto a las medidas que pueden forjar un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad.

Las críticas a la ambigüedad del concepto son especialmente relevantes para los fines de esta investigación. Como se expondrá en el siguiente capítulo, el Consejo Europeo adopta, a partir de un frágil consenso (Mailand 2010), los principios comunes de la flexiseguridad en 2007, dejando a los estados libertad para implementarlos de acuerdo a sus lógicas institucionales y prioridades políticas. Su propuesta, al igual que el resto de propuestas analizadas, no prescribe una única solución, Por el contrario, insta a los estados a combinar conjuntamente, pero a su antojo, dispositivos contractuales flexibles, sistemas de seguridad social modernos, políticas activas de empleo y estrategias globales de aprendizaje. Según Keune y Pochet (2008:141) *“esta filosofía (de la flexiseguridad) se ajusta muy bien con el equilibrio que la Estrategia Europea de Empleo aspira a conseguir entre los amplios objetivos y enfoques políticos conjuntos europeos, y los programas, normas e instituciones específicamente nacionales. Al mismo tiempo, nos hace preguntarnos si se da alguna directriz clara”*.

Teniendo en cuenta estos aspectos, puede sostenerse que los gobernantes de los países

---

<sup>51</sup> El acuerdo en torno a la flexiseguridad firmado en Francia en el año 2008 fue rechazado por uno de los sindicatos más representativos, la CGT.

que han adoptado la EEE tienen un amplio margen para diseñar políticas de empleo dispares y que, aun así, se adecuen al discurso de la flexiseguridad. Por tanto, es de esperar que durante la investigación empírica se encuentren políticas y respuestas diferentes en España y Reino Unido, dadas las posibilidades del concepto para aceptar distintas opciones políticas.

Por otra parte, pueden exponerse las siguientes críticas al enfoque de los mercados de trabajo transicionales vinculado a la propuesta de activación, expuestas por Keller y Seifert (2004). En primer lugar, los autores sostienen, de manera acertada, que este enfoque no presta atención a los diversos tipos de flexibilidad a la hora de establecer la relación entre flexibilidad y protección social y, cuando se hace, se obvia que existen diferentes fórmulas, más o menos dolorosas para los trabajadores, que las empresas pueden adoptar para adaptar su fuerza de trabajo a las exigencias cambiantes de la demanda. En segundo lugar, los autores alertan sobre las limitaciones de esta propuesta para reducir el desempleo. El enfoque de los mercados de trabajo transicionales pretende abordar este problema incidiendo en la oferta laboral, a fin de redistribuir los puestos existentes, omitiendo otras medidas complementarias. Según Keller y Seifert (2004), .reducir la oferta sin estimular la demanda, puede requerir, complementariamente, políticas salariales y monetarias coordinadas. Un aspecto que pasa inadvertido para la perspectiva de los mercados de trabajo transicionales. De forma complementaria a lo mantenido por estos autores, esta tesis entiende que el problema de la discriminación laboral, profundamente arraigado en los países europeos (ver capítulo 2, apartado 3.2), no es suficientemente considerado por este enfoque. Así, la propuesta de individualizar el acceso a los recursos sociales, haciéndolos cada vez más dependientes de la situación y trayectoria laboral previa, puede agravar el riesgo de pobreza y exclusión social durante la vejez de aquellos colectivos que, en base a sus características societales, encontraron más obstáculos para permanecer de manera continuada en el mercado laboral.

Finalmente, autoras como Serrano et al. (2009:31) advierten de la desigual distribución entre flexibilidad y seguridad. Así, argumentan que bajo el concepto de flexiseguridad, *“la seguridad pasa a ser entendida como auto aseguramiento producido bajo la narrativa que ofrece el paradigma de la activación y que involucra una cuota de empleabilidad personal”*. La vinculación entre la flexiseguridad y el paradigma de la activación reside en la redefinición de la noción de seguridad derivada de su integración

con la flexibilidad<sup>52</sup>, que pasaría a entenderse como una seguridad activa o activadora asociada a la empleabilidad de cada trabajador, en oposición a la naturaleza de la seguridad propia de la norma de empleo fordista, concebida como protección contra el riesgo.

Teniendo en cuenta estas críticas, puede sostenerse que los intentos por edificar una nueva norma del empleo flexiseguro presentan todavía importantes debilidades. Las principales de ellas son, a juicio de esta tesis, su fracaso a la hora de crear un consenso político que satisfaga a sindicatos y organizaciones empresariales, un elemento fundamental en el éxito de la norma fordista; su excesiva ambigüedad; y las limitadas aportaciones a la seguridad de los trabajadores. Una vez expuestas estas críticas, a continuación se expone el enfoque de la activación y las políticas activas.

## 2- Activación y Políticas Activas

El segundo apartado de este capítulo analiza el surgimiento y desarrollo del paradigma de intervención política objeto de estudio de esta tesis doctoral: la activación. Un paradigma que, a pesar de su carácter vago e impreciso (o precisamente por eso, Geldof 1999), se ha convertido en dominante, expresándose como receta universal frente a los problemas actuales que prevalecen en la agenda política de instituciones transnacionales como la UE, en el marco de la EEE, o la OCDE. En base a esta razón, estimamos conveniente abordar sus principales características antes de proceder a analizar las recomendaciones de las instituciones europeas sobre la reforma de las políticas de empleo.

Algunos de estos problemas, como el avance de la economía del conocimiento, y sus consecuencias en términos de desajuste formativo de la mano de obra, no fueron ajenos a los debates de la flexibilidad, como se explicó en el anterior capítulo, a pesar de que en la década de los 90 adquirieran un protagonismo mayor en las instituciones políticas europeas, a raíz de la emergencia de conceptos centrales en la EEE como la empleabilidad (Lefresne 1999; Crespo y Serrano 2004). Otros, como el fallo de las políticas de protección social para integrar a un perfil de población en riesgo de

---

<sup>52</sup> Según Serrano et al (2009), el hecho de que el término flexibilidad constituya la raíz o lexema del concepto, determina su predominio ya que el lexema de una palabra es aquello que no cambia o permanece invariable, mientras que la seguridad sería el morfema o parte de la palabra que da un matiz a la raíz de la palabra.

exclusión social que puede trabajar pero difícilmente encuentra empleo, nunca habían estado tan presentes en las discusiones europeas, si bien llevaban décadas en el centro de las preocupaciones políticas de Estados Unidos<sup>53</sup>.

En términos generales, puede decirse que la activación describe una característica quizá no universal, pero sí común a diversos procesos de reforma emprendidos en las últimas décadas, que redefine la relación entre la protección social y el empleo. Estas reformas han afectado, según Barbier (2006), a distintos campos de la protección social: programas de prestaciones por desempleo contributivos y asistenciales; programas de jubilación anticipada; políticas activas de empleo; y sistemas tributarios (incluyendo los instrumentos explicados bajo el eje de ayudas al empleo).

La estrategia de activación tendría como objetivo incrementar la participación de las personas en el mercado de trabajo y retirar paulatinamente las opciones de salida previstas para individuos en edad laboral (jubilación anticipada, discapacidad, etc.) dentro de una concepción que vincula la inclusión social y el bienestar a la participación en el mercado de trabajo, insistiendo al mismo tiempo en la necesidad de reducir el porcentaje de inactivos con el fin de asegurar la sostenibilidad del estado de bienestar. La activación, aparece así como un paradigma que incentiva la auto-responsabilización de las personas con su propio bienestar, demandando un aumento de la “employment orientaton” en diferentes políticas que implica modificaciones en todo el sistema de protección social (Barbier y Ludwig-Mayerhofer 2004). En este sentido, la activación no se vincularía simplemente con las políticas de empleo, existiendo estrategias y medidas aplicables a distintas áreas como la asistencia social, el trabajo social o las medidas dirigidas a las personas discapacitadas (Geldof 1999), que tienen un nexo común en la aceptación de que, a partir de la inserción laboral, se alcanzarán objetivos más amplios como la integración social o la plena ciudadanía (Rosanvallon 1995).

Teniendo en cuenta la diversidad de objetivos y orientaciones presentes bajo el mismo concepto, así como la pluralidad de medidas y colectivos hacia los que puede dirigirse, Barbier (2001:5) propone la siguiente definición de la activación, que recoge, de manera

---

<sup>53</sup> Heikkilä (1999:5) presenta el siguiente diagnóstico sobre la situación que prevalecía en la UE a finales de la década de los 90: “La proporción de población activa sin empleo era del 11% en 1996; la proporción de personas con un ingreso por debajo de la línea de pobreza relativa era del 17 % en 1994; y al mismo tiempo los estados de la UE gastaban en torno al 28% del PIB en protección social”.



sintética y precisa, las consideraciones expresadas en los párrafos anteriores: “*an increased an explicit dynamic linkage introduced in public policy between social, welfare, employment and labour market programmes, which implies critical redesigning of previous income support, assistance and social protection policies in terms of efficiency and equity, as well as enhancing the various social functions of paid work and labour force participation*”.

Las diversas políticas vinculadas al concepto de activación se asocian, por lo general, a reformas emprendidas en la década de los 90 como respuesta a los nuevos desafíos del régimen de acumulación postfordista y los problemas de sostenibilidad del estado de bienestar (Jessop 2002; Heikkilä 1999). Sin embargo, conviene tener presente que el concepto de la activación también remite a prácticas y propuestas teóricas dispares nacidas en contextos sociales y periodos históricos diferentes. Teniendo presente esto, a continuación se explican las líneas básicas de las dos propuestas de activación que, a menudo, la literatura identifica como pioneras.

## *2.1- Las raíces de la activación*

A pesar de lo novedoso que puede parecer el concepto de políticas activas o activación, debido al protagonismo que ha adquirido en los últimos tiempos en los discursos políticos, su primera implementación se remonta a 1930, en los años de la gran depresión de Estados Unidos, caracterizada por proyectos cuyo objetivo era la creación de empleo en un contexto de elevadas tasas de paro. Después de la II Guerra Mundial, un gran número de países europeos también implementaron políticas activas destinadas a la formación de obreros poco cualificados, con el fin de cubrir un amplio número de empleos fabriles cualificados demandados tras acabar la contienda (Koning et al. 2001). No obstante, estos primeros ejemplos se distancian de la estrategia de activación emprendida en Estados Unidos en la década de los 70, centrada, fundamentalmente, en combatir la dependencia.

### *2.1.1 La activación en Estados Unidos: “from Welfare to Workfare”*

La estrategia de activación estadounidense surge en la década de los 70, durante la presidencia de Nixon. Según Barbier (2001), el objetivo de las reformas introducidas entonces era incrementar la participación laboral de los beneficiarios de programas de asistencia social, condicionando el cobro de la prestación al desempeño de algún tipo de

trabajo (“working for benefits”), operando como “*an ideological totem for conservative thought on social assistance*” (Barbier 2001:6). En este sentido, un primer elemento a tener en cuenta es que la estrategia de activación norteamericana, a diferencia de ciertas reformas europeas de la protección social conceptualizadas con el mismo término, se ciñe a un único campo, la asistencia social, y a una única aunque ecléctica categoría de desempleados, los pobres válidos para el trabajo (madres solteras, excluidos sociales, jóvenes inactivos y sin formación elemental, etc.), incidiendo, por encima de otras opciones como la formación, en los requerimientos laborales. A fin de diferenciar a esta estrategia de otras reformas también definidas, a menudo, con el concepto de activación, la denominaremos con la expresión “workfare” que, como Lødemel y Trickey (2001:6) indican, hace referencia a “*programmes or schemes that require people to work in return for social assistance benefits*”.

El cambio de orientación política que favorece el desarrollo del “workfare” en Estados Unidos responde a una hipótesis concreta que guió las políticas conservadoras de reforma de la asistencia social, expresada con claridad por autores como Murray ([1982]2004). Este autor argumenta que los periodos de mayor expansión del gasto público en políticas sociales y de garantía de ingresos (gobiernos de Kennedy y Johnson), coincidieron con una reducción en las tasas de actividad en aquellos colectivos con tasas de pobreza superiores a la media como la población negra. Por este motivo, Murray ([1982]2004) afirma que las políticas de asistencia social fomentaron la dependencia de los individuos pobres respecto al estado, desincentivando así su participación en el mercado laboral y creando una “cultura de la pobreza<sup>54</sup>”. Sin embargo, Murray no aportará ninguna idea nueva al pensamiento conservador en torno a la reforma de las políticas antipobreza, limitándose su propuesta a combatir los, a su juicio, perversos desincentivos inherentes al welfare, a partir de la eliminación de los principales programas de asistencia social (Deacon 1997).

Compartiendo el diagnóstico de Murray en torno al descenso de las tasas de actividad entre la población pobre, pero distanciándose de sus convencionales propuestas

---

<sup>54</sup> Este concepto ideológico, se relaciona con los términos, presente en los textos europeos, de “trampa de la pobreza”, “trampa del beneficio (income)” o “trampa del desempleo”. Ambos se refieren, a partir de un marco interpretativo basado en las teorías de la elección racional, a situaciones en las cuales el paso de la dependencia del welfare al trabajo pagado no supone un aumento en los ingresos y bienestar material, dando lugar a una baja demanda de ciertos empleos, y a una persistencia del desempleo (Heikkilä 1999)

políticas<sup>55</sup> (Deacon 1997), Mead se erige en los 80 en el principal teórico del “workfare”. Según Mead (1997), el principal problema que debe afrontar una reforma de las políticas de asistencia social en Estados Unidos es el rechazo de los adultos pobres a aceptar aquellos puestos poco cualificados a los que pueden aspirar. Un rechazo enraizado en la persistencia, en determinados contextos sociales como los ghettos, de una cultura de la pobreza en la que predominan valores opuestos a la ética del trabajo que, además, se ven reforzados por la existencia de programas sociales ofrecidos sin contrapartidas. En este sentido, el autor coincidía con el análisis de los filántropos del siglo XIX que veían en la pobreza la consecuencia de una conducta individual disfuncional (Rosanvallon 1995). En coherencia con este diagnóstico del problema, el autor entiende que la desafección de los trabajadores pobres frente al trabajo solo puede ser abordada con éxito si las políticas dirigen el foco de atención hacia la conducta (“behaviour”) y las actitudes hacia el empleo de los individuos receptores de prestaciones. Como asevera el autor, “*workers need a push from the public authority to realise their own desires to work*” (Mead 1997:32).

El empuje que los trabajadores pobres necesitan para cambiar sus hábitos y valores hacia el trabajo no puede lograrse, argumenta Mead, condicionando las prestaciones sociales a la participación en ciertos programas formativos. Estos programas no son efectivos porque la mayoría de los pobres arrastra importantes deficiencias cognitivas derivadas de un infructuoso paso por la escuela. Además, no inculcan a los participantes los hábitos laborales que los empleadores demandan. Por el contrario, la principal solución pasa por vincular el disfrute de las prestaciones sociales a la participación laboral, forzando a los pobres a aceptar el primer empleo que encuentren, mediante sanciones que contemplen la reducción o eliminación de la prestación (el autor denomina a esta aproximación “work first approach”). Complementariamente, el autor reclama que se desarrollen programas de seguimiento ejecutados por técnicos de empleo, para monitorizar la conducta de las personas mientras buscan empleo, evitando que los pobres desistan y caigan nuevamente en el auto-abandono. “*Effective*

---

<sup>55</sup> Según Mead, su propuesta se distancia tanto de los planteamientos conservadores como de los liberales. “*Such measures (políticas de activación) violate the traditional prescriptions of liberals, who want benefits given without conditions, but also those of conservatives, who would prefer to see discipline applied by the private rather than the public sector*” (Mead ([1991]2004:111).

*programmes also use case managers in a directive way. They are the chief means of countering the tendency of clients to drop out. They check up on participants to make sure they are still in the programme. When people disappear, they pursue them to get them to come back. They call to them up, send them letters, go out and visit their homes, if necessary begging proceeding to sanctions”* (Mead 1997:35). La idea última es que el estado, a partir de sus técnicos, ejerza la función de socialización de aquellos individuos que no pueden ser integrados en la sociedad por su cuenta, subsanando así los fallos de instituciones como la familia o la escuela a la hora de crear trabajadores disciplinados.

Por otro lado, el autor evalúa positivamente la posibilidad de forzar a los beneficiarios de prestaciones a realizar trabajos no remunerados en tareas de utilidad social, a pesar de que se trata de la opción más punitiva entre las diversas alternativas posibles. Los elementos positivos se relacionan, nuevamente, con cambios en los valores de las personas hacia el trabajo, resultantes de interiorizar una nueva moral que permite al individuo reconocer y valorar la satisfacción vinculada a la obtención de beneficios a cambio de trabajo. Respecto a la opción de crear de puestos de trabajo públicos para satisfacer las exigencias de las personas que no encuentran empleo en el sector privado, Mead (1997) propone que se limite a periodos de fuerte recesión, a fin de no generar mayores costes sociales. Por el contrario, encuentra más aconsejable subvencionar empleos en el sector privado o permitir a los beneficiarios compatibilizar su prestación, o al menos una parte, con el empleo, a partir de los llamados “in-work benefits”.

Esta concepción de “workfare” se centra en transformar a los pobres, presos de hábitos opuestos a la ética del trabajo, en los trabajadores disciplinados que necesita o demanda la economía. Por este motivo, Rosanvallon (1995) asevera que Mead concibe la reforma de las políticas de asistencia social como una empresa de moralización, encaminada a poner en vereda a los pobres. Paralelamente, sustituye la representación de la protección social como un derecho, por una nueva que concibe a ésta como una relación contractual, dotada de derechos y obligaciones. En este sentido, Mead utiliza la metáfora del alistamiento en el ejército para explicar el nuevo significado del “welfare”: *“going on welfare becomes like going into the army. Those who qualify receive undoubted financial support and other benefits, but in return they have to function in clear-cut ways”* (Mead 1997:26)

El desarrollo de políticas de “workfare” en Estados Unidos, iniciado, como se ha expuesto, durante la presidencia de Nixon, fue en principio rechazado por el partido demócrata por imponer restricciones a la libertad a los grupos más desfavorecidos (minorías étnicas, jóvenes de áreas conflictivas, madres solteras, etc.). Su propuesta, por el contrario, prefería que los programas activos fueran voluntarios y se destinaran a aumentar las oportunidades de las personas mediante políticas de formación u otros recursos (guarderías para madres solteras, etc.). Sin embargo, este disenso entre los dos principales partidos políticos se fue diluyendo a partir de la década de los 80. En este contexto de progresiva aceptación pública del “workfare”, existen dos medidas particularmente importantes aprobadas, respectivamente, por la administración republicana de Reagan, y la administración demócrata de Clinton.

- La primera medida es la “Family Support Act” (FSA), aprobada en 1985. Una medida que, si bien no exigía trabajar a los beneficiarios de prestaciones, alentaba a los estados a aumentar las exigencias laborales y formativas. Paralelamente, el gobierno federal concedía subvenciones a los estados para que proveyeran servicios de cuidado a los hijos de madres solteras, incentivando de este modo su participación laboral.
- La segunda medida es la “Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act” (PRWOA) que, tras ser aprobada a principios de los 90, transformó la “Aid for Families with Dependent Children” (AFDC) en la “Temporary Assistance for Needy Families” (TANF). Con esta reforma, se imponía a los pobres la aceptación de un puesto de trabajo tras dos años como beneficiarios de la TANF so pena de perder la prestación. En caso de que no lo encontraran, se les forzaba a realizar tareas de utilidad social no remuneradas. Barbier (2001) destaca como tras la victoria electoral de Clinton, las exigencias laborales adheridas a los principales programas de asistencia social redujeron el número de familias beneficiarias en unos 2 millones

Ambas reformas, si bien solo llevaron a la práctica de un modo limitado las propuestas de Mead<sup>56</sup>, implicaron una transformación profunda en la concepción de la política social, al borrar las fronteras entre política de asistencia social y política de empleo,

---

<sup>56</sup> Como se ha expuesto, la vinculación de las prestaciones sociales a la participación en políticas activas de formación, implícita en el FSA, no es una opción preferente para Mead (1997).

unificándolas, y representándolas como una donación que exige ciertas contrapartidas, a partir de un nuevo principio o moral del contrato (Lødemel y Trickey 2001).

El reclamo de contrapartidas a los sujetos beneficiarios de prestaciones sociales puede ser vista como una extensión de las oportunidades que favorece la integración laboral de sujetos en peligro de exclusión social, o como un medio de restringir los derechos, reducir la dependencia, el gasto público (Loedem y Trickey 2001) y disciplinar a sujetos “válidos para el trabajo” en las rutinas laborales; permitiendo así movilizar a un amplio ejército de reserva dispuesto a ocupar los puestos desechados por la norma social de empleo dominante. En cualquier caso, la lucha contra la exclusión social y/o la dependencia son los dos grandes objetivos del “workfare”.

Algunas de las críticas frente a la propuesta norteamericana de “workfare” defendida por Mead (1997, [1991]2004) alertan de la visión homogénea y unificadora de la categoría de pobre. Como señala Field (1997), dado que los pobres no forman parte de un grupo homogéneo en el cual todos los individuos comparten los mismos problemas, es cuestionable que una aplicación universal de sanciones y exigencias coactivas asociadas a los programas de protección social funcione. Culpabilizar a todos los pobres de su situación forma parte de un argumento más ideológico que científico.

El proceso ideológico mediante el cual ciertos problemas sociales, como el desempleo que afecta a determinados grupos dependientes de la asistencia social, son transformados, a través de elementos discursivos, en problemas individuales, es definido por Crespo y Serrano (2011) bajo la expresión “psicologización”. La psicologización sería una práctica discursiva y una forma de legitimar ciertas intervenciones políticas, no exenta de contradicciones, que se fundamenta en la elaboración de determinados diagnósticos y representaciones de los problemas sociales, asociados a intervenciones concretas en la esfera política<sup>57</sup>. En el terreno de las políticas de empleo, la psicologización implicaría un sistema de explicaciones en torno al desempleo que atribuye la responsabilidad al individuo, resaltando además los aspectos vinculados al comportamiento, las actitudes y las motivaciones de los parados por

---

<sup>57</sup> Aquí los autores asumen que los actores políticos legitiman sus intervenciones a través de la construcción de “marcos interpretativos” que tienen como cometido ofrecer diagnósticos de los problemas, ligados a determinados pronósticos (Snow y Benford 1988). El concepto de marco interpretativo aplicado a las políticas de empleo se utilizará en esta tesis para analizar el discurso de la activación presente en la EEE. En el capítulo dedicado a la metodología el concepto se definirá con mayor precisión.

encima de otras necesidades relacionadas, por ejemplo, con las cualificaciones técnicas. Este sistema de explicaciones se corresponde con una orientación “moral-terapéutica” de las políticas de empleo (Serrano 2007a) que, como la propuesta de activación de Mead (1997), trata de incidir en la conducta de los desempleados a fin de que las personas instaladas en la dependencia, consideradas incapaces de gestionar su propia trayectoria vital, entiendan la necesidad de obtener un empleo.

Según Crespo y Serrano (2011), la psicologización, en tanto que estrategia discursiva, se sustenta sobre una contradicción o inconsistencia entre un diagnóstico que responsabiliza al parado de su suerte, y un pronóstico que pasa por encima de la voluntad de las personas desfavorecidas estableciendo como objetivo modular su conducta y sus valores hacia el trabajo.

Finalmente, Grover y Stewart (1999) advierten de que uno de los objetivos del “workfare” es devaluar los niveles salariales, aumentando la oferta de asalariados dispuestos a aceptar puestos de trabajo de baja remuneración ante el temor de perder sus prestaciones. Según los autores, *“workfare induces people to accept lower paid jobs than they would have done if “passive” cash benefits had been available, because the prospect of having to accept a training place or job at less than normal wages deters them from remaining unemployed”* (Grover y Stewart 1999:76). Siguiendo esta línea argumentativa, los autores aseveran que los programas de “workfare” tienden a crear e institucionalizar “empleos workfare” de escasa calidad y bajos salarios<sup>58</sup>.

En suma, el “workfare” supone un modelo de activación destinado a integrar laboralmente, de manera coercitiva, a los colectivos más desfavorecidos, generalmente beneficiarios de políticas de asistencia social. A partir de sanciones, medidas de control y subsidios que permiten compaginar una prestación con un empleo (“in-work benefits”), este modelo de activación, claramente diferenciado del que se expone a continuación, fuerza a ciertos desempleados a aceptar empleos independientemente de su calidad, fomentando la expansión de puestos de trabajo de bajos salarios.

### 2.1.2 El modelo de activación sueco: las políticas activas según Gösta Rhen

---

<sup>58</sup> En su definición de “workfare”, los autores descartan los programas que implican la creación directa de puestos de trabajo por el estado. Por este motivo utilizan el concepto “*market workfare*”, con el fin de subrayar que estos programas crean nuevos puestos de trabajo que son ocupados por los desempleados que reciben los “in-work benefits”.

Suecia representa el primer ejemplo histórico en cuanto a la aplicación de políticas activas de empleo, surgidas gracias al impulso de economistas provenientes de la principal confederación sindical (LO). La forma originaria de las políticas activas suecas agrupaba un conjunto de medidas macroeconómicas, políticas de solidaridad salarial e incentivos selectivos dirigidos a grupos específicos de trabajadores, que completaban un concepto de activación tendente a conjugar los derechos de los individuos para elegir libremente su trabajo, con la responsabilidad del Estado de satisfacer las expectativas de sus ciudadanos (Barbier 2004). En este sentido, la tesis defendida en este trabajo mantiene que el nacimiento y posterior desarrollo de las políticas activas en Suecia, a diferencia del paradigma de la activación “workfarístico”, era compatible con la norma social de empleo fordista, a pesar de que su concreción contrariaba algunos de los principios del keynesianismo. Con el fin de evidenciar la coexistencia entre los principios de la norma social fordista y el modelo de políticas activas que comienza a implementarse en Suecia en la década de los 50, y diferenciar a este modelo del norteamericano, a continuación se presentan algunas de las ideas claves de la propuesta de Gösta Rhen<sup>59</sup> (1990), recogida en diversos artículos.

La propuesta de Rhen intentaba responder a lo que el propio autor consideraba “*el problema más difícil de su tiempo: lograr y mantener el pleno empleo sin inflación*” (Rhen 1990:9). Para abordar este desafío, el autor critica el planteamiento económico de Lord Beveridge, según el cual el pleno empleo se consigue logrando que la demanda total efectiva sea mayor que la oferta de bienes, y por consiguiente que la oferta de trabajo. El problema de este planteamiento es que el aumento de la demanda de trabajo puede hacer que la inflación se dispare tanto por la competencia entre empresas por reclutar a trabajadores, como por las presiones al alza de los sindicatos, que se ven favorecidas por el contexto de pleno empleo. Por este motivo Beveridge reclama a los sindicatos que se responsabilicen con la moderación, con el fin de que los salarios no generen inflación.

---

<sup>59</sup> Rhen desempeñó durante la década de los 60 el cargo de director de estudios económicos – alternándolo con Rudolf Meidner- del sindicato más representativo sueco, la LO (Landsorganisationen, Conferencia Sindical Sueca), desde el cual desarrolló sus principales propuestas. El hecho de que la socialdemocracia haya gobernado el país de forma prácticamente constante, sumado al alto grado de integración política del sindicalismo que caracteriza el sistema sueco, explica la influencia que sus ideas tuvieron en los sucesivos gobiernos, como muestra el hecho de que el modelo de políticas económicas y de empleo implementado en Suecia en las décadas 50 y 60 se denomine Rehn-Meidner



Este planteamiento es criticado por Rhen (1990) al argumentar que Beveridge recomienda, en un tono “paternalista”, que las organizaciones sindicales defiendan posturas que contrariarían los intereses de sus bases. La respuesta a los problemas de inflación debe buscarse en otro lado, concretamente, a través de una política de demanda restrictiva (distanciándose así de los argumentos keynesianos), acompañada de políticas activas de empleo dirigidas a crear puestos de trabajo o fomentar la movilidad geográfica o sectorial de los trabajadores, y una política salarial solidaria.

En lo que respecta a la tendencia al alza de los salarios, Rhen (1990) argumenta que su explicación no se debe a tanto al poder de negociación de los sindicatos, siendo su causa principal el pleno empleo y la seguridad que poseen los empresarios de que se mantendrá, generando en éstos expectativas de beneficios que les llevan a competir por la mano de obra. Por este motivo, su propuesta se dirige a *“procurar que los beneficios sean lo bastante pequeños para contener la competencia salarial exagerada entre empresas”* (1990:25). La reducción de los beneficios empresariales se consigue a través de las alzas salariales reclamadas por los sindicatos, y una política de demanda global restrictiva. Unas medidas que implicarán que las empresas menos productivas cierren, acelerándose el cambio estructural<sup>60</sup>. Del mismo modo, el autor demanda a los sindicatos ejecutar una política de solidaridad salarial a través de una negociación colectiva centralizada, que iguale los salarios entre sectores y empresas en función de las cualificaciones y la naturaleza del puesto, en lugar de la productividad de cada empresa (“equal pay for equal job”), lo que fomentaría aún más la supervivencia de las empresas más fuertes al obligarlas a pagar salarios que no tienen en cuenta sus rendimientos concretos.

Sin embargo, la reducción del beneficio orquestada mediante el incremento salarial demandado por los sindicatos y unas políticas de demanda restrictivas, puede generar desempleo (derivado del cierre de las empresas menos productivas) sin aliviar las tensiones inflacionistas. Para resolver el problema de la inflación Rhen propone impuestos indirectos elevados que limiten la capacidad adquisitiva, aumentando al mismo tiempo los recursos del estado para que los emplee como instrumento de redistribución (pensiones, ayudas familiares, etc.). Con el fin de aliviar el desempleo

---

<sup>60</sup>Por este motivo, Jørgensen (2009) alude al concepto elaborado por Schumpeter de “creación destructiva” para explicar el sistema sueco que alienta el traspaso de empresas poco productivas hacia sectores más productivos.

derivado de las reestructuraciones productivas, Rhen (1990:35) introduce las políticas activas de empleo. Sus principales objetivos son: “*ayudar a los que se encuentran en sectores de insuficiente demanda de trabajo a trasladarse a otros sectores, pero también deberán crear directamente empleo o fomentar la iniciativa privada en estos sectores, si se demuestra necesario o se considera más conveniente, por ejemplo durante un periodo de transición. En ambos casos, las medidas tiene que ser de naturaleza selectiva*”.

Estos objetivos guiarán el modelo de políticas activas que se implementará en Suecia, introduciendo criterios que las diferencia del resto de políticas de empleo. En primer lugar, se resalta su carácter selectivo, que contrasta con otras políticas sociales o pasivas que el estado sueco aplica universalmente o a través de sistemas de seguros (con amplia participación de los agentes sociales en su ejecución). En este caso, solo se aplican a empresas o trabajadores concretos, elegidos por el estado en base a criterios de eficiencia y equidad. En segundo lugar, se señalan dos objetivos trasladables a políticas concretas. Así, la ayuda a los que se encuentren en sectores de insuficiente demanda, dará pie a políticas de formación para desempleados, implementadas al margen del sistema educativo, destinadas a proveer competencias a los trabajadores que se adecuen a las exigencias de los sectores económicos más boyantes, y también a políticas de fomento de la movilidad geográfica para aliviar los problemas de las zonas en recesión. En este sentido, el autor introduce algunos términos como “movilidad” o “adaptación”, presentes hoy en día en los enfoques analizados, si bien con ciertos matices. De este modo, Rhen (1990:43) alude a la “*libertad de elección de empleo*” que define como “*un valor esencial en la vida*”, rechazando cualquier tipo de imposición o coacción. Por otro lado, Rhen afirma que la sociedad debe pagar por las ventajas derivadas de un aumento de la movilidad, lo que implica “*pagar debidamente a los que cambian de empleo y pagar el traslado*” (1990:37) reclamando un incremento de determinadas políticas sociales, dentro de las cuales hace hincapié en las políticas de vivienda. Además, Rhen se distancia de planteamientos que, en la terminología actual se definirían como “incentives at the bottom” (Keep 2010), demandando que se ofrezcan en las mismas condiciones a todos los trabajadores sujetos a procesos de reestructuración independientemente de su formación.

Por otro lado, el fomento de la iniciativa privada puede dar lugar a subvencionar empleos en empresas con posibilidades de expansión, así como destinar fondos a la

creación directa de empleos en sectores con potencialidades, reclamando por tanto el desarrollo de políticas industriales selectivas de demanda. Esta última idea compensa en cierta medida el “darwinismo empresarial” impuesto por las políticas salariales igualitarias y las restricciones a la demanda global (Jørgensen 2009), permitiendo que el estado se comprometa, al igual que en otros países europeos, con la modernidad.

Las políticas activas suecas son, por tanto, medidas dirigidas a compensar el desempleo ocasional (no debe olvidarse que se diseñan en un momento en el que, como el propio Rhen subraya, el pleno empleo es casi una religión en Suecia) derivado de políticas de demanda restrictivas que tratan de contener la inflación y fomentar el trasvase de empresas a sectores más productivos, estando de este modo integradas dentro de una estrategia económica que persigue el pleno empleo sin inflación. Del mismo modo, debe tenerse en cuenta la existencia de un sistema de relaciones laborales centralizado que ofrece a los sindicatos un amplio poder de negociación, que estos utilizan ejecutando políticas de solidaridad salarial a través de los cuales se fijan salarios iguales para puestos similares a través de la negociación colectiva (independientemente de su mayor o menor productividad).

En este sentido, se aprecia como este planteamiento, original y alejado del keynesianismo propio de los países de la Europa continental, encaja sin embargo con algunas de las principales normas sociales de referencia del empleo fordista al asumir:

- Una orientación política hacia un pleno empleo con buen empleo. Se intenta no sólo emplear a todos los trabajadores, sino también que sus puestos se adecuen a los criterios normativos dominantes del buen empleo (contrato indefinido, jornada completa, derechos sociales, etc.)
- La existencia de un salario decente fijado a través de la negociación colectiva centralizada, asociado a las características del puesto y las cualificaciones definidas en la misma, y no a los rendimientos individuales, eludiendo además demandar a los sindicatos estrategias de moderación salarial
- Presencia y reconocimiento político del sindicalismo. La LO participa ampliamente en la vida política a través de instituciones como el Consejo Nacional del Mercado de Trabajo dotado de competencias “ejecutivas”. Además, la continuidad del

partido social demócrata favorece que las propuestas de la LO sean reconocidas y aplicadas.

- Seguridad en la trayectoria laboral. Las políticas activas suecas se combinan con un sistemas legislativos de protección del empleo especialmente “rígido” que inhibe el despido excepto en las condiciones de cierre o reestructuración empresarial.
- Protección social orientada a la gestión colectiva de los riesgos. El desempleo se representa como un riesgo que puede sufrir cualquier trabajador como consecuencia de las políticas de demanda restrictivas destinadas a combatir la inflación. Ante esta situación el deber de la sociedad es movilizar su solidaridad y ayudar al sujeto a través de diferentes políticas sociales y de garantía de rentas. Esta representación se diferencia claramente de aquella inserta en la propuesta de “workfare” que, como se ha remarcado, atribuye el paro a una conducta individual disfuncional.

Teniendo presente este modelo pionero de activación, centrado en el desarrollo de políticas activas de oferta y de demanda, y políticas sociales compensatorias tales como las políticas de vivienda, a continuación se dedica un apartado a conceptualizar las políticas activas de empleo.

Hasta ahora, se ha hablado de las políticas activas de empleo en términos muy genéricos. Por este motivo, se estima que, una vez contextualizado su surgimiento, es necesario precisar su definición, con el fin de facilitar la posterior investigación empírica centrada en España y Reino Unido

## *2.2- Las políticas activas de empleo*

Las políticas activas de empleo surgen, como se ha dicho, en Suecia, en la década de los 50, siendo, como sugería Rhen (1990), intervenciones dirigidas a alcanzar un ajuste a corto plazo en el mercado laboral, que contribuyen a apuntalar una estrategia económica llamada a alcanzar el pleno empleo sin inflación.

La popularidad alcanzada actualmente por las políticas activas en los medios de comunicación y los discursos políticos, en un contexto en el que el enfoque neoliberal, opuesto, como se explicó, a la regulación y las políticas demanda, se impone en el discurso económico dominante (Recio 2002, 2004), lleva con demasiada frecuencia a que se les atribuya expectativas poco realistas respecto a sus efectos en el mercado

laboral. En este sentido, debe tenerse en cuenta que las políticas activas son solo un instrumento, entre otros muchos, dirigido a combatir el paro. Como argumenta Ramos (2011), éstas deben actuar como complemento a otras intervenciones imprescindibles para generar empleo (política industrial, I+D, política educativa, fiscal, etc.).

A la hora de definir las políticas activas, la mayoría de autores suelen comenzar diferenciándolas de las mal llamadas políticas pasivas<sup>61</sup> (Alujas 2002, 2003) o –un término a nuestro juicio más acertado– políticas de garantía de rentas (Rosseti 2007).

Las políticas de garantía de rentas son aquellas que aseguran ingresos a las personas paradas que hayan cotizado durante un tiempo (prestaciones contributivas) o no hayan cotizado el mínimo exigido<sup>62</sup> (prestaciones asistenciales). De forma conjunta, en ocasiones se incluyen las políticas de jubilación anticipada como políticas de garantía de rentas (Ramos 2011).

Las políticas activas, por el contrario, hacen referencia a un conjunto de medidas cuya característica básica sería potenciar la adaptación de los trabajadores a las exigencias cambiantes de las empresas, incrementando al mismo tiempo las capacidades de ajuste de estas últimas (Alujas 2003). Desde la perspectiva económica, se suelen distinguir las políticas activas de demanda y de oferta. Las de demanda serían aquellas que buscan incentivar la contratación de determinados colectivos (normalmente vulnerables y con dificultades para encontrar empleo) a través de subvenciones o incentivos fiscales. Por el contrario, las de oferta se centrarían en adecuar las cualificaciones de los trabajadores a los requerimientos de las empresas y del mercado de trabajo, a través de la formación profesional, ocupacional y continua (Tobes 2002)

Los objetivos de las políticas activas son amplios, aunque el más comúnmente explicitado es el de aunar la oferta y la demanda de empleo. Hay países y autores que subrayan su importancia en la lucha contra el paro o en la inclusión de colectivos con dificultades de inserción en el mercado laboral, pero también se usan para ampliar la

---

<sup>61</sup> Rosseti (2007) prefieren hablar de políticas de garantía de rentas, para librar a estas políticas de las connotaciones negativas asociadas al discurso culpabilizador de la dependencia. La autora añade a estos dos tipos de políticas, las políticas reguladoras, que incluirían los mecanismos de regulación del empleo y regulación del trabajo (ver capítulo I, apartado 4)

<sup>62</sup> Según Eurofound (2007), todos los países europeos poseen un sistema dual de prestaciones por desempleo que incluye una prestación contributiva o aseguradora (unemployment insurance) financiada con cotizaciones pagadas por empresarios y trabajadores, aunque también por el estado; y una prestación asistencial financiada con impuestos, dirigida a aquellas personas que no han cotizado suficiente.

formación de trabajadores empleados, facilitado su adaptabilidad y la de las empresas frente a los cambios y mejorando de esta forma la competitividad. Debido a esto, sus objetivos suelen ser sintetizados en dos: equidad y eficiencia<sup>63</sup>. Los proyectos dirigidos a aumentar la experiencia laboral, o a subvencionar empleos para colectivos con dificultades de inserción, con el fin de lograr su integración en el mercado de trabajo, irían destinados a promover la igualdad de oportunidades, favoreciendo así la equidad. Por lo que respecta a la eficiencia, todos los programas que aumentan la empleabilidad de los trabajadores contribuyen a incrementar la eficiencia en el mercado de trabajo, adecuando la formación a las exigencias de la demanda laboral y evitando desajustes (Koning et al 2001).

Teniendo en cuenta la distinción conceptual entre políticas de garantía de rentas y políticas activas, la activación se entiende, como se decía al comienzo de este apartado, como aquella estrategia que aumenta el vínculo entre ambas políticas, a partir de diferentes orientaciones.

### 2.2.1- Clasificación de las políticas activas

La OCDE elaboró una clasificación de las políticas activas en el informe “Nuevo marco para las políticas del mercado de trabajo”, aprobado por los ministros de economía de todos los países miembros en 1992. Según el informe, pueden englobarse en tres ejes: servicios de empleo; medidas de formación; y ayudas al empleo. Esta clasificación, un tanto restrictiva, es útil para comparar diferentes modelos de políticas activas, siendo utilizada habitualmente por la OIT y la Comisión Europea así como en la literatura internacional.

Con el fin de aclarar el contenido de la clasificación, a continuación se exponen los principales programas que contiene cada eje

#### A - Servicios de empleo

---

<sup>63</sup> En este sentido, la OIT define las políticas activas como intervenciones selectivas implementadas por los gobiernos para potenciar la eficiencia y la equidad en el mercado de trabajo, actuando directa o indirectamente para garantizar empleo, o para incrementar la empleabilidad de trabajadores con dificultades de inserción.

Dentro de este eje están las medidas dirigidas a la colocación, asesoramiento, información y orientación para la búsqueda de empleo. Su función principal es facilitar el encuentro entre la demanda y la oferta de empleo, focalizándose la mayoría de las veces en colectivos con especiales dificultades de inserción. La institución más importante de este eje es el Servicio Público de Empleo, que en la mayoría de los países europeos comparte el desempeño de sus funciones con diversas agencias privadas. En este sentido, la característica común a la mayoría de los países europeos ha sido la pérdida del monopolio del Servicio Público de Empleo en las tareas de asesoramiento, inserción y orientación, a partir de la aparición de agencias de colocación y empresas de trabajo temporal. Según Gómez (2004), la presencia de los servicios públicos de empleo en los procesos de intermediación laboral, medido como proporción de las colocaciones gestionadas por el sector público respecto al total, se ha ido reduciendo progresivamente desde la década de los 80. El trasvase de competencias del estado a entidades privadas diversas (agencias de colocación, empresas de "outplacement", ONGs, etc.) se ha visto acompañado en países como el Reino Unido por la implantación de criterios sobre la asignación de recursos que recompensan las formas más eficientes de alcanzar los objetivos y favorecen la competencia entre los distintos proveedores. Estos procesos han reforzado lógicas de actuación propias del gerencialismo empresarial dentro de los servicios de empleo que no siempre han redundado en beneficio de los colectivos con mayores dificultades para encontrar empleo.

Por otro lado, es una característica común a diversos países europeos la tendencia hacia la descentralización de los Servicios Públicos de Empleo<sup>64</sup> dentro de una lógica cercana a ciertos preceptos del enfoque del desarrollo local, que enfatiza las ventajas derivadas de una cercanía de los servicios de empleo al territorio que posibilita un mayor conocimiento de las necesidades empresariales locales, y la conexión entre oferentes y demandantes de empleo. Esta territorialización de las políticas activas puede implicar un aumento de la diversidad de estrategias dentro de un mismo estado.

## B- Medidas de formación

---

<sup>64</sup> En Holanda desde el 2002 existen Centres for Work and Income que compiten con las diversas agencias privadas. En Dinamarca Jørgensen (2010) advierte de diversas estrategias de activación derivadas de la descentralización de los servicios de empleo. En el Reino Unido, los Jobcentre Plus son centros locales que gestionan tanto las políticas pasivas como las activas. En España desde el 2002 las políticas activas son competencia de las Comunidades Autónomas.

En este eje se encuentran todas las medidas de formación, que se diferenciarían de políticas más generales de educación al favorecer, prioritariamente, la adquisición de competencias<sup>65</sup> por parte de los individuos que faciliten el desarrollo de su vida profesional.

Existen cuatro grandes grupos de programas.

1. Formación Ocupacional: es la formación destinada, mayoritariamente, a desempleados con dificultades para encontrar empleo, o a trabajadores en riesgo de perder su puesto<sup>66</sup>. La pluralidad de actores con competencias para desarrollar formación ocupacional derivada de la pérdida del monopolio de los Servicios Públicos de Empleo, implica la coexistencia de centros públicos y privados. La formación ocupacional ha sido objeto de activación en los últimos años en diferentes países, condicionándose el disfrute de la prestación a la participación del beneficiario en estos programas.
2. Formación Continua: la formación continua está estrechamente relacionada con la emergencia de la economía informacional o del conocimiento, y el aumento de la incertidumbre y la inestabilidad. Su función es destacada por algunas aproximaciones teóricas de la flexiseguridad y los mercados de trabajo transicionales que, como se decía, demandan que se institucionalice como un nuevo derecho social. En esta misma línea, diversos documentos de la Comisión (COM 2002,2003) la definen como un nuevo paradigma común. Su expansión presenta una gran variedad entre países especialmente prolijos como Dinamarca o Suecia, y países cuyo esfuerzo es más bien moderado como es el caso de España, una característica que está ligada a las características de los sistemas de educación, la proporción de empleados cualificados que produce cada sistema y las necesidades de las economías nacionales y sus sectores (Green 2011). La

---

<sup>65</sup> Hablamos de noción en vez que de concepto, dada la ausencia de una definición precisa, operativa y mínimamente consensuada a nivel europeo (Planas, 2011). La noción de competencias vendría a sustituir a las precedentes nociones de aptitud, capacidad (skill) y cualificación, entendiéndose como un saber que combina diferentes recursos y capacidades que se movilizan en una situación profesional dada (Rodríguez 2006). Según Homs (2008), la principal diferencia respecto al concepto de cualificación es que se concibe al trabajo como una acción que tiene que originar un resultado esperado y no como un conjunto de normas a ejecutar. Sin embargo, sugiere que se usen ambas nociones, ya que la cualificación expresa mejor las potencialidades profesionales de un individuo, mientras que la competencia expresa de manera más acertada la acción para conseguir unos resultados esperados.

<sup>66</sup> En este caso, son destacables las políticas de recolocación, diseñadas para reinsertar a trabajadores cuya empresa está a punto de cerrar, con el objetivo de adelantar las estrategias de recolocación a la situación de desempleo. En diversos países como Francia o Bélgica, se han introducido leyes que obligan a las empresas que realizan despidos colectivos a desarrollar un plan de recolocación (Sentmartí et al. 2005).



implementación de la formación continua suele tener lugar en la empresa, beneficiada eso sí por subvenciones públicas, a pesar de que también puede ejecutarse a través de instituciones públicas

3. Formación profesional: la formación profesional puede ser definida como una formación dirigida al desarrollo de una profesión u oficio concreto (Homs 2008), destinada a favorecer la transición de la escuela al mercado laboral de los jóvenes que cursan segundo ciclo de enseñanza (Alujas 2003). Los programas de formación profesional han estado asociados, generalmente, a formaciones técnicas en sectores industriales. Sin embargo, la terciarización de la economía hace que en la actualidad abarquen sectores y actividades muy diversas. La regulación de la formación profesional y su relación con el mercado laboral presenta importantes diferencias entre países. CEDEFOP (2011) presenta la siguiente clasificación de tipologías de formación profesional en Europa:

- El sistema de aprendices o modelo dual. Este modelo, propio de países como Dinamarca, Alemania o Austria, alterna la formación entre las escuelas profesionales y las empresas. Las primeras imparten los aspectos teóricos de la familia profesional en cuestión, y las segundas las competencias prácticas. Los perfiles ocupacionales, los contenidos formativos y los títulos son regulados a partir de organizaciones tripartitas formadas por el estado, los sindicatos y las organizaciones empresariales, corriendo la financiación del sistema a cargo del estado y las empresas. CEDEFOP destaca el alto grado de reconocimiento social otorgado a la formación profesional en estos países.
- El sistema continental basado en la escuela. Este sistema, presente en Holanda, Francia y Bélgica, otorga el protagonismo central a las escuelas de formación profesional. La regulación del sistema y su financiación es estatal. Según el CEDEFOP, la formación profesional ostenta en estos países un estatus de inferioridad frente a la formación académica, y un reconocimiento limitado por parte de las empresas en términos de condiciones de empleo (salario, categoría profesional, etc.).
- El sistema de mercado. Este sistema se identifica con el modelo del

Reino Unido y en cierta medida Irlanda. Su regulación depende del estado, pero se otorga un amplio protagonismo al mercado. En general, los centros de formación profesional, pertenecientes a organismos privados u organizaciones empresariales y profesionales, son los encargados de ofrecer una formación cuyos contenidos y certificados no están regulados. La financiación suele correr a cargo del trabajador.

- El sistema de educación general. Este sistema sirve para explicar los casos de los países del sur de Europa. La característica general es la prevalencia de los contenidos educativos generales, impartidos en centros educativos generalistas, frente a las demandas del tejido productivo, manteniendo un vínculo débil con el mundo empresarial. Al igual que el modelo continental, se desarrolla en un contexto en el que la formación académica goza de un estatus superior. La diferencia con respecto a este modelo se debe a que la formación no suele impartirse en centros específicos de formación profesional, sino en centros generales de enseñanza.
  - El sistema igualitario basado en la escuela. Este sistema acoge a Suecia y Finlandia. Su principal característica es la integración en un sistema general de educación que refuerza la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Para evitar las consecuencias negativas de las elecciones tempranas, estos sistemas poseen escuelas integradas que imparten, simultáneamente, educación general y profesional. Asimismo, el sistema facilita puentes para transitar desde la formación profesional a la educación terciaria.
4. Políticas de garantía social: estas políticas, especialmente selectivas, son destinadas a jóvenes que abandonan la enseñanza, estando orientadas generalmente a incentivar el retorno a los programas de enseñanza formal, a través de cursos de recuperación de conocimientos que inciden especialmente en las actitudes individuales. Del mismo modo, existen programas destinados a proveer conocimientos específicos relacionados con determinadas profesiones, dotados de menor contenido, exigencia y reconocimiento que los cursos de formación profesional (un claro ejemplo de estas políticas, reconocido en la literatura

internacional, son las Escuelas Taller desarrolladas en España).

Por último, cabría añadir los programas de formación o inclusión para personas discapacitadas, que en la mayoría de los casos tienen una orientación eminentemente práctica. En este sentido, es común la existencia de empresas o fundaciones especializadas en proporcionar formación y empleo a personas discapacitadas, contando por lo general con subvenciones públicas. Estas políticas tienen un amplio desarrollo en los países nórdicos.

### C- Ayudas al empleo o empleo subvencionado

En este último eje estarían todas las medidas que la perspectiva económica entiende como activación de demanda. Se trata de políticas destinadas a la creación directa de empleo, el fomento del autoempleo y la subvención de empleos, dirigidas normalmente a colectivos con dificultad de inserción laboral. Generalmente se distinguen los siguientes programas:

- Ayudas al empleo en el sector privado: estos programas suelen destinar subvenciones o rebajas en las cotizaciones a la seguridad social asociadas a la contratación de diferentes colectivos, que varían en función de los problemas específicos de cada país. De este modo, en algunos países se asocian a los trabajadores menos cualificados, intentando compensar los costes laborales derivados de la menor productividad que estos trabajadores aportarían, como es el caso de Alemania (Klamer 2001). Por otro lado, existen contextos en los que las subvenciones o rebajas se destinan a favorecer la contratación estable, siendo España un claro ejemplo al respecto. Del mismo modo, es común a muchos países subvencionar empleos para favorecer la inserción de personas con discapacidad. En la mayoría de los casos la subvención suele ser temporal. Estas políticas tienen en común reducir el salario total (salario más cotizaciones) pagado por el empresario implicando al mismo tiempo una nueva representación del trabajador, que pasa a convertirse en “trabajador subsidiado”, alejado de la norma salarial y los derechos vinculados a ésta (López et al 2007)
- Ayuda al autoempleo: este tipo de políticas han sido especialmente

difundidas por la Comisión europea desde que en 1997, el “fomento del espíritu de empresa” se convirtiera en uno de los cuatro pilares de la EEE. Dentro de este eje son comunes las políticas que favorecen el apoyo a los emprendedores, proporcionándoles asesoramiento y soporte técnico durante la fase de creación del negocio. Por otro lado, el fomento del autoempleo constituye, en algunos casos, una política de inserción favorecida a través de mecanismos tales como la capitalización total de la prestación por desempleo en aras de impulsar a invertirla en la constitución de una empresa.

- Creación directa de empleo dentro del sector público: la creación de empleo en el sector público es una política inherente al desarrollo del estado de bienestar. Sin embargo, en los últimos años es común la creación de empleos de duración determinada, destinados a realizar tareas de utilidad social (reforestación, rehabilitación de edificios, etc.) u otras actividades, con el fin de emplear a colectivos con especiales dificultades de inserción, siendo un referente las políticas de dinamización de barrios desarrolladas en Francia durante los 90 para luchar contra la exclusión social (Castel 1997).

Por último, puede hacerse mención, dentro de este eje, a los nuevos yacimientos de empleo, una propuesta que nace de la Comisión Europea a principios de los 90, con el fin de hacer frente a la escasa capacidad de la economía europea de crear en empleo en comparación con la de Estados Unidos. Según la Comisión, la clave para entender esta diferencia está en el distinto peso que el sector servicios juega en cada economía.

Para afrontar este problema, la principal idea de los nuevos yacimientos de empleo reside en avanzar hacia “el encuentro de las nuevas necesidades no satisfechas” que surgen de las transformaciones experimentadas en la sociedad (envejecimiento, incorporación de la mujer al mercado de trabajo, proceso de urbanización, elevación del nivel educativo y extensión de nuevas tecnologías). La satisfacción de estas necesidades en aquellas áreas en las cuales la protección social es insuficiente, dejaría un espacio al mercado para producir empleos cubriendo estos huecos o yacimientos que ni el estado ni la iniciativa privada habría abarcado hasta ahora (Araico 1999).

Se trata por tanto de corregir un desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de los mercados europeos, creando un gran número de negocios en actividades que serán generadoras de empleos futuros (Cachón 1997). Desequilibrio que encuentra su eje central de actuación en el desarrollo de las economías locales, dotadas de potencialidades para vislumbrar con más éxito que cualquier actor alejado del territorio aquellas necesidades insatisfechas para las que el mercado puede generar empleos.

Los nuevos yacimientos de empleo, orientan por tanto la subvención de empleos que colman necesidades no satisfechas. En este sentido, la Comisión elaboró 17 nuevos ámbitos de actividad inscritos en cuatro áreas en las que se supone que hay espacio para la emergencia de nuevos negocios: servicios de la vida diaria, servicios de mejora del marco de vida, servicios culturales y de ocio y servicios del medio ambiente.

Los 17 ámbitos son muy diversos y responden a los cambios sociales, productivos y políticos actuales (Cachón 1997). Algunos, tiene un carácter sectorial (turismo), mientras que otros tienen una dimensión transversal que afecta al conjunto de la economía (tecnologías de la información). También existe una serie de yacimientos que denotan cambios en el estado de bienestar, asociados al refuerzo de la atención domiciliaria en determinados servicios en detrimento del ideal residencial (especialmente para atender las necesidades de la vejez), así como servicios, como la rehabilitación de viviendas, que podrían incluirse en el sector secundario. Paralelamente, se identifican actividades cuyo principal cometido no es satisfacer necesidades no satisfechas, sino afrontar el problema del desempleo juvenil.

Algunas de las debilidades de la propuesta de los nuevos yacimientos de empleo se relacionan con aspectos ya mencionados en el apartado de la segmentación. Como se explicó, a partir de autores como Esping-Andersen (1990,1999) o Bosch y Wagner (2005a, 2005b), no todas las sociedades europeas generan los mismos patrones de crecimiento en el sector servicios por diferentes factores (regulación del mercado, desarrollo del estado de bienestar, explotación de las ventajas competitivas en la economía internacional, etc.). Asimismo, se destacó que no todos los países toleran igual la proliferación de determinados empleos caracterizados por su baja calidad –al menos para determinados grupos sociales- dadas las diferentes normas que prevalecen en cada contexto societal. Por este motivo, la idea de re-mercantilizar nuevos espacios

de la sociedad, a partir de la generación de nuevos servicios, puede no ser una solución acorde a las exigencias normativas de los todos los países europeos.

Una vez que se han expuesto los diferentes tipos políticas activas de empleo existentes, a continuación se presenta una tipología destinada a explicar los principales rasgos de los modelos de activación presentes a día de hoy.

### *2.3 Los modelos contemporáneos de la activación*

Hasta aquí, se ha explicado el surgimiento de la activación remarcando las condiciones sociales e históricas que enmarcan las dos propuestas identificadas como pioneras. La primera, conceptualizada como “workfare”, se inscribe en una concepción moral y psicologista de la política de empleo, destinada a socializar a pobres válidos para el trabajo en las disciplinas laborales. Atendiendo a este fin, la propuesta pasa por forzar a los pobres (madres solteras, jóvenes sin educación, etc.), a partir de programas de control y seguimiento, y bajo la amenaza de sanciones económicas, a insertarse en el primer empleo que encuentren (“work first approach”) o a participar en actividades no remuneradas desarrollando ciertos servicios a la comunidad. De forma adicional, se contemplan otras alternativas como la creación de puestos públicos (sobre todo en periodos de recesión), la subvención de empleos en el sector privado, o la posibilidad de que la persona beneficiara cobre la prestación, o una parte, al tiempo que realiza una actividad laboral (“in work benefits”).

La segunda propuesta, surgida en Suecia, carece de fines moralizantes y está inserta dentro de un objetivo general de la política económica: conseguir pleno empleo (de buen empleo) sin inflación. En este contexto, las políticas activas se presentan como complemento a una estrategia que combina políticas fiscales restrictivas, políticas de solidaridad salarial y amplias políticas sociales. El fin de las políticas activas es conseguir ajustes a corto plazo, ayudando a los parados a cambiar de actividades o sectores, y crear empleo de forma directa o indirecta (por ejemplo, fomentando la iniciativa privada a partir de ayudas económicas a la emprendeduría). A diferencia del modelo norteamericano de “workfare”, esta aproximación considera la libertad de elección de empleo como un valor esencial de la vida, centrándose en aumentar las oportunidades de los individuos. Una síntesis del modelo sueco y del modelo norteamericano puede verse en la tabla 1, que a continuación se presenta.

**Tabla 1. El modelo norteamericano de activación vs. el modelo sueco**

		<b>Modelo Norteamericano "Workfare"</b>	<b>Modelo Sueco Rhen-Meidner</b>
<b>1-Principios normativos y justificativos</b>	<i>Valores generales</i>	Individualismo. Potenciación de la auto-responsabilización de las personas con su propio bienestar	Equilibrio entre demandas del individuo y de la sociedad
	<i>Justificación de la activación</i>	Reducción tasa dependencia. Desafección de los pobres frente al trabajo. Corregir conductas disfuncionales. Aproximación psicologicista al problema	Apuntalar una estrategia económica llamada a alcanzar el pleno empleo sin inflación
	<i>Norma social del empleo</i>	Norma del empleo flexibilizado	Norma del pleno empleo con empleo de calidad
<b>2- Políticas</b>	<i>Sistema de protección social</i>	Bajo nivel protector. Predominan programas "mean-tested" y de asistencia social	Universalismo. Amplio desarrollo de políticas sociales
	<i>Tipos de programas activos</i>	Activación programas de asistencia social. Forzar a parados con sanciones y mecanismos de control, a aceptar empleos disponibles ("work-first approach"). Subsidios vinculados a empleos ("in work benefits"). Forzar a realizar servicios a la comunidad	Políticas de formación, de asesoramiento y de intermediación laboral. Políticas de demanda que crean empleo de forma directa o indirecta
	<i>Colectivos diana</i>	Pobres	Ciudadanos que pierden su empleo
	<i>Implementación sanciones</i>	Orientación terapéutica conductista. Lógica castigo-recompensa para incentivar la participación laboral. Discrecionalidad de los técnicos de empleo y escasa libertad de los parados para controlar su trayectoria laboral	Negociación del plan de inserción entre el parado y los servicios públicos de empleo. La libertad de elección de empleo se considera un valor esencial

Fuente: elaboración propia

Una vez explicados ambos modelos, se han conceptualizado las políticas activas y de garantía de ingresos, clarificando que la activación supone el establecimiento de vínculos entre ambas. Posteriormente, se han detallado las distintas políticas activas de empleo existentes a partir de tres ejes principales que, en líneas generales, abarcan todas las medidas posibles: servicios de empleo, políticas de formación y ayudas al empleo.

Llegados a este punto, se estima que se ha aportado información suficiente para poder abordar una tipología de los modelos de la activación que nos sirva para entender las principales características normativas y substantivas de la propuestas de activación presentes a día de hoy en Europa. Asimismo, la tipología expuesta se empleará como un instrumento heurístico para analizar los rasgos de la propuesta de activación preconizada en la EEE, comprobando si su contenido se adecua o aproxima a alguno de

los modelos dominantes o, por el contrario, constituye una opción alternativa a aquellas detectadas por la literatura comparada.

Teniendo en cuenta lo expuesto, entendemos que, entre las diversas tipologías desarrolladas (Lødemel y Trickey 2001; Van Berkel y Moller 2002; Clasen y Clegg 2006; Serrano 2007b), es aquella propuesta por Barbier (2001, 2004, 2006) la que más nos interesa. Se trata de una tipología que, próxima a la perspectiva societal, abordada en el capítulo II (apartado 3.2) tiene en cuenta, a la hora de definir los modelos de activación, la diversidad institucional existente, subrayando las condiciones sociales e históricas que enmarcan cada propuesta. De este modo, presta especial importancia a las características de los regímenes de bienestar y los sistemas de protección social, aunque también a las de la regulación del mercado laboral, destacando su importancia en la cristalización de valores y representaciones sociales en torno a los desempleados o los pobres. Al mismo tiempo, el autor intenta vincular las distintas estrategias de activación a resultados comparables en términos de eficiencia y equidad.

Un aspecto importante que justifica la elección de esta tipología tiene que ver con el hecho de que, a diferencia de otras que desembocan en una pluralidad de modelos (Serrano 2007b), ésta identifica solamente dos tipos ideales de modelos de activación existentes en Europa: el liberal y el universalista. En este sentido, se estima que cotejar los rasgos de la propuesta de activación preconizada en la EEE con una tipología centrada exclusivamente en dos modelos evitará que nuestro análisis se complejice en extremo, tratando de explicitar vínculos con una pluralidad de enfoques desarrollados en un número excesivo de países. Además, el hecho de que, como reconoce Barbier (2005), los países que dan forma a su tipología (Reino Unido, Dinamarca y Suecia) sean los que más han influido en la propuesta de activación de la EEE, refuerza la elección de una tipología que, obviamente, puede dejar de lado enfoques alternativos. Veamos cuáles son las características de cada modelo.

### 2.3.1 El modelo o tipo ideal liberal.

El modelo liberal, desarrollado básicamente en el Reino Unido (Barbier 2001, 2004, 2006), nace en un contexto en el que el desempleo, salvo en periodos excepcionales, no es un problema especialmente acuciante y las tasas de empleo son elevadas. La alta flexibilidad del mercado laboral permite la expansión de todo tipo de empleos, a costa



de niveles de desigualdad elevados y una gran polarización ocupacional. Paralelamente, es destacable la desigualdad en el acceso a los malos empleos en función de los atributos societales<sup>67</sup>. En este contexto, el objetivo de la activación liberal es aumentar las tasas de empleo para como reducir la dependencia respecto a diversas prestaciones sociales, dentro de una concepción que asume que, aumentando la relación del individuo con el mercado laboral, se incrementa, de forma conjunta, la equidad y la eficiencia social.

En este modelo, las políticas activas desempeñan un rol reducido. Su papel se circunscribe a incentivar la participación laboral a partir de la provisión de información y servicios de acompañamiento, y de una inversión en formación profesional a corto plazo. Respecto a la activación, ésta se lleva a cabo, en primer lugar, reduciendo la cuantía, ya de por sí baja, de diversas prestaciones sociales (por incapacidad, planes de jubilación anticipada, etc.) y limitando las condiciones de acceso. La consecuencia de este proceso es la “re-mercantilización” del sistema de protección social, entendida como la inversión del proceso definido por Esping-Andersen de des-mercantilización, que implica restringir las alternativas a la participación en el mercado laboral (Pierson 2006). En segundo lugar, la activación se produce, desde una aproximación punitiva cercana al “workfare”, introduciendo incentivos al trabajo en los sistemas de protección social, a partir de una aplicación unilateral de controles sobre la búsqueda activa de empleo que deja poca autonomía y poder de elección al parado, ya que los requisitos asociados al trabajo aceptable o colocación adecuada suelen ser poco restrictivos. Paralelamente, el uso de deducciones fiscales y “in-work benefits” se utiliza para fomentar la participación laboral. Los colectivos objeto de intervención de la activación liberal son, al igual que en el enfoque norteamericano, los pobres (padres y madres solteras, hogares sin trabajo) y los trabajadores de rentas bajas, frente a los cuales se aplican los “in-work benefits” que aumentan sus rentas totales, incentivando su permanencia en el mercado laboral y favoreciendo, según algunos autores (Grover y Stewart 1999), la institucionalización de empleos de bajos salarios.

---

<sup>67</sup> Como se expuso en el apartado de la segmentación, los diversos enfoques institucionales y societales sostienen que las instituciones y las políticas sociales influyen en las expectativas y el uso de la oferta laboral. Desde esta perspectiva se entiende que ciertos rasgos institucionales del Reino Unido favorecen la segmentación laboral. Si se atiende al género, Wagner (2005) argumenta que la baja provisión pública de servicios del cuidado, sumado al desarrollo de un gran número de empleos a tiempo parcial en el sector servicios, convierte a estos empleos en la principal fuente de ocupación de las mujeres con hijos.

Dentro de este modelo de activación, el empleo se entiende como la única forma legítima de acceder a la protección contra los riesgos, tendiendo a reemplazar a la protección social. De este modo, los elementos económicos de la ciudadanía se anteponen a los aspectos sociales o políticos. La representación de la protección social como dependencia y elemento desincentivador, permite establecer, nuevamente, un nexo ideológico entre el modelo de activación liberal con el modelo de “workfare” norteamericano (Deacon 1999; Daguerre 2004), a pesar de las importantes diferencias institucionales que existen entre los sistemas de protección social existentes en un país y otro.

En suma, puede decirse que la activación liberal, al igual que la aproximación norteamericana, adopta una aproximación individualizada al problema del desempleo, centrada en modular las conductas y motivaciones hacia el empleo de los colectivos más desfavorecidos, en lugar de procurar las condiciones políticas para una redistribución de la riqueza y un acceso a igualitario al buen empleo, como ocurría en la propuesta sueca.

### 2.3.2 El modelo universalista

El modelo universalista, presente en los países nórdicos, especialmente en Suecia y Dinamarca, y deudor de la propuesta de Rhen (1990), pretende hacer frente a tres objetivos o problemas conjuntos y entrelazados: alcanzar pleno empleo, mejorar la competitividad económica y aumentar la equidad social. Como expone Jørgensen (2009:4), *“the goal has been to secure full employment and better use of productive resources and to improve productive potential as well as achieving equity. Economic efficiency as well as social justice is at stake and the two concerns must be bridged”*. Se trata, en definitiva, de alcanzar un camino de éxito o “high road approach” hacia el pleno empleo de calidad que favorezca, al mismo tiempo, altos niveles de competitividad económica y de cohesión social.

Atendiendo a este triple objetivo, el concepto de economía del conocimiento ha tendido a actuar como guía para la reestructuración de las políticas de empleo, dentro de una estrategia orientada a conseguir que las empresas potencien las ventajas competitivas de una fuerza laboral altamente formada, sin tener que recurrir a una competitividad basada en bajos salarios (Bengtsson y Berglund 2011). Asimismo, el concepto ejerce el cometido de diagnóstico para explicar el desempleo, favoreciendo propuestas que

intentan otorgar a todos los grupos sociales la opción de mejorar su empleabilidad para acceder a los puestos cualificados y de calidad que demanda la economía.

En este contexto, los programas de políticas activas están dotados de amplios recursos, presentando un mayor nivel de complejidad que aquellos presentes en el modelo liberal. Los ejes principales de las políticas activas son los servicios de empleo, que ofrecen información y asesoramiento a los desempleados, y las políticas de formación. Estas últimas se centran en la formación a lo largo de la vida, que se entiende como un instrumento imprescindible para mantener el pleno empleo en el futuro y garantizar la competitividad de la economía; la formación profesional reglada, que constituye un eje central para favorecer el acceso de los jóvenes al empleo<sup>68</sup>; y la formación ocupacional que, a diferencia del modelo liberal, concibe estrategias de mejora de las competencias a medio y largo plazo. Las políticas de garantía de ingresos, por su parte, garantizan altos niveles de protección social. En este sentido, es destacable que incluso la cuantía de las prestaciones destinada a las personas peor remuneradas representa una importante porción del salario mínimo. Por este motivo, el mercado no tiene por qué ser la opción prioritaria para todas las personas, como ocurre en el modelo liberal (Barbier 2006). Por otro lado, Barbier (2001) asocia a este modelo, centrándose principalmente en el ejemplo danés (Madsen 2004), un sistema legislativo de protección del empleo flexible. No obstante, esta característica ha sido menos ostensible en Suecia, como se destacó en el apartado 2.1, a pesar de que en los últimos años se haya aproximado al modelo danés en este terreno. Así, en el año 2008 Suecia registraba un 2,06 en el índice de protección al empleo de la OCDE (basado en una escala del 0 al 6, siendo 0 la regulación menos restrictiva y la 6 la más restrictiva) frente a un 1,91 registrado en Dinamarca. Sin embargo, ambos países siguen teniendo un sistema más rígido que el Reino Unido que, en este mismo índice, registraba un punto menos en 2008 (1,09). En base a estas evidencias, rechazamos que una elevada flexibilidad laboral sea, como ocurre en el modelo liberal, un rasgo definitorio esencial del enfoque universalista de activación.

A partir de estos instrumentos, la activación nórdica se ha centrado, fundamentalmente, en incentivar que los desempleados participen en programas activos de formación para mejorar sus posibilidades de inserción laboral. Por este motivo, algunos autores denominan a esta propuesta como “learnfare” (Geldof 1999). Paralelamente, los

---

<sup>68</sup> Según Jørgensen (2009), las políticas de formación profesional reglada y el sistema educativo general de Dinamarca constituye el cuarto vértice del triángulo de oro,

servicios públicos de empleo han adquirido nuevas competencias relacionadas con el control de la disponibilidad de los parados. De forma conjunta, Barbier, (2001, 2004, 2006) enfatiza como un rasgo distintivo y fundamental de este modelo de activación el papel del estado como “*patrono de último recurso*”, asociado a su compromiso con el pleno empleo, considerado como una de sus obligaciones.

Según Bengtsson y Berglund (2011), el seguro del desempleo se entiende, en el contexto nórdico, como un seguro de reconversión orientado a favorecer una integración exitosa y socialmente aceptable del parado, que intenta conciliar las demandas de los individuos y las de la sociedad. Esta representación de seguro de reconversión se distancia del concepto liberal de dependencia de las prestaciones dado que, en el mismo, el acceso a las prestaciones sociales a un nivel que permita situarse por encima de la pobreza es una cuestión clave (Barbier 2006). Por otro lado, la existencia de contratos de activación entre el estado y el parado, si bien redefine la noción clásica de derecho social ofrecido sin contrapartidas, se libra de los rasgos más coercitivos al permitir una aplicación negociada del mismo. En este sentido, es destacable que la concepción nórdica de la ciudadanía asume que los derechos no pueden entenderse sin la contraparte del reconocimiento de ciertas obligaciones que recaen sobre el individuo. Como subraya Jørgensen (2009), los principios morales que sustenta la activación nórdica presuponen que generosas políticas de garantía de ingresos se corresponden con una fuerte ética del trabajo que prevalece entre los ciudadanos, dado que el mantenimiento de sus políticas sociales depende de alcanzar altas tasas de empleo (Esping-Anderson 1990, 1999).

La estrategia universalista conserva todavía similitudes con la propuesta de los sindicalistas de la LO, manteniendo un alto grado de compromiso con el pleno empleo de buen empleo. Por este motivo, la activación no se vuelca en conseguir activar a las personas de la forma más rápida posible (“*work-first approach*”), proveyendo diferentes alternativas enfocadas a garantizar transiciones que pueden implicar que el parado permanezca alejado del mercado durante cierto tiempo, disfrutando, durante este lapso, de una generosa prestación, condicionada a la participación en programas de formación. Sin embargo, el énfasis en la empleabilidad, inherente a una propuesta que, tomando como referente discursivo la economía del conocimiento, vincula el desempleo a un déficit de las cualificaciones implica, para algunos autores, un cambio en la racionalidad de las políticas de empleo desde una perspectiva universalista o socialdemócrata hacia

una próxima a ciertos preceptos neoliberales que, como se expuso en el capítulo II (apartado 2.1), hacen descansar la lucha contra el desempleo en la desregulación y las políticas de oferta.

La empleabilidad, como concepto central de una nueva topografía conceptual vinculada a la reforma de las políticas sociales y de empleo, captura las relaciones entre trabajo, competencias y aprendizaje, ilustrando las expectativas y los requerimientos que recaen sobre los trabajadores, así como los cambios en torno al reparto de riesgos entre el estado, la empresa y los individuos (Garsten y Jacobsson 2004). Eso aumenta las exigencias hacia los individuos, denotando un cambio en la percepción de las políticas de empleo, que evolucionan desde una perspectiva de demanda orientada al pleno empleo hacia una perspectiva de oferta que, en consonancia con los objetivos atribuidos por Jessop (2002) al “Shumpeterian Workfare Postnational Regime”, estaría encaminada a alcanzar la plena empleabilidad de la sociedad en lugar del pleno empleo. En este sentido, la mayoría de los autores que han analizado el concepto de empleabilidad (Lefresne 1999; Crespo y Serrano 2004; etc.), tienden a vincularlo a propuestas neoliberales que, como las definiciones decimonónicas del desempleo, hacen recaer la responsabilidad en el individuo.

Sin embargo, estas críticas, acertadas en su análisis, no encierran toda la complejidad de la propuesta nórdica. Como argumentan Garsten y Jacobsson (2004:8), “*in the Scandinavian model, improved employability is nor primarily an individual but a collective responsibility. Investment in the labour force is rational from the perspective of the collective. Moreover, a sufficient level and duration of unemployment benefit is considered necessary to ease the process of job matching, which in turn facilitates occupational mobility*”. Además, es importante subrayar que el discurso de la economía del conocimiento, en el contexto nórdico, hace mención a un imaginario que se adecua bastante a la realidad empírica si se analiza tanto la composición sectorial y ocupacional del empleo (Bosch y Wagner 2005a, 2005b) como las tasas de productividad laboral (Green 2011). Por este motivo, es socialmente aceptable que los esfuerzos de las políticas de empleo recaigan en la formación ya que, además, el estado garantiza generosos niveles de protección social que protegen a los ciudadanos frente al mercado, y actúa como “*patrono de último recurso*” (Barbier 2004, 2006) si la economía no genera suficientes puestos de trabajo para cubrir las demandas de la sociedad.

Teniendo en cuenta esto, es posible vincular la propuesta nórdica de activación a una norma social del pleno empleo con buen empleo que, a diferencia de la norma fordista, entiende a este, además de cómo un derecho, como una obligación cívica de la cual todos deben participar para sostener los elevados niveles de bienestar social que el sistema genera. Esta propuesta, sin embargo, carece de elementos moralizantes, enfatizando la promoción de las cualificaciones de la mano de obra por encima de las propuestas dirigidas a modular las actitudes, conductas y motivaciones de los parados.

### 2.3.3- Críticas a la tipología dual

En líneas generales, puede decirse que la tipología propuesta por Barbier (2001, 2004, 2006) ha sido expuesta a dos críticas principales: 1) su incapacidad para captar los procesos de cambio; 2) su rechazo a aceptar modelos alternativos de activación al margen de los dos tipos ideales propuestos.

La primera crítica llama la atención sobre un sesgo asociado habitualmente a la perspectiva societal, que ya fue comentado en el apartado sobre la segmentación. Sesgo que se manifiesta en la tendencia a enfatizar la funcionalidad de los acuerdos institucionales existentes, que lleva a las propuestas inmersas en esta perspectiva a infravalorar los procesos de cambio.

Cuestionando la prevalencia de ambos modelos y poniendo el foco de atención en el cambio más que en la fortaleza institucional, autores como Clasen y Clegg (2006) observan, atendiendo a los procedimientos e instrumentos de la activación, una convergencia de las diferentes trayectorias nacionales. Según su análisis, ciertos países nórdicos como Dinamarca, han introducido nuevos requisitos vinculados a la participación laboral, y no solo a la formación en los programas sociales. De forma conjunta, Eirchhorst y Klone-Seidl (2008) mantienen que países universalistas han disminuido el gasto en sus programas formativos al tiempo que países liberales lo han aumentado: *“what we can see over time is a gradual decline of participation and spending on expensive re-training programmes in those countries that used to have an elaborate system of publicity sponsored training (eg. Germany, Denmark or Sweden) whereas some training is now on the agenda in the British “New Deal” programmes”* (Eirchhorst y Klone-Seidl 2008:12).

La respuesta provista por Barbier (2001, 2004, 2006) frente a esta crítica es que la convergencia observada en los procesos y procedimientos no implica, necesariamente, cambios en los resultados sustantivos de las medidas que se emprenden, rasgo este fundamental de su tipología. Sin embargo, conviene tener presente que algunos de los autores citados para explicar el modelo universalista atisban cambios en los procedimientos que pueden estar generando nuevos resultados. En este sentido Gørgensen (2009, 2010), para el caso danés, y Bengtsson and Berglund (2011), para el caso sueco, advierten cierto abandono del camino de éxito hacia el pleno empleo con buen empleo y alta competitividad, en favor de estrategias próximas al enfoque liberal dirigidas a promover la inserción de los parados en cualquier empleo. Un abandono que ambos autores vinculan a programas políticos de gobiernos conservadores<sup>69</sup>. Esta deriva estaría alterando la norma social de empleo nórdica a raíz de la institucionalización de empleos inseguros y de bajos salarios que pueden profundizar las desigualdades sociales.

Teniendo presente estas críticas, se estima que la tipología que, no olvidemos, es un instrumento heurístico dirigido a sintetizar los principales rasgos comunes de distintos países inmersos en procesos de cambio y periodos de crisis, sigue siendo útil para los objetivos de esta tesis. Empezar el análisis de la EEE tomando como punto de partida estos dos tipos ideales que, por supuesto, no encierran toda la realidad de los países que describe, nos ayudará a analizar los rasgos principales del modelo de activación concretado en este proceso.

Respecto a la segunda crítica, que alude a la atención sobre la existencia de modelos alternativos de activación, Barbier (2006) argumenta que si se parte de una definición precisa del concepto de activación, superando de este modo su ambigüedad, no es posible conceptualizar las diversas respuestas nacionales a la crisis de fordismo a partir del mismo término. Así, estrategias de flexibilización del mercado laboral como las

---

<sup>69</sup> Bengtsson y Berglund (2011) observan un cambio fundamental en la racionalidad de las políticas de empleo en Suecia tras la victoria del partido de centro-derecha en las elecciones de 2006. A partir de este año, las reformas emprendidas han reducido la prestación por desempleo, cambiando el foco desde los programas de formación a medio y corto plazo por medidas dirigidas a disciplinar a la fuerza de trabajo, forzándola, como opción preferentes, a insertarse en el mercado. De forma similar, Gørgensen (2009, 2010) critica el giro político emprendido por el gobierno conservador, a partir del año 2002, en el marco de la estrategia “more people to work”. Dentro de este proceso, el “learnfare” es sustituido por una nueva aproximación que enfatiza los incentivos económicos y las sanciones, sustituyendo además a los agentes sociales por órganos municipales en la gestión de las políticas activas

emprendidas en Italia y España en las décadas 80 y 90, no establecerían nuevas relaciones con la protección social existente, simplemente rebajarían la norma general.

Esta argumentación es, a juicio de esta tesis, acertada ya que, como se expresó en el apartado de la flexiseguridad, conviene evitar el uso de conceptos excesivamente ambiguos que acogen realidades empíricas diferentes. No obstante, tomando como referencia la relación entre protección social y mercado de trabajo, puede sostenerse que el caso español se corresponde a una estrategia de activación que no encaja con ninguno de los modelos propuestos. Una estrategia centrada en la activación de la demanda, a partir de rebajas en las cotizaciones a la seguridad social, orientadas a reducir los costes laborales, relegando a un segundo orden las políticas de formación y rechazando políticas de tipo “workfare” (Serrano 2007b; Alujas 2003). Esta estrategia se diferenciaría de la del Reino Unido, basada, como se explica en el enfoque liberal, en remercantilizar el sistema de protección social, aplicar deducciones fiscales e “in-work benefits” para fomentar la aceptación de empleos e introducir acciones de tipo “workfare”.

¿Y qué ocurre con el discurso de la EEE? Si tomamos como referencia el análisis del discurso de la activación de las instituciones europeas desarrollado por algunos de los autores más citados en este ámbito, es sencillo relacionarlo con uno de los dos modelos descritos. Según Crespo et al. (2009: 96-97), en la estrategia de activación propuesta por las instituciones europeas “*se lucha contra la dependencia de los sujetos, pero el objeto en torno al cual se problematiza la relación no es la dependencia del mercado sino la dependencia del estado*”, dando lugar a “*una representación del desempleo, o más bien de su falta de empleabilidad, como un problema individual*” que implicaría que “*el sujeto es el principal responsable de la gestión del riesgo y este riesgo es considerado como un hecho inevitable*”. De forma conjunta, Crespo y Serrano (2011) y Serrano y Moreno (2007) entienden que el discurso de la activación desarrollado por las instituciones europeas resalta, por encima de otras opciones, la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales de los parados, a partir de un discurso en torno al desempleo psicologicista.

La identificación de la lucha contra la dependencia respecto a las prestaciones sociales como el principal objetivo al que hace frente la estrategia de la activación, sumado a la representación del desempleo como un problema individual y moral, que reclama



políticas llamadas intervenir sobre las conductas y motivaciones de los parados, son rasgos que se han asociado al modelo norteamericano y liberal de la activación. Por tanto, tomando como referencia el análisis de Serrano y Moreno (2007), Crespo et al. (2009) y Crespo y Serrano (2004, 2011) es posible afirmar que la EEE se decanta por una aproximación liberal, cuya aceptación y aplicación será mucho más sencillo que se lleve a cabo en el Reino Unido que en España.

### 3- Resumen conclusivo del capítulo III

El capítulo III ha abordado los enfoques de la flexiseguridad y la activación, dos propuestas políticas que se han integrado en la agenda de la mayoría de los gobernantes europeos, adquiriendo en la década de los 90 y 2000 absoluta centralidad en la EEE.

El primer apartado, dedicado a la flexiseguridad, ha repasado las diferentes acepciones, tanto analíticas como políticas, que se elaboran desde finales de los 90 (enfoque de los mercados transicionales, modelo de los Países Bajos, modelo danés, modelo alemán), explicitando la importancia otorgada por la mayoría de enfoques a las políticas activas y de activación, en tanto que elementos garantes de una nueva noción de seguridad basada en la empleabilidad. Desde una perspectiva crítica, el apartado concluye rechazando el concepto como categoría analítica y política por su ambigüedad (explica modelos tan dispares como el alemán, el danés o el de los Países Bajos), por la tendencia a imponer una nueva noción de seguridad que sólo puede ser operativa y socialmente aceptada en ciertos contextos societales y, en general, por anteponer las exigencias de flexibilidad.

El segundo apartado se ha dedicado a la activación. Dentro de él se han abordado, en primer lugar, los dos modelos o enfoques pioneros: el modelo estadounidense o “workfare” y el modelo sueco. El modelo de “workfare” se inscribe en una concepción moral y psicologicista de la política de empleo, destinada a socializar a pobres válidos para el trabajo en la disciplina laboral. Atendiendo a este fin, la propuesta pasa por forzar a los pobres (madres solteras, jóvenes sin educación, etc.), a partir de programas de control y seguimiento y bajo la amenaza de sanciones económicas, a insertarse en el primer empleo que encuentren (“work first approach”) o a participar en actividades no remuneradas. El segundo modelo, surgido en Suecia, carece de fines moralizantes y está inserto dentro de un objetivo general de la política económica: conseguir pleno empleo (de buen empleo) sin inflación. En este contexto, las políticas activas se presentan como

complemento a una estrategia que combina políticas fiscales restrictivas, políticas de solidaridad salarial y amplias políticas sociales.

Una vez explicados ambos modelos, se han conceptualizado las políticas activas y de garantía de ingresos, clarificando que la activación supone el establecimiento de vínculos entre ambas.

Posteriormente, se ha abordado una tipología de los modelos de la activación orientada a explicar las principales características normativas y substantivas de las propuestas de activación presentes a día de hoy en Europa. Entre las diversas tipologías desarrolladas (Lødemel y Trickey 2001; Van Berkel y Moller 2002; Clasen y Clegg 2006; Serrano 2007b), hemos escogido la propuesta por Barbier (2001, 2004, 2006). En esta tipología se distinguen dos grandes modelos. El modelo liberal, desarrollado fundamentalmente en el Reino Unido, tiene como principal objetivo reducir la dependencia respecto a las prestaciones sociales, dentro de una concepción que asume que, aumentando la relación del individuo con el mercado laboral, se aumenta la equidad y la eficiencia social. Dentro de este modelo de activación, el empleo se entiende como la única forma legítima de acceder a la protección contra los riesgos, tendiendo a reemplazar a la protección social. La representación de la protección social como dependencia y elemento desincentivador del empleo, ha llevado a algunos autores a establecer un nexo ideológico entre el modelo de activación liberal y el modelo de “workfare” norteamericano (Deacon 1999; Daguerre 2004).

El modelo universalista, presente en los países nórdicos, especialmente en Suecia y Dinamarca, y deudor de la propuesta de Rhen (1990), pretende hacer frente a tres objetivos o problemas conjuntos y entrelazados: alcanzar pleno empleo, mejorar la competitividad económica y aumentar la equidad social. Se trata, en definitiva, de alcanzar un camino de éxito o “high road approach” hacia el pleno empleo de calidad que favorezca, al mismo tiempo, altos niveles de competitividad económica y cohesión social. Atendiendo a este triple objetivo, el concepto de economía del conocimiento ha tendido a actuar como guía para la reestructuración de las políticas de empleo, dentro de una estrategia orientada a conseguir que las empresas potencien las ventajas competitivas de una fuerza laboral altamente formada, sin tener que recurrir a una competencia basada en bajos salarios (Bengtsson y Berglund 2011). Asimismo, el concepto ejerce el cometido de diagnóstico para explicar el desempleo, favoreciendo

propuestas que intentan otorgar a todos los grupos sociales la opción de mejorar su empleabilidad para acceder a los puestos cualificados y de calidad que demanda la economía. En este contexto, los programas de políticas activas están dotados de amplios recursos, presentando un mayor nivel de complejidad que aquellos presentes en el modelo liberal.

Teniendo en cuenta la caracterización de ambos modelos, se ha apuntado que, a tenor de análisis del discurso desarrollado por Serrano y Moreno (2007), Crespo et al. (2009) y Crespo y Serrano (2004, 2011), es posible identificar la propuesta de la EEE con el modelo o tipo ideal liberal.

Finalmente, podemos destacar el vínculo existente entre ciertas aproximaciones cercanas al enfoque de la flexiseguridad, como la propuesta de los mercados de trabajo transicionales o el modelo danés, y el enfoque universalista de la activación. Ambos conceden a las políticas activas una importancia capital, concibiéndolas como instrumentos que pueden contrarrestar la pérdida de derechos asociada a la flexibilización de la regulación laboral, ayudando a las personas a mejorar su empleabilidad y capacidad de adaptación frente a los cambios. No obstante, también se ha mencionado que ciertas características del modelo danés, como la relativamente elevada flexibilidad laboral, no han sido un rasgo ostensible, al menos hasta fechas recientes, de la aproximación sueca hacia la activación. En base a esto, hemos rechazado que la ausencia de rigideces respecto a la protección del empleo sea, como en el modelo liberal y los mencionados enfoques de la flexiseguridad, un rasgo definitorio esencial del modelo universalista de activación.

Una vez expuestos los nuevos paradigmas de intervención en el mercado laboral y reforma de los sistemas de protección social que se consolidan en Europa en las décadas de los 90 y 2000, es el momento de dar paso al siguiente capítulo, que aborda las principales características de la EEE. Concretamente, el capítulo posterior pretende explicar, en primer lugar, los principales factores que explican su nacimiento, así como los procesos que la preceden. En segundo lugar, se desarrollará el método de regulación y gobernanza por el que se rige, incidiendo en que sus características justifican la elección de una técnica de investigación cualitativa basada en el análisis del discurso. En tercer lugar, se expondrán las diferentes fases o etapas por las que ha pasado la EEE

atendiendo a su gobernanza y al contenido de las directrices. Estas etapas serán las que guíen el posterior análisis del discurso de la activación en el capítulo VI.

## **IV- LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO**

### 1- Factores explicativos respecto al nacimiento de la EEE

El nacimiento de la EEE, a partir de la inclusión en el tratado de Ámsterdam de un nuevo Título sobre Empleo (Título VII), debe entenderse a través del análisis de decisiones y acciones de diferentes actores nacionales y transnacionales que, en un contexto político determinado por el avance de la integración europea y la Unión Económica y Monetaria (UEM) aprobada en Masstricht, logran alcanzar un consenso que permite incluir el empleo y sus diversas problemáticas en la agenda política europea. Siguiendo este razonamiento, que rechaza explícitamente decantarse por una única aproximación de entre las distintas teorías políticas de la integración europea<sup>70</sup>, puede decirse que la EEE es el resultado de 4 mecanismos o procesos:

1. El impulso desarrollado por las instituciones transnacionales europeas
2. El papel de los agentes sociales: la Conferencia Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Conferencia de la Industria y de Organizaciones Empresariales de Europa (UNICE) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP), dentro de un clima favorable hacia el diálogo social europeo, promovido por la Comisión
3. El proceso de desbordamiento institucional o “spill-over”
4. El consenso alcanzado entre los gobiernos europeos

1) El impulso desarrollado por las instituciones transnacionales europeas.

La Comisión y el Parlamento Europeo, juegan un papel clave en el desarrollo de la EEE, siendo especialmente relevante el de la Comisión. En este sentido, Wendon (1998) señala la tendencia de esta institución a expandir sus funciones e influencia, actuando como un “emprendedor político”. En lo que concierne a la EEE, un gran número de autores atribuyen a la Comisión presidida por Delors un papel fundamental en su lanzamiento, situando el empleo, que se define como un problema estructural, en la agenda europea. En segundo lugar, el proceso de control iterativo iniciado con la estrategia europea de Essen (antecedente directo de la EEE) se desarrolló guiado en parte por la Comisión, que orientó los debates e introdujo nuevas ideas y propuestas,

---

<sup>70</sup> Las teorías políticas de la integración europea mencionadas en este apartado se extraen, en buena parte, de Mariscal (2003)

además de controlar la actuación de los estados.

2) El papel de los agentes sociales Europeos CES, UNICE y CEEP, dentro de un clima favorable hacia el diálogo social europeo, promovido por la Comisión.

Desde 1985 se produjeron diferentes encuentros tripartitos que concluyeron en declaraciones conjuntas no vinculantes, propiciando la emergencia de un foro europeo desde el cual debatir cuestiones relativas al empleo (Goetschy 1999; Colina 2003).

Tras la adopción en Maastricht de un sistema de control macroeconómico orientado a armonizar las políticas económicas, el ritmo y contenido del dialogo social europeo se vio influido por este proceso, al tiempo que influyó y legitimó las directrices económicas y los criterios de convergencia vinculados al avance de la UEM. En este sentido, Goetschy (1999) advierte de la sorpresa que puede suscitar el apoyo de la CES a una medidas que reflejan una visión ortodoxa del mercado, sugiriendo que tal actitud pudo deberse a una estrategia de la confederación sindical para conseguir su plena integración y reconocimiento en las instituciones europeas. Independientemente de los motivos que explican tal estrategia, un repaso a las principales declaraciones conjuntas de los agentes sociales muestra claramente el impulso legitimador que aportaron al proceso. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que la CES, como subrayan Pierson et al (1998), mantuvo en ocasiones un posicionamiento crítico frente a la ortodoxia económica, reclamando un impulso europeo a las políticas de empleo comunitarias que aliviase las consecuencias sociales derivadas de los esfuerzos de los estados para alcanzar la UEM, en un contexto de fuerte desempleo.

Por otro lado, debe subrayarse la importancia otorgada por la Comisión al diálogo social europeo como modelo de regulación y gobernanza de la política social y de empleo europea, cuyas preferencias, señala Ashiagbor (2005:91), “*seems to be leave regulation of the social field to the agreements between the social partners*”. Por ende, la EEE, que ya en el tratado de Ámsterdam reclamaba la consulta de los agentes sociales en el proceso de elaboración de las directrices, reforzará con el paso del tiempo las exigencias de participación de los agentes sociales. Un refuerzo congruente con el hecho de que ciertos objetivos comunes como la modernización de la organización del trabajo inserta dentro del objetivo, más amplio, de fomentar la adaptabilidad de los trabajadores y empresas, solo pueden alcanzarse en la mayoría de los países a través de

las acciones llevadas a cabo por los agentes sociales.

### 3) El proceso de desbordamiento institucional o “spill-over”

Según el proceso de desbordamiento institucional (“spill-over”), la integración alcanzada en un área incentiva progresos similares en otras (Haas 1964). Este mecanismo se aprecia a partir del análisis del proceso de la UEM iniciado en Maastricht (Pierson et al 1998; Goestchy 1999). El tratado de Maastricht incluye entre sus objetivos centrales promover “*un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social*”<sup>71</sup> (Art. G 2). Sin embargo, ya sea porque “*los rectores europeos de los años noventa estimaban que la creación efectiva de un mercado único que suprimiera toda barrera a la libre circulación de capitales, bienes y personas era la salida natural de la euroesclerosis*” (Prieto et al. 2009:16), o bien por “*the anxiety of most Member States to retain their competence in the area of employment policy*” (Ashiagbor 2005:102), el tratado de Maastricht descartará incluir la coordinación de las políticas de empleo entre sus objetivos, dirigiendo sus esfuerzos hacia la consecución de la UEM.

La UEM, tenía por objetivo armonizar las políticas económicas y monetarias de los estados miembros, instaurando un sistema de vigilancia multilateral que asegurara el sometimiento de estos a normas de disciplina financiera y presupuestaria, desarrollándose en tres fases:

- Desde el 1 de julio de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1993 se instaura la libre circulación de capitales entre los estados miembros, reforzándose la cooperación y ampliándose la cooperación entre los bancos centrales.
- Desde el 1 de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1998 se produce la convergencia de las políticas económicas y monetarias de los estados

---

<sup>71</sup> Junto con estos objetivos insertos en el tratado, se incorporó un protocolo social en el anexo, en el cual el Reino Unido no participó. Los objetivos incluidos en el protocolo son “*el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones*” (Art. 1). Independientemente de la falta de consistencia entre los objetivos del protocolo y la política europea derivada de Maastricht, próxima a postulados neoclásicos, Cachón (2004) sostiene que tras la aparición en el protocolo del objetivo de luchar contra la exclusión social, el término comenzará a ser ampliamente empleado en las políticas comunitarias, influyendo así en el paso desde los programas de lucha contra la pobreza hacia los planes de inclusión social puestos en marcha en Niza.

(exigiéndose el cumplimiento de los criterios de convergencia<sup>72</sup> como garantía para acceder a la tercera fase), creándose el Instituto Monetario Europeo y, posteriormente, el Banco Central Europeo en 1998

- Desde el 1 de enero de 1999 se fijan de forma irrevocable los tipos de cambio y se introduce la moneda única en los mercados de cambio y en los pagos electrónicos. Del mismo modo, los 11 países adoptan el euro como moneda única.

Coincidiendo con la tercera fase de la UEM, el Consejo de Dublín acordó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (ratificado en el Tratado de Ámsterdam), para asegurarse que los Estados se comprometieran a cumplir, tras la introducción de la moneda única, los objetivos presupuestarios con el fin de alcanzar una situación próxima al equilibrio o el superávit, estando obligados a presentar a la Comisión y el Consejo un programa de estabilidad que debe actualizarse cada año. Por añadidura, se creó el Procedimiento de Déficit Excesivo mediante el cual el Consejo puede sancionar a aquellos estados que incumplan el compromiso de mantener el déficit público por debajo del 3% del PIB y la deuda pública por debajo del 60% del PIB<sup>73</sup>.

El desarrollo de la UEM y el Pacto de Estabilidad fomentan, según Goetschy (2001), la implantación de una estrategia coordinada de empleo al reducir las posibilidades de actuación de los estados miembros, volviendo obsoletas las políticas tradicionales de creación de empleo de dos formas. En primer lugar, ya no es posible fomentar el empleo a través de devaluaciones competitivas porque la política monetaria pasa a ser competencia del Banco Central Europeo. En segundo lugar, la UEM y el Pacto de Estabilidad invalidan los intentos de disminuir el desempleo mediante la inversión

---

<sup>72</sup> Los criterios de convergencia exigen una inflación inferior al 1.5% a la de los tres estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios; un déficit público que no supere el 3% del ejercicio presupuestario anterior; y una deuda pública que no rebase el 60% del PIB en el ejercicio presupuestario anterior.

<sup>73</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) se aplica o se ha aplicado con más arbitrariedad de la que cabría esperar, siendo habitualmente criticada su falta de transparencia y consistencia. Uno de los ejemplos que ilustra sus deficiencias es la anulación del PDE por parte del Consejo a Francia y Alemania en 2003, desoyendo las recomendaciones de la Comisión y escenificando la arbitrariedad del Consejo a través de *“una generosa suspensión del procedimiento que, se sospecha, no se habría producido en el caso de haberse tratado de otros”* (De la Cuadra-Salcedo 2004:153). Siguiendo una sentencia del Tribunal de Justicia frente al recurso de anulación presentado por la Comisión, el Pacto de Estabilidad se reformó en 2005 por el Consejo Europeo, manteniendo los mismos criterios en cuanto al déficit y la deuda, pero dotando de mayor flexibilidad a su implementación, al permitir evitar el procedimiento de déficit, si este se produce por un crecimiento negativo anterior a que el estado incurra en el déficit.



pública y la creación de empleo público dadas las limitaciones al déficit presupuestario. Contradiendo esta argumentación, Van Rie y Van der Meer (2002) aseveran que, de haberse producido el efecto “spill over”, los estados hubieran cedido competencias a la Comisión que compensaran la pérdida de instrumentos políticos nacionales. Sin embargo, esta cesión de competencias no se produjo, al encontrar la oposición de la mayoría de estados, sentenciando que el verdadero impulso hacia la EEE reside en la necesidad de legitimar la UEM ante los ojos de la ciudadanía a partir del lanzamiento de un proceso que conecta más de cerca con las preocupaciones de la opinión pública.

Asumiendo la importancia del fenómeno del desbordamiento como factor explicativo del nacimiento de la EEE, debe matizarse que el proceso de integración económica y monetaria que parcialmente incentivó la emergencia de una estrategia coordinada de empleo, constriñó al mismo tiempo sus posibilidades, imprimiéndole un importante sesgo normativo. Un sesgo enraizado en los diferentes métodos que regulan el Pacto de Estabilidad (“hard law” y posibilidad de sanciones a los países) y las políticas de empleo (“soft law”) que, en última instancia, determina una subordinación de las políticas y agendas sociales y de empleo respecto a los objetivos monetarios y de equilibrio presupuestario (Scharpf 2002; Moreno 2004; Habermas 2000). En esta misma línea, De la Porte et al. (2001) alertan del riesgo que supone que los objetivos sociales y de empleo acordados a nivel europeo, privilegien la disciplina fiscal frente a las necesidades sociales y de cohesión, dado el efecto “hegemónico spill over” de aquellos actores cuya legitimidad política se ha acrecentado como consecuencia de la unión económica y monetaria, el Consejo de Ecofín y el Comité de Política Económica, los cuales tratarán de influir en la definición de los diferentes objetivos acordados en el seno de la EEE, a fin de subordinarlos a la estrategia económica europea.

#### 4) El consenso alcanzado entre los gobiernos europeos

La perspectiva intergubernamental aplicada al análisis de la política europea, de la cual Moravcsik (1999) es su principal precursor (Mariscal), trata de explicar los procesos de toma de decisión a partir de las negociaciones intergubernamentales, asumiendo que las preferencias de los estados vienen determinadas por las fuerzas políticas y grupos de interés nacionales, las cuales son estables y en cierta medida exógenas al contexto internacional. La importancia de la política nacional y las negociaciones entre gobiernos es sin duda importante en el nacimiento de la EEE, especialmente en la última fase. Sin

embargo, el rol desempeñado por las “coaliciones transnacionales de apoyo” o “advocacy coalitions<sup>74</sup>” en las fases tempranas del proceso y ,sobre todo, en la fijación de la agenda, con una participación activa de las instituciones europeas a través de su alianza con la coalición de actores favorables a la inclusión de un título de empleo en el tratado, invita a descartar una perspectiva exclusivamente intergubernamental para explicar el surgimiento de la EEE (Johansson 1999; Van Riel y Van der Meer 2002).

Una de las coaliciones fundamentales para entender la inclusión del empleo en la agenda del Consejo, subrayada por autores como Van Riel y Van der Meer (2002) y Johansson (1999), es aquella formada por el Partido Socialista Europeo (PSE) y, dentro de este, por el “Joint Comitte of the Nordic Social Democratic Labour Movement” (SAMAK). Como expone Johansson (1999), el PSE, a partir de diversas actividades, contribuyó de forma decisiva a que la Conferencia Intergubernamental (IGC, por sus siglas en inglés) preparatoria de la cumbre de Ámsterdam incluyera en su agenda la introducción un título de empleo en el nuevo tratado. Dentro de las actividades detalladas por Johansson (1999), cabe destacar la constitución, tras una cumbre del PSE en Lisboa en 1993, del grupo de trabajo Iniciativa Europea de Empleo (EEI, por sus siglas en inglés), del cual el antiguo ministro de economía sueco Allan Larsson (posterior comisario de empleo desde 1995 hasta el 2000) fue nombrado director. Este grupo de trabajo, en el que también participó la CES, elaboró el informe “Put Europe to work<sup>75</sup>”.

De forma conjunta, el análisis de la IGC desarrollada en Turín en 1996, orientada a revisar las disposiciones del tratado de Maastricht, revela la existencia de dos coaliciones con posiciones claramente diferenciadas. Según Ashiagbor (2005), la propuesta de introducir un capítulo de empleo fue una posición minoritaria dentro del Grupo de Reflexión encargado de preparar la agenda y los primeros borradores de la IGC, proveniente del representante sueco y apoyada por los representantes del

---

<sup>74</sup> El concepto de coaliciones de apoyo, desarrollado por Sabatier (1988) alude a la formación de coaliciones de actores que comparten un sistema común de creencias, valores, prioridades y asunciones causales, los cuales operan dentro de un subsistema político, entendido como la interacción de actores que tratan de influir al gobierno en un área política específica. Estas coaliciones estarían influenciadas por los cambios en el entorno del subsistema y la estructura de las oportunidades políticas. Johanson (1999) aplica este concepto a las coaliciones transnacionales, especificando que su impacto suele ser mayor en las fases tempranas de los procesos políticos tales como la fijación de la agenda.

<sup>75</sup> El título de este informe fue tomado del informe elaborado por un grupo de trabajo paralelo al también presidido por Larrson, pero desarrollado en el seno del SAMAK. Este hecho evidencia la influencia de los social demócratas nórdicos en el resultado final del informe.

Parlamento Europeo, por la Comisión y, posteriormente, por los representantes de los gobiernos del Benelux. A estos países Johansson (1999) suma Austria, Irlanda, España y “algunos países nórdicos”. La coalición que encarnaba la oposición a la inclusión del título de empleo, rechazando la ampliación de las competencias comunitarias en esta materia tenía entre sus principales representantes a Reino Unido, Francia y Alemania. En este sentido, es fácil identificar una coalición favorable formada por países de gobiernos socialistas y socialdemócratas, a los que apoyaba la Comisión, el Parlamento Europeo y la CES, en competencia con una coalición de orientación liberal representada por gobiernos democristianos y conservadores.

Sin embargo, y aun reconociendo la importancia de las coaliciones en el proceso, parece claro que la acción de los gobiernos y sus negociaciones fue decisiva en la parte final del proceso y, especialmente, el cambio en el curso de los acontecimientos derivado de los resultados electorales en Francia y Reino Unido. Como señala Goetschy (1999), el cambio de gobierno acontecido en el Reino Unido y Francia en Mayo y Junio de 1997, propiciará la adhesión de ambos países, desde posiciones sustancialmente distintas, a la coalición favorable a la inclusión del título de empleo, arrastrando finalmente a Alemania. Atendiendo a Pierson et al (1998), la postura del gobierno socialista de Jospin se caracterizaba por una visión intervencionista del estado y un compromiso electoral con la creación del empleo, que estuvo a punto de colapsar las negociaciones del tratado de Ámsterdam, dada su insistencia por incorporar en el tratado ambiciosas medidas de empleo, frente a una postura contraria del gobierno alemán, que las entendía como una amenaza al Pacto de Estabilidad acordado en Dublín. Por el contrario, la posición del gobierno del primer ministro británico Tony Blair, favorable también al desarrollo de una estrategia europea de empleo, aceptaba un mayor protagonismo del mercado en la gestión de las desigualdades, coincidiendo con el gobierno alemán en su oposición a aumentos del presupuesto europeo para abordar programas comunitarios de empleo, y en la defensa de la soberanía nacional en materia de empleo. Finalmente, el compromiso alcanzado permitió que las competencias de las políticas de empleo siguieran recayendo en los estados, al tiempo que mantuvo la primacía de los objetivos del Pacto de Estabilidad frente a las propuestas cercanas al aumento del gasto público por lo que puede decirse, de acuerdo con Pierson et al (1998), que fue la propuesta alemana la vencedora. Del mismo modo, Van Riel y Van der Meer (2002) destacan que Alemania aceptó la inclusión del título de empleo en el tratado después de que se

especificara que las políticas de empleo se centrarían en educación, formación y una mayor flexibilidad.

Asumiendo todos estos factores, las páginas siguientes constituyen un análisis de los principales antecedentes a la EEE. Así, se abordará la estrategia del libro blanco por el crecimiento y el empleo, la estrategia de Essen y el documento “Pacto de Confianza, una acción a favor del empleo en Europa”, redactado por la Comisión presidida por Jacques Santer, haciendo también mención a diferentes Consejos como el de Madrid (1995) o Dublín (1996). El ejercicio de retomar documentos elaborados a principios de los 90 por la Comisión y el Consejo es fundamental para los objetivos de este trabajo dado que ejemplifican el primer intento por desarrollar una estrategia coordinada de empleo, introduciendo, además, un vocabulario y unos conceptos que determinarán la orientación futura de la EEE. Finalmente, se dedicará un apartado a explicar las características del modo de regulación y gobernanza de la EEE aprobado en Ámsterdam, concluyendo el capítulo con una síntesis de las tres fases de la EEE que analiza la tesis, destinada a ofrecer una visión general del proceso que permita comprender las hipótesis y objetivos que serán presentados en el capítulo posterior.

## 2- El proceso de Essen: una estrategia integrada de empleo

El proceso de Essen es el primer intento por coordinar las políticas de empleo de los estados miembros de la UE. Para ahondar en su comprensión, es preciso remontarse al libro blanco por el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo, desarrollado por la Comisión Europea presidida por Jacques Delors, a petición del Consejo de Copenhague celebrado en Junio de 1993, llevado a cabo bajo la presidencia danesa (de gobierno social demócrata). Según Van Riel y Van der Meer (2002), el rechazo danés al tratado de Maastricht, sumado al débil apoyo de los ciudadanos europeos al tratado manifestado en las encuestas de opinión analizadas por la Comisión, llevó al Consejo a responder a esta crisis de legitimidad mostrando mayor sensibilidad frente a problemas reconocidos por la opinión pública como el desempleo, con el fin de demostrar que la futura UE podía contribuir a aumentar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos. Por este motivo, la Comunidad Europea llevó a cabo una acción colectiva para reducir el desempleo, encargando a la Comisión la redacción del libro blanco.

El libro blanco marca el inicio de una nueva fase en la política europea en la cual la Comisión insta a los Estados a hacer de la política de empleo “*la pieza central de la*

*estrategia general*” (COM 1993:11) generando un “*foro a través del cual pueda acordarse el marco para una estrategia común*” (COM 1993:135), en un contexto marcado por la recesión económica (en 1993 Europa tuvo por primera vez desde 1975 un crecimiento negativo) y los elevados niveles de desempleo (10% para la UE 15)

Brevemente, puede decirse, de acuerdo con Goetschy (1999), que el libro blanco fue un intento por combinar elementos contradictorios uniendo medidas keynesianas y de oferta. Así, la Comisión recomendaba crear “*al menos 15 millones de nuevos trabajos, reduciendo a la mitad la tasa de desempleo en el año 2000*” (COM 1993:43), a partir de la ejecución de tres elementos: 1) la creación y mantenimiento de un marco macroeconómico que en lugar de constreñir a las fuerzas del mercado las incentive; 2) reformas estructurales destinadas a aumentar la competitividad y disminuir las rigideces; 3) políticas activas de empleo (COM 1993). Junto con estas medidas, que reflejan una orientación cercana a las políticas de oferta y la ortodoxia económica, se reclamaba una inversión directa de 400 millones de ECUS en infraestructuras hasta 1999.

La importancia del libro blanco de empleo es crucial, aportando no solo impulso institucional hacia la consecución de una estrategia coordinada de empleo, sino también conceptos, relaciones causales, representaciones e ideas que influirán en las primeras directrices y pilares de la EEE. En este sentido, Jessop (2002) argumenta que el libro blanco ejemplifica con claridad el cambio en la representación de las políticas de empleo que se consolidará en la década de los 90, introduciendo en el vocabulario político el lenguaje de la activación, y diferenciándose así de enfoques predominantes en la época de los 80, centrados principalmente en la lucha contra las rigideces. En este sentido, es destacable que el libro blanco, si bien acepta la necesidad de flexibilizar ciertos mecanismos de la regulación laboral, demanda, al mismo tiempo, dotar de una mayor protección a las formas atípicas de empleo. En base a esto, ciertos autores (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer 2007) aprecian en este documento un antecedente directo del enfoque de la flexiseguridad. Del mismo modo, la alusión al avance de la economía del conocimiento, como diagnóstico particular de los cambios que afectan a Europa, utilizado para justificar la promoción de políticas de formación y de fomento del espíritu de empresa, estará en el corazón de la EEE, especialmente tras Lisboa.

Sin embargo, en términos prácticos podría decirse que el libro blanco no consiguió sus objetivos inmediatos, dado que los ministros de economía y finanzas de los países

miembros se opusieron a desarrollar aquellas medidas que, para cumplir el objetivo de crear 15 millones de puestos de trabajo hasta el año 2000, requerían inversión y gasto público, además de un aumento del presupuesto comunitario (Goetschy 1999). En esta misma línea, Ashiagbor (2005) expone que el libro blanco fue una aspiración keynesiana de la Comisión que el Consejo de Essen frenó, dada la resistencia de los estados miembros a entregar independencia presupuestaria a las instituciones europeas para hacer frente al desempleo.

Teniendo en cuenta el descarte de las medidas keynesianas que requerían un aumento del presupuesto comunitario, el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 aprobó la adopción de una “*estrategia integrada de empleo*”, comprometida a “*reforzar la estrategia del libro blanco para consolidar el crecimiento .y ante un desempleo todavía intolerablemente elevado, la creación de más puestos de trabajo para las personas*”. Los cinco objetivos aprobados que incorporan en gran medida las propuestas del libro blanco fueron los siguientes:

- Mejorar el empleo mediante la inversión en formación profesional
- Incrementar el crecimiento intensivo de empleo a través de una organización más flexible del trabajo y del tiempo del trabajo, una política salarial que propicie inversiones generadoras de puestos de trabajo
- Reducir los costes laborales no salariales para fomentar la contratación, especialmente de trabajadores de baja cualificación
- Mejorar la eficacia de las políticas aplicables al mercado de trabajo, enfatizándose el paso de una política laboral pasiva a una política activa
- Reforzar las medidas dirigidas a los grupos particularmente afectados por el desempleo, especialmente jóvenes y parados de larga duración

Los objetivos aprobados en Essen (concretamente el cuarto objetivo) ejemplifican, la orientación dominante respecto a los sistemas de protección social en los años previos a la EEE. Una orientación que descansa en una representación dicotómica de las políticas de empleo, según la cual las políticas pasivas y activas son excluyentes, dando a entender que la mejora de la eficacia significa, simplemente, trasladar recursos desde las políticas pasivas hacia las activas, y no tanto buscar una correcta articulación entre

ambas. En este sentido, Bosco y Chassard (1999) destacan la introducción de un marco interpretativo en las políticas de empleo cuyo elemento central será la idea de la desincentivación de los desempleados enraizada en la mera existencia de políticas “pasivas”.

Por otro lado, Ashiagbor (2005) señala que el consejo de Essen fue el primero en afirmar la creencia de que una organización más flexible del trabajo era un componente esencial para aumentar la intensidad en la creación de empleo, consolidado así la explicación ortodoxa o clásica del desempleo dentro del discurso de la UE. Asumiendo esta interpretación, es importante subrayar como este objetivo influye en el posterior pilar de la adaptabilidad que, como se verá, insta a los estados a reformar la organización del trabajo mediante un enfoque de partenariado.

Otra importante característica del Consejo de Essen fue la adopción de un sistema de control, carente de sanciones legales, destinado a supervisar la aplicación de las recomendaciones. Éstas deberían ser trasladadas a las políticas nacionales en el marco de un programa plurianual teniendo en cuenta las características de su situación económica y social. Junto con esto, los estados deberían entregar un informe anual sintetizando los progresos alcanzados. Finalmente, los Consejos de “Asuntos Sociales y Laborales” y de “Cuestiones Económicas y Financieras” (ECOFIN) y la Comisión, examinarían la evolución del empleo y las políticas de los estados miembros, presentando anualmente al Consejo un informe sobre los avances logrados. Este procedimiento de supervisión pactado, influirá de forma decisiva en el método de gobernanza de la EEE iniciado con el tratado de Ámsterdam.

El consenso alcanzado en torno a este sistema de gobernanza es congruente con el recelo presente en los estados miembros a ceder competencias en materia de empleo a la Comisión (Salais 2001), siendo por tanto más preciso hablar, tras Essen, del inicio de una estrategia coordinada de empleo que de una política de empleo europea. Por otro lado, es destacable la tendencia a fomentar la integración de las políticas económicas y de empleo, apreciable en la cooperación entre ECOFIN y el Consejo de “Asuntos Sociales y Laborales” en la redacción de las evaluaciones anuales, en consonancia con las recomendaciones del libro blanco, que insistía en coordinar reformas estructurales, políticas macroeconómicas y políticas activas para alcanzar los objetivos de de empleo.

Tras la cumbre de Essen, el Consejo de Madrid de diciembre de 1995 volvió a expresar su preocupación por el empleo, exponiendo que *“la creación de empleo constituye el principal objetivo social económico y político de la Unión Europea y de sus estados miembros”*. Así, tras programar la IGC para marzo de 1996 y confirmar que la tercera fase de la UEM comenzaría en 1999, el Consejo celebró los primeros resultados obtenidos fruto de la estrategia de Essen, acogiendo favorablemente el informe de la Comisión. Por otro lado, sobre la base del informe único, el Consejo instó a los estados a conceder prioridad a los programas de formación; la flexibilidad de las estrategias empresariales; la reducción de los costes laborales; la moderación salarial; la eficacia de los sistemas de seguridad social, incidiendo en la necesidad de evitar cualquier efecto desincentivador en la búsqueda de empleo; la conversión de políticas pasivas en políticas activas; la mejora de los mecanismos de información entre oferentes y demandantes; y el fomento de iniciativas locales.

El análisis de las áreas que el Consejo insta a otorgar prioridad permite apreciar con nitidez la claudicación de las políticas de demanda frente a las de oferta, rompiendo definitivamente con la vertiente keynesiana del libro blanco, la afirmación de la creencia introducida en Essen en torno a la inevitable necesidad de flexibilizar la organización del trabajo para aumentar la intensidad de la creación de empleo, y la consolidación de las políticas activas como elemento central de las políticas de empleo. Junto con esto, cabe resaltar el fortalecimiento de la estrategia de activación, orientada a reformar las condiciones de acceso a las prestaciones sociales, reclamando que, *“manteniendo en lo posible el nivel alcanzado, nunca tengan un efecto desincentivador en la búsqueda de empleo”* (CON 1995). Se observa así la progresiva naturalización de un marco interpretativo introducido en Essen, cuyo principal diagnóstico en torno al paro sería el efecto desincentivador provocado por las políticas pasivas.

Por otro lado, es reseñable como objetivos relativos a la calidad del trabajo o la seguridad de los trabajadores fueron relegados nuevamente al olvido en la agenda del Consejo en favor del objetivo prioritario de creación de empleo a través de la activación de los parados (con especial mención a los de larga duración y a los jóvenes), la lucha contra la desincentivación asociada a las políticas de garantía de ingresos, la flexibilidad y, por supuesto, la consolidación de la UEM.

### *2.1 El Pacto de Confianza como tercera vía*



El “Pacto de Confianza, una acción a favor del empleo en Europa”, redactado por la Comisión presidida por Jacques Santer en mayo de 1996 (COM 1996), marca una nueva etapa en la consolidación de una estrategia europea de empleo, en un momento en el que la persistencia del paro extiende entre la ciudadanía y los sindicatos (tanto en el interior de los estados como a través de la CES) recelos frente a la prioridad otorgada a la UEM.

Pierson et al (1998) resaltan el cambio en la percepción pública respecto a la UEM<sup>76</sup>, tras extenderse entre los ciudadanos europeos la asociación convergencia-desempleo en un momento en el que, paradójicamente, esta relación era más débil que en 1993 y 1994 cuando, en plena recesión, los principios derivados de la convergencia impidieron la ejecución de medidas de estímulo económico. En este sentido es bastante esclarecedora la cita que los autores recogen del presidente de la Comisión Jacques Santer en 1996, expresada en un discurso ante el Parlamento Europeo cuatro días después de que la CES advirtiera sobre las escasas posibilidades de éxito de la UEM si no se tomaban medidas orientadas a fomentar el crecimiento y reducir el paro:

*“Fear of unemployment...cheap away at faith in the single currency. These fears are unjustified. But we know and you know that perceptions can make or break policies, even the best ones”* (en Pierson et al 1998: 7).

El Pacto de Confianza (COM 1996), publicado tres meses después de que el presidente Santer pronunciara estas palabras, puede interpretarse, tal y como señala Goetschy (1999), como un contrapeso al Pacto de Estabilidad que meses atrás había sido propuesto por el ministro de finanzas alemán Theo Waigel, introduciendo la idea de que la estabilidad monetaria y presupuestaria puede ser compatible con el crecimiento del empleo, sin olvidar el deseo del presidente de la Comisión Santer de dejar su impronta personal en la estrategia comunitaria de empleo. Sin embargo, en términos reales, el documento de la comisión expresa más el deseo de legitimar o restaurar la confianza en la UEM, allanado de paso el camino para la posterior aprobación del pacto de Estabilidad, que de establecer un verdadero contrapeso a dicho pacto que, en última instancia, cuestionaría su ortodoxia económica.

---

<sup>76</sup> Esta idea también es recogida por Goetschy (1999:124) cuando argumenta que, en los años previos a la EEE, “*las opiniones públicas se habían vuelto más pesimistas respecto a las implicaciones de la UEM para el empleo, los servicios públicos y la relocación de empresas*”, exponiendo, como ejemplos de este cambio en la percepción pública las huelgas acontecidas en Francia en diciembre de 1995 y los conflictos de 1996 y 1997 en Alemania.

Teniendo en cuenta este contexto, el Pacto de Confianza influye directamente en la EEE al recoger algunos de los principios rectores que guiarán su contenido. De este modo, el pacto afirma, a diferencia del libro blanco, que el objetivo europeo no debería ser “*crear nuevos poderes comunitarios ni incrementar el gasto ni imprimir nuevos criterios al UEM. El objetivo es lanzar una empresa colectiva que incluya a las autoridades públicas y los agentes sociales en la definición de sus respectivos compromisos y en una estrategia coordinada y comprehensiva*” (COM 1996:2), tal y como ocurrirá finalmente. Al mismo tiempo, el documento refuerza y legitima la UEM al exponer que “*el crecimiento sostenible se basa en las estabilidad financiera y unas sanas finanzas públicas*” (COM 1996:3) o “*la Unión Económica y Monetaria es el camino escogido para llegar a la moneda única, además de un poderoso instrumento para alcanzar un crecimiento sostenible e intensivo en empleo*”, instando además a los estados a que continúen “*consolidando sus finanzas públicas*” (COM 1996:3).

Por otro lado, es interesante observar como, a pesar de esta asimilación de la ortodoxia económica, el pacto también recoge parte del legado del libro blanco en cuanto a su posicionamiento respecto a la flexibilidad de los mercados de trabajo (introduciendo expresamente el término flexiseguridad) o la gestión del desempleo mediante el desarrollo de las políticas activas. En este sentido, Pierson et al (1998) conciben el Pacto de Confianza como un compromiso que sugiere que existe una tercera vía entre el estado de bienestar tradicional y el modelo estadounidense de libre mercado, y que todas las partes de la sociedad comparten el interés por preservar el modelo social europeo. Esta tercera vía se identifica con la “*activación de los sistemas de empleo*”, planteando la cuestión a la que se enfrentan desde los 90 los discursos europeos (nacionales y comunitarios) con cierta vocación social, una vez que la estrategia de la activación se consolida como receta generalista frente a los desafíos posfordistas: “*¿qué políticas activas de empleo deberían implementarse, preservando al mismo tiempo los altos niveles de protección social, los cuales son la impronta del modelo europeo de sociedad?*” (COM 1996:16).

Algunas de las propuestas encaminadas a responder a esta cuestión aluden a la reforma de los sistemas públicos de empleo, proveyendo servicios más personalizados, y con especial atención a los colectivos más vulnerables (reclamando también la introducción de nuevos actores tales como partenariados público-privados, organizaciones voluntarias, privadas, etc.); el fomento de la formación profesional; la reforma de los

sistemas de protección social de forma que incentiven el acceso o retorno al trabajo; y la implementación de medidas próximas a la flexiseguridad, haciendo mención básicamente a dos aspectos: la implantación de una organización flexible del trabajo sensible con las necesidades de los trabajadores; y la estandarización de las formas atípicas de empleo. Además, a diferencia de los objetivos de Essen, o las conclusiones de la presidencia del Consejo de Madrid, se introduce la necesidad de preservar “*altos niveles de protección social*” (en Madrid se exponía simplemente la necesidad de “*mantener en lo posible el nivel alcanzado*”) rompiendo en cierta medida con la representación dicotómica de las políticas de empleo, a pesar de que el marco de la desincentivación siga estando presente.

En este sentido, parece coherente la apreciación de Pierson et al (1998) de que el documento representa un punto intermedio entre el neoliberalismo y el estado de bienestar tradicional, evitando apostar meramente por reducir el desempleo a través de la desregulación total de los mercados de trabajo.

### 3- La Estrategia Europea de Empleo

El año 1997 estuvo caracterizado, según Pierson et al (1998:7) por un desempleo ambivalente “*dominated by a problem everyone would be seen to be tackling but for which few are willing to accept the burdens and which no-one expects to resolve*”. El consejo de Dublín, celebrado en diciembre de 1996, reflejó sin embargo cierto optimismo, observable en el aumento de la confianza y la rentabilidad de las inversiones que, según la declaración resultante del Consejo, creaba las condiciones necesarias para el crecimiento. La declaración de Dublín señalaba una vez más, recogiendo las reflexiones del Pacto de Confianza, que la responsabilidad principal de la lucha contra el desempleo seguiría recayendo en los estados miembros, a pesar de que el Consejo “*reafirmaba su compromiso de desarrollar y profundizar la estrategia integrada para el empleo que venía desarrollándose desde Essen*” (CON 1996). Una aserción que, más que reafirmar un compromiso, reflejaba la oposición de los principales países frente a la propuesta sueca esbozada en el seno del Grupo de Reflexión previo al Consejo, que reclamaba una unión de empleo paralela a la UEM (Ashiagbor 2005; Johanson 1999).

En contraste con esta postura respecto a la europeización de las políticas de empleo, el Consejo de Dublín aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, un instrumento dotado

de elementos sancionadores destinado a velar por el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria una vez finalizada la UEM. El desigual estatus otorgado al pacto de Estabilidad y la resolución de empleo reflejaba, según Goetschy (1999), el continuo desequilibrio entre la unión monetaria y política. En este sentido, debe recordarse que en este momento, los gobiernos de Francia y Reino Unido todavía mantenían una opinión desfavorable a la profundización de la estrategia coordinada de empleo.

Esta situación se altera, tal y como se explica al comienzo del capítulo, con el cambio de gobierno en Francia y Reino Unido. Así, el Consejo de Ámsterdam celebrado los días 16 y 17 de junio de 1997 contará con el apoyo de dos nuevos -y fundamentales- países, Francia y Reino Unido, que aislarán a Alemania en su rechazo al capítulo de empleo (Goetschy 1999). Por otro lado, debe reiterarse que en 1997 el desempleo europeo, a pesar de haberse reducido ligeramente, seguía siendo muy elevado, afectando al 9.9% de la población activa frente al 10.3% en 1994. En este sentido, el aumento del malestar ciudadano, expresado fundamentalmente por la CES, frente a un nuevo reforzamiento de la ortodoxia económica en ausencia de un impulso europeo a favor del empleo, alteró también, como señalan Pierson et al (1998), la percepción de los líderes políticos nacionales y europeos respecto a la necesidad de una estrategia coordinada de empleo.

### *3.1 El Tratado de Ámsterdam: objetivos y gobernanza de la EEE*

El tratado de Ámsterdam introduce un nuevo título de empleo (Título VIII) en el que conviene detenerse para analizar, por un lado, los principales objetivos y compromisos aceptados y, por otro, el mecanismo escogido para implementar la coordinación de las políticas de empleo y sus implicaciones.

Respecto a la primera cuestión, es destacable que la UE y los estados miembros asumen por primera vez la política de empleo como una preocupación común a nivel europeo, comprometiéndose con el “*desarrollo de una estrategia coordinada de empleo...para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico*” (Artículo 125). En este sentido, debe tenerse en cuenta que se aprueba la adopción de una estrategia coordinada y no una estrategia común, poniéndose el énfasis en la empleabilidad y adaptabilidad de la fuerza de trabajo, dando a entender que las políticas de demanda no serán el principal objetivo de la estrategia. En segundo lugar, se destaca como las políticas de empleo

deben ser “*compatibles con las orientaciones generales de las políticas económicas de los estados miembros y de la Comunidad*” (Artículo 126), lo que implica, según Barbier (2005), su estricta subordinación a las orientaciones generales de las políticas económicas, dado que esta obligación, vuelve a repetirse en el artículo 128.

De forma conjunta, debe señalarse que la prioridad se asigna, tal y como aparecía reflejado en el Tratado de Maastricht, a conseguir “*un alto nivel de empleo*”, (127) evitando adoptar el término pleno empleo, como algunos países preferían (especialmente Suecia), y especificándose que, “*al hacerlo, se respetarán las competencias de los estados*” (Artículo 127), un aspecto especialmente sensible para la mayoría de gobiernos. En este sentido, puede resultar paradójico que la estrategia que se inicia merced a una coalición de actores cercanos a postulados socialdemócratas y pro-labour, acabe concretándose en el tratado a partir de una visión que descarta apostar por el pleno empleo y adopta una orientación fundamentalmente de oferta, subordinando las políticas de empleo a las políticas económicas. La explicación a este desenlace probablemente haya que buscarla en el desigual peso que acabaron jugando (y siempre han jugado) países como Alemania, defensores de la ortodoxia económica, o el Reino Unido, cuyo gobierno laborista, a pesar de apoyar la EEE, tenía una concepción de la política de empleo cercana a lo que en esta tesis se ha definido como una estrategia de activación liberal, como se demostraría posteriormente con las reformas desarrolladas en el interior del país.

En cuanto al método seleccionado para implementar la EEE, aparece recogido en el artículo 128. Este método se desarrolla del siguiente modo. Cada año, la comisión redacta una propuesta con recomendaciones en torno a las directrices de empleo, las cuales deben ser aprobadas por el Consejo por mayoría cualificada, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de empleo<sup>77</sup>. Una vez aprobadas, dichas directrices deben ser trasladadas a las políticas de empleo de los Estados miembros, los cuales elaboran unos planes anuales sobre las principales medidas adoptadas (los Planes Nacionales de Acción) en sintonía

---

<sup>77</sup> La creación de un Comité de Empleo con carácter consultivo, formado por dos miembros de cada estado y dos miembros de la Comisión, aparece recogido en el artículo 130. Las funciones del Comité de Empleo, iniciado formalmente en el año 2000, son: supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad (incluidas la revisión de los Planes Nacionales de Acción) y elaborar dictámenes a petición del Consejo, recogándose, por añadidura, el deber de consultar a los interlocutores sociales. Respecto al resto de instituciones, es destacable como el tratado solo impone la necesidad de consulta, relegándolas a un papel secundario.

con las orientaciones de empleo, remitiéndolos al Consejo y la Comisión. Basándose en el contenido de estos informes, y las opiniones del Comité de Empleo, la Comisión realiza un examen anual de la aplicación de las políticas de empleo en los estados miembros, que resulta en un informe firmado conjuntamente por la Comisión y el Consejo (Joint employment report), reservándose el Consejo el derecho de añadir alguna recomendación nueva a los planes de los países, sobre la base de una recomendación de la Comisión y por mayoría cualificada (apartado 4). De forma complementaria, el artículo 129 permite al Consejo adoptar “*medidas de fomento para alentar la cooperación entre los estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo*”. Estas medidas tienen que ver con el intercambio de información y buenas prácticas, los análisis comparados y los asesoramientos, la promoción de planteamientos innovadores y el recurso a proyectos piloto.

Las conclusiones de la presidencia del Consejo de Lisboa celebrado en el año 2000 introducirán el término Método Abierto de Coordinación para definir el modelo de gobernanza y coordinación política aplicable a la política de empleo y, a partir de ese año, a nuevos ámbitos como las pensiones, la formación o la inclusión social.

Los principios del Método Abierto de Coordinación son congruentes con el “principio de subsidiariedad”. Este principio, presente ya en el tratado de Maastricht, determina el nivel de intervención más adecuado en los ámbitos en los que la UE y los estados tienen competencias compartidas. Estas acciones pueden desarrollarse a escala europea, nacional o local. De cualquier modo, la UE solo interviene en los casos en los que su actuación sea más eficaz que la de los estados miembros. Al mismo tiempo, el principio de subsidiariedad trata de acercar la UE a sus ciudadanos fomentando que se adopten acciones a nivel local cuando sea necesario.

El principio de subsidiaridad se respeta en la EEE dado que, a pesar de que el empleo sea una competencia compartida por la UE y los estados miembros desde la aparición del título de empleo en el tratado de Ámsterdam, es el nivel nacional el que ostenta las competencias y responsabilidades para desarrollar las políticas y alcanzar los objetivos fijados. De este modo se asegura que la búsqueda de convergencia en las políticas de empleo respeta la diversidad nacional.

Siguiendo el análisis de una parte de la literatura que ha abordado el modelo de

gobernanza de la EEE recogido en el tratado de Ámsterdam y reforzado posteriormente en Lisboa bajo el término “Método Abierto de Coordinación” (OMC, por sus siglas en inglés), puede decirse que éste introduce un procedimiento para la coordinación de las políticas de empleo basado en una combinación de “soft law”, vigilancia cíclica o iterativa multilateral, “benchmarking” y revisión de iguales (“peer review”). La combinación de estos elementos conforma un modelo genuino de gobernanza política suave (“soft policy governance”) en el cual las competencias en materia de empleo siguen recayendo en los estados, respetando así el principio de subsidiariedad.

Respecto al “soft law”, es una herramienta de regulación que, en el contexto de la UE, se ha identificado con la introducción de reglas que no son legalmente vinculantes, pero que intentan influir en las políticas de los estados a partir de recomendaciones, resoluciones o códigos de conducta, en campos en los que los estados retienen las competencias. Este método no implica derechos ni obligaciones para los estados o sus ciudadanos, ni tampoco sanciones, como ocurre con la EEE, cuyas recomendaciones, propuestas por la Comisión y aprobadas por el Consejo, no son legalmente vinculantes, a pesar de que implican un compromiso de los estados frente a ciertos objetivos comunes aprobados en instituciones transnacionales (Jacobsson 2004a).

La coordinación basada en el “soft law”, descansa así en un método que concede especial importancia a las instituciones transnacionales, con importantes implicaciones respecto a la distribución de responsabilidades y poder entre las dos más importantes, la Comisión y el Consejo, que representan, respectivamente, el nivel transnacional e intergubernamental de toma de decisiones (Jobelius 2003).

Como se indicaba anteriormente, el artículo 128 otorga a la Comisión el deber de elaborar las recomendaciones, y al Consejo la función de aceptarlas o enmendarlas. Sin embargo, las enmiendas a la propuesta de la Comisión son solo posibles si el Consejo las adopta por unanimidad, dado al artículo 250 del tratado<sup>78</sup>, mientras que la aceptación de las recomendaciones requiere tan solo una mayoría cualificada. Estas características

---

<sup>78</sup> Artículo 250: “ Cuando, en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo deba ser adoptado a propuesta de la Comisión, dicho acto no podrá introducir ninguna modificación a dicha propuesta, a menos que sea adoptado por unanimidad, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 251. En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto comunitario”. (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea)

institucionales derivadas del artículo 128, en conexión con el artículo 250, introducen ciertas implicaciones estratégicas que pueden condicionar la actuación de la Comisión y los estados miembros en el proceso dado que dicha configuración ofrece más facilidades para aprobar las recomendaciones que para rechazarlas.

Según Jobelius (2003), el modo de decisión respecto a la elaboración de las directrices de empleo corresponde más a un proceso de consulta que a un proceso de cooperación o co-decisión, en el cual el Consejo y la Comisión desarrollan intereses propios que condicionan sus estrategias. Así, la Comisión buscaría, tal y como sostiene Wendom (1998), ampliar sus competencias y funciones a través de su predominio en el proceso de la fijación de la agenda y la formulación de las directrices, elaborando recomendaciones con objetivos cuantitativos vinculantes y propuestas que atañen directamente a las políticas a aplicar, mientras que los estados, por el contrario, se esforzarían por retener sus competencias, eludiendo, en lo posible, las intromisiones de la Comisión en sus políticas, mediante alianzas estratégicas fraguadas en organismos intermedios como el Consejo de Empleo.

No obstante, a pesar que el marco institucional favorezca el predominio de la Comisión en la fijación de la agenda, las competencias en cuanto a las políticas de empleo recaen en los estados en base al principio de subsidiariedad lo que, sumado a la ausencia de procedimientos sancionadores, requiere, a efectos prácticos, la adhesión de los estados a los criterios comunes acordados. En este sentido, debe tenerse en cuenta que se trata de un proceso político y no legal, en el cual las recomendaciones aluden a valores e intereses y no a obligaciones, con el fin de favorecer la convergencia a partir de la coordinación de las políticas, un aspecto que ha dado pie a diversas críticas dirigidas a la laxitud del proceso e ineficacia para alcanzar tal objetivo. Sin embargo, estas críticas, argumenta Jacobsson (2004a), olvidan que el soft law es solo una parte del sistema de gobernanza de la EEE, que, tal y como Ashiagbor (2005) y De la Porte et al. (2001) han expuesto en sus trabajos, se completa con otros mecanismos de gobernanza y presión suave o simbólica como el benchmarking y la vigilancia multinivel iterativa, conformando un complejo sistema de control mutuo que articula las lógicas supranacionales e intergubernamentales, combinado competencias comunitarias con el principio de subsidiariedad (Goetschy 1999).

Por otro lado, trabajos como los de Jacobsson y Viffel (2003) han investigado la forma



en la que la EEE puede fomentar un modo deliberativo de diseñar políticas a partir de una gobernanza multinivel, mediante el estudio de instituciones intermedias (en el sentido de que representan tanto al Consejo como a la Comisión) como el Comité de Empleo. Finalmente, merecen especial consideración los estudios de Jacobsson (2002), centrados en lo que el autor denomina como “mecanismo regulador del discurso”, definido como un instrumento de regulación social que concierne al uso del lenguaje (especialmente a la formulación de conceptos) y la creación de conocimiento y significados, conformando un modelo de “gobernanza por persuasión”.

En relación al benchmarking y su contraparte, la revisión de iguales, es una práctica cuyos orígenes se han de buscar en la literatura del “Management”, asociada al proceso de compartir información sobre compañías insertas en la misma industria o sector de actividad, con el objetivo de comparar distintas prácticas y establecer nuevos objetivos. Según Ashiagbor (2005), el benchmarking, aplicado a la gestión del medio empresarial, abarca tres áreas de actividad que se aplicarían en el contexto de la EEE: 1) simple provisión de información, permitiendo la comparación de los diversos actores, el mutuo aprendizaje y la puesta en común de experiencias; 2) identificación de las mejores prácticas; 3) acuerdo sobre un conjunto de objetivos que las partes se comprometen a seguir, los cuales son reforzados a través de alguna forma de revisión de grupos de iguales que implica persuasión moral.

Aplicado a la EEE, el benchmarking consiste en evaluar la actuación de los estados en torno a objetivos o indicadores comunes, como la actuación de los tres estados más exitosos en la consecución de determinados indicadores de las políticas de empleo<sup>79</sup>. Por este motivo, una de las primeras tareas del Comité de Empleo fue la elaboración de una lista de indicadores destinados a mejorar la fiscalización de la aplicación de las directrices. La difusión de indicadores, estadísticas e información comparada, unido a la naturaleza iterativa del proceso, permite a la Comisión y los propios estados comparar cíclicamente sus progresos, favoreciendo la convergencia merced al proceso de señalamiento y culpabilización (“naming and shaming”). En este sentido, una práctica de revisión de iguales se desarrolla dentro del Comité de Empleo, al evaluar los Planes

---

<sup>79</sup> Este benchmarking se ha utilizado en la EEE. Así, La directriz 3 de 1997, recomendaba a los estados que “*para aumentar el número de desempleados a los que se ofrece formación o alguna medida similar, cada estado se marcará, en función de su situación de partida, un objetivo de aproximación progresiva a la media de los tres estados miembros que mejores resultados hayan obtenido en este ámbito, y como mínimo del 20%*”.

Nacionales de Acción para trasladar su opinión a la Comisión con el fin de que esta redacte el borrador del Joint Employment Report, el cual incluye benchmarking e identificación de buenas prácticas. Del mismo modo, el apartado 4 del artículo 128 permite al Consejo expresar recomendaciones dirigidas a cada estado en torno a la aplicación de las directrices. En el año 2000, el Consejo hizo uso por primera vez de este procedimiento, exponiendo a algunos estados como Bélgica o España las políticas de empleo que deberían aplicar en los próximos años, reforzando así la identificación de los países que cumplían o incumplían los objetivos pactados. Atendiendo a De la Porte et al. (2001), el procedimiento de benchmarking y revisión de iguales confiere cierta fortaleza a la EEE a pesar de la ausencia de sanciones, implicando además algunos riesgos asentados en el insuficiente reconocimiento de las particularidades nacionales. De este modo, la fijación de objetivos como los de elevar las tasas de empleo (aprobados en el Consejo de Lisboa), han supuesto, según los autores, la necesidad de implementar reformas estructurales en países insertos en regímenes de bienestar conservadores, que, según sus objetivos políticos nacionales no hubieran sido necesarios. Por tanto, puede decirse que el benchmarking incluye prácticas de control (basadas en la revisión de iguales) intergubernamentales que complementan aquellas discurridas mediante lógicas transnacionales, permitiendo tanto a la Comisión como a los estados nombrar y culpar a los países, intensificando las obligaciones morales o simbólicas a las que pueden verse expuestos aquellos que se alejan del camino marcado. A pesar de esto, la Comisión tiene un papel preponderante en la coordinación del método, constituyéndose en último intérprete de las directrices de empleo y árbitro final de las mejores prácticas (Ashiagbor 2005).

Respecto al debate en torno a las potencialidades del OMC aplicado a la política de empleo para fomentar prácticas deliberativas en el interior del Comité de Empleo, dadas sus característica organizativas intrínsecas, la opinión generalmente aceptada, gracias a trabajos como el de Mailand (2006), es que los representantes de los estados tienden a actuar dentro de esta institución movidos por intereses nacionales desarrollando acciones estratégicas. Tratando de verificar la existencia de procesos deliberativos en el OMC, Jacobsson y Viffel (2003) estudian el funcionamiento del Comité de Empleo (junto con el Comité de Política Económica y el Comité de Protección Social). Sus conclusiones apuntan hacia diferentes actitudes en función de la agenda. Así, cuando se trata de temas políticamente sensibles que pueden afectar a los estados, como por

ejemplo el debate en torno a la elaboración de directrices, las discusiones se tornan estratégicas, esforzándose cada miembro en defender la posición de su país e intentando influir en la redacción final para hacerla aceptable en el mismo. En suma, los autores destacan que es difícil hallar evidencia de que distintos puntos de vista nacionales sean generalmente reconstruidos a través de procesos deliberativos, sobre todo cuando se trata de temas sensibles. Algo que se ve reforzado por el hecho de que la mayoría de los miembros tengan mandatos políticos que les obligan a rendir cuentas en sus respectivos países sobre los resultados alcanzados. Por tanto, parece correcto afirmar que el Comité de Empleo ha resultado ser más un foro en el cual los estados tratan de influir en las recomendaciones de la Comisión y en el diseño de indicadores desde ópticas nacionales, que una plataforma de experimentación para formas deliberativas de gobierno.

Finalmente, y sin dejar de lado el debate sobre la gobernanza de la EEE, Jacobsson (2002, 2004a, 2004b) se pregunta, desde una perspectiva más sociológica, cómo acuerdos no vinculantes pueden llegar a ser, progresivamente, moral y socialmente vinculantes. Según su planteamiento, en un sistema de regulación basado en el “soft law”, es necesario prestar atención a mecanismos sociales, dentro de los cuales identifica el “*mecanismo regulador del discurso*”, que incluiría: el uso de un lenguaje común (conceptos principales y discursos); la elaboración de clasificaciones comunes; la construcción de un conocimiento común; el uso estratégico de las comparaciones y las evaluaciones; y la sistemática difusión de conocimiento y evaluaciones, combinada con presión social de iguales y presión temporal (Jacobsson 2002). Como se aprecia, algunos de los elementos insertos en el “*mecanismo regulador del discurso*” están estrechamente relacionados con el benchmarking y la revisión de iguales ya analizados. Por este motivo, las líneas siguientes pasarán por alto su análisis, centrándonos en aquellos elementos vinculados al uso del lenguaje y la creación de marcos interpretativos, que conformarían lo que el mismo autor denomina (en Jacobsson 2002) la “gobernanza por persuasión”.

Según la tesis de Jacobsson (2002,2004a, 2004b), compartida por Moreno y Serrano (2007), Serrano (2005), Crespo y Serrano (2004), Barbier (2005) o Martínez (2011), una acción coordinada a nivel europeo en una materia como las políticas de empleo, en la cual las competencias pertenecen a los estados miembros, presupone la existencia de un definición compartida en torno a los problemas del mercado laboral, ya que si existe un marco interpretativo común, será más fácil que los estados se comprometan a

desarrollar determinadas recetas políticas. Por este motivo, la influencia socio-cognitiva ejercida a través del discurso es un elemento central a tener en cuenta dentro de la EEE. Términos como empleabilidad, adaptabilidad, activación o estado de bienestar activo, presentes en textos tanto de la Comisión como del Consejo, implican particulares definiciones de problemas y relaciones causales que son establecidas con el fin de legitimar ciertas políticas y descartar otras. Estas categorías y marcos, afianzados en el lenguaje de distintos actores, pueden alterar, progresivamente, su entendimiento y percepción sobre los problemas asociados al empleo, favoreciendo la convergencia a través de la persuasión. Según Jacobsson (2004a), la forma más efectiva de disciplina en el caso de la EEE es la autodisciplina que precede a la deliberación, el aprendizaje y la aceptación voluntaria de normas. En este sentido, el autor (Jacobsson 2002) observa, a partir de entrevistas a funcionarios suecos como, tras la aprobación de los cuatro pilares de la EEE (empleabilidad, adaptabilidad, espíritu de empresa e igualdad de oportunidades), los actores simplemente reclasificaban las políticas existentes a partir de las nuevas categorías. Empero, a medida que avanzaba el tiempo, estas categorías acababan formando parte de su lenguaje, influyendo así en sus interpretaciones. En esta misma línea, Serrano (2005) ha argumentado que el mero ejercicio de reclasificar las políticas existentes a través del marco conceptual planteado en la EEE, está teniendo un notable impacto ideológico, favoreciendo que, paulatinamente, las políticas nacionales se aproximen a las representaciones del discurso de las instituciones europeas.

La importancia de los procesos discursivos de creación de significado en el éxito de la EEE, también son tenidos en cuenta por Goestchy (2001) al reconocer que podrían favorecer el establecimiento de una comunidad epistémica en la cual diversos expertos, actores políticos y sociales comparten similares orientaciones cognitivas y normativas en torno a los principales objetivos sobre las políticas de empleo, posibilitando, gracias a la intensificación de los procesos de revisión de iguales y benchmarking, estrechar el alcance de respuestas legítimas frente al desempleo (Ashiagbor 2005).

Dado que estas consideraciones serán retomadas en el capítulo posterior, dedicado a explicar la metodología de esta investigación, basta por el momento con reconocer la importancia, en el marco de la EEE y su particular modo de gobernanza y regulación, de elementos discursivos destinados a difundir entre diferentes actores una manera concreta de entender las políticas de empleo. Asumiendo esto, a continuación se presenta una síntesis descriptiva de la EEE, cuyo fin es proporcionar un primer

acercamiento sobre las distintas fases que atraviesa desde su inicio en 1997, centrado en sus principales objetivos y modos de gobernanza.

### *3.2 La Estrategia Europea de Empleo*

Tras el consejo de Ámsterdam que concluyó con la IGC los días 16 y 17 de Junio, aprobándose el borrador del tratado, y antes de que este se ratificara formalmente en 1998, tuvo lugar en Luxemburgo una cumbre especial dedicada al empleo que, tal y como recogen las conclusiones de la presidencia, decidió adelantar la aplicación del nuevo título de empleo, iniciando así oficialmente la EEE.

Las páginas siguientes exponen el desarrollo de la EEE desde 1997, fecha en la que el Consejo de Luxemburgo aprueba las primeras directrices de empleo, hasta 2008, cuando la EEE adopta el segundo plan de directrices integradas de crecimiento y empleo, debido a que se trata del periodo temporal que posteriormente se analizará críticamente. Teniendo en cuenta el contenido y el método de gobernanza, es posible dividir la EEE en tres etapas. La primera comprende los años 1997-2000, y se caracteriza por la estabilidad y consolidación de unas directrices basadas en 4 pilares de empleo.

La segunda fase comprende los años 2001-2005, apreciándose, en primer lugar, la introducción de nuevos objetivos horizontales que complementan los 4 pilares, dificultando en cierta medida la comprensión y aplicación de las directrices. En 2003 se produce la plena integración de la “agenda de Lisboa” en la EEE, sustituyéndose los 4 pilares por tres objetivos generales. Junto con esto, el sistema de aplicación de las directrices se simplifica, transformándose en un ciclo político de tres años, como respuesta a la evaluación de los cinco primeros años de la EEE.

Tras 2005, en una tercera fase, las directrices de empleo se integran en las directrices económicas, dando lugar las “directrices integradas para el crecimiento y el empleo”. Además, los Planes Nacionales de Acción, redactados anualmente, son sustituidos por los Planes Nacionales de Reforma, los cuales deberán presentarse cada tres años, dando cuenta de las políticas económicas y de empleo desarrolladas en cada país para alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa. Del mismo modo, diferentes documentos desarrollados por la Comisión permiten apreciar cambios substantivos en el contenido de la EEE, vinculados fundamentalmente a la aceptación, en consenso con los agentes sociales europeos, de unos principios comunes sobre flexiseguridad, que se constituyen

en la estrategia oficial de las políticas de empleo europeas. Con el fin de evitar la reiteración, la síntesis contenida en los párrafos siguientes no expondrá las directrices concretas, al ser abordadas en el capítulo VI

### 3.2.1 Primera Fase EEE: 1997-2000

El consejo de Luxemburgo inicia formalmente la EEE, anticipando la aplicación del título VIII de empleo. El principal cometido del Consejo fue discutir y evaluar la situación del empleo, tomando como referencia el Informe Conjunto de Empleo elaborado por la Comisión y el Consejo, y debatir el borrador de las recomendaciones. Así, tras descartar ciertos objetivos cuantitativos que la Comisión había incluido, el Consejo aprobó 19 directrices enmarcadas en 4 pilares:

1. Fomentar la empleabilidad, definida por la Comisión (COM 1997) como la capacidad de las personas para ser empleadas, relacionándose no solo con la suficiencia de sus cualificaciones sino también con los incentivos y las oportunidades ofrecidas a los individuos para buscar empleo
2. Desarrollar el espíritu de empresa, el cual significa crear un clima en el cual las empresas prosperan y los individuos reciben incentivos para explotar sus energías creativas a través de nuevas ideas que contribuyan a la creación de nuevos puestos de trabajo
3. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas, refiriéndose a la modernización de la organización del trabajo y la potenciación de la adaptabilidad de las empresas, fundamentalmente a través de una reconsideración de las trabas de tipo fiscal
4. Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades, haciendo mención a la necesidad de combatir la discriminación entre hombres y mujeres, favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar y facilitar el retorno al trabajo.

Atendiendo a la literatura crítica más destacada (Lefresne, 1999; Bosso y Chassard 1999; Crespo y Serrano 2004; o Barbier 2005) la elección de estos cuatro pilares significó una apuesta por las políticas de oferta y la flexibilidad del mercado de trabajo, siendo, por ende, una característica especialmente enfatizada, la ambigüedad de los

conceptos y categorías introducidas, la cual dio lugar a que, en los primeros planes nacionales de acción, se encontrarán medidas dispares encuadradas bajo la misma categoría. Una característica que, atendiendo a Lefresne (1999), fue especialmente evidente en relación a la directriz incluida en el pilar de la empleabilidad que recomendaba “*sustituir medidas pasivas por medidas activas*”, la cual adquirió diversos significados una vez inserta en distintos contextos nacionales.

En 1999, tras el Consejo de Viena de 1998 que, dio el visto bueno a las recomendaciones de la Comisión, concediendo nuevamente alta prioridad al empleo y remarcando su función integradora, el Consejo aprobó en febrero las directrices de empleo de 1999. Éstas reflejaron la continuidad y consolidación de los cuatro pilares, en consonancia con lo expuesto en el informe conjunto sobre el empleo, el cual había subrayado la necesidad de mantener los cuatro pilares y la estructura de las directrices con el fin de aumentar la transparencia y facilitar la implementación y evaluación. El principal cambio se dio dentro del cuarto pilar, “reforzar las políticas de igualdad de oportunidades”, el cual recomendaba a los estados que adoptasen un “*enfoque de integración en las políticas generales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la aplicación de las directrices en los cuatro pilares*”, introduciendo así el principio de transversalidad en la igualdad de oportunidades, tal como habían demandado las conclusiones de la presidencia del consejo de Viena.

Posteriormente, el Consejo de Colonia desarrollado en 1999, será relevante por adoptar una perspectiva comprehensiva, orientada a integrar las distintas políticas y medidas comunitarias relativas al empleo, identificando tres ejes:

- la coordinación de las políticas económicas y la mejora de la interacción entre los progresos salariales, monetarios, presupuestarios y fiscales mediante un diálogo macroeconómico orientado a preservar un crecimiento dinámico y no inflacionista, con participación de representantes del Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo y los interlocutores sociales. Al proceso de coordinación de las políticas económicas se le conoce como el proceso de Colonia.
- el desarrollo y mejor implementación de la estrategia coordinada de empleo para mejorar la eficiencia del mercado laboral aumentando la empleabilidad,

el espíritu de empresa, la adaptabilidad y la igualdad entre hombres y mujeres. Este proceso es conocido como el proceso de Luxemburgo

- reformas estructurales para mejorar y modernizar la capacidad de innovación y eficiencia en los mercados de bienes, servicios y capitales. A este proceso se le conoce como proceso de Cardiff. Dentro de estas reformas, es importante destacar que el Consejo introduce un proceso de gobernanza similar al de la EEE, reclamando a los estados la elaboración de informes sobre las reformas económicas.

En este sentido, Colonia ejemplifica uno de los intentos más explícitos del Consejo por coordinar las políticas económicas y de empleo, mejorando la sinergia entre los diferentes procesos comunitarios.

En el año 2000, tras evaluar la segunda ronda de PNAs, la Comisión presentó el informe sobre las “recomendaciones al Consejo sobre las recomendaciones en torno a la implementación de las políticas de empleo de los estados miembros” dando lugar que el Consejo hiciera uso el 14 de febrero de 2000 -por primera vez desde el nacimiento de la EEE- del procedimiento establecido en el apartado 4 del artículo 128 mediante el cual puede formular recomendaciones a los estados, a partir de una revisión del examen de la aplicación de las políticas de empleo realizado por la Comisión. Sin embargo las directrices aprobadas ese mismo año apenas introdujeron cambios, manteniendo la estructura de los 4 pilares

### 3.2.2 Segunda Fase EEE 2001-2005

La segunda fase de la EEE comienza con el Consejo de Lisboa, en el cual los estados acuerdan las bases para una nueva coordinación o sinergia entre los objetivos económicos y de empleo, introduciendo, novedosamente, una agenda social específica en la política europea, con importantes consecuencias para la EEE, y fijando un nuevo objetivo estratégico que acabará absorbiendo los cuatro pilares de la EEE: *“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*. A un nivel más concreto, los estados acuerdan fijar el objetivo global de aumentar la tasa de empleo hasta el 70% y la tasa de empleo femenina a más del 60% en 2010 y reducir a la mitad el número de jóvenes de 18 a 24 años que no hayan seguido



más que el primer ciclo de enseñanza secundaria y no prosigan su formación. Por otro lado, es importante subrayar que en el consejo de Lisboa se reclama una revisión a medio plazo de la EEE que dé un nuevo ímpetu al proceso, aprobándose también el OMC como modelo de gobernanza aplicable no solo a la coordinación de las políticas de empleo, sino también a nuevos campos como la inclusión social.

Respecto a las primeras directrices post Lisboa, el cambio más importante fue la introducción de cinco nuevos objetivos horizontales, deudores del objetivo estratégico aprobado en Lisboa, que complementarían los cuatro pilares. Estos objetivos fueron:

1. Mejorar las posibilidades de empleo y proporcionar incentivos adecuados a las personas dispuestas a emprender una actividad remunerada con el fin de avanzar hacia el pleno empleo. Para ello, los estados deben considerar objetivos nacionales de aumento de las tasas de empleo de forma que en 2010 alcancen una tasa de empleo del 70% y una tasa de empleo femenina superior al 60%.
2. Determinar estrategias globales y coherentes para la educación y la formación permanente, con el fin de que los ciudadanos adquieran competencias para adaptarse a los cambios económicos y sociales vinculados a la economía del conocimiento. Dentro de este objetivo se insta a los interlocutores sociales a que negocien y adopten medidas para mejorar la formación complementaria y la formación de adultos, con el fin de aumentar la adaptación de los trabajadores y la competitividad de las empresas. También se recomienda a los estados fijar objetivos dirigidos a aumentar la inversión en recursos humanos y la participación en educación y formación complementaria.
3. Establecer una asociación global con los interlocutores sociales para la aplicación, el control y seguimiento de la EEE. Así, se insta a que los interlocutores sociales, en función de sus tradiciones y prácticas nacionales, establezcan su propio proceso de aplicación de las directrices que sean principalmente de su competencia, informando sobre los progresos realizados en el contexto de los planes nacionales de acción.
4. Se insta a los estados a que incluyan en los planes nacionales de acción un inventario de las medidas basadas en los objetivos horizontales y los cuatro pilares, exponiendo la forma en que las iniciativas asociadas a las directrices se

estructuran para alcanzar los objetivos a largo plazo. Junto con esto, se recomienda a los estados que se centren en determinadas dimensiones para responder a las necesidades concretas de sus respectivos mercados laborales.

5. Se insiste, nuevamente, en que los estados y la Comisión intensifiquen el establecimiento de indicadores comunes para evaluar los progresos realizados y la determinación de buenas prácticas.

Entre la aprobación por parte del Consejo de las directrices de 2001 y 2002 tuvo lugar el Consejo Europeo de Estocolmo, en el cual se introdujeron los objetivos intermedios de situar en el 2005 la tasa de empleo en toda la Unión en el 67%, y la de las mujeres en el 57%, incluyéndose además el objetivo de aumentar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de edades comprendidas entre los 55 y los 64 hasta el 50% para 2010. A petición de este Consejo, la Comisión publicó en mayo de 2001 la Comunicación “Políticas sociales y de empleo- Un marco para invertir en la calidad”. Esta comunicación define, por un lado, el enfoque político de mejorar la calidad del trabajo (objetivo introducido en Lisboa) y establece, por otro, un conjunto de indicadores de la calidad del trabajo. Su importancia reside en que constituye un primer intento por concretar, a nivel europeo, la definición de una dimensión del trabajo fuertemente marcada por su carácter societal (Gallie 2007; Düll 2003), introduciendo, al mismo tiempo, la estrategia encaminada a dotar de más y mejores puestos de trabajo a Europa, recogida en las conclusiones de la Presidencia de Lisboa.

Siguiendo las recomendaciones apuntadas en las conclusiones del Consejo de Estocolmo, y tomando como referencia el enfoque y definición de la calidad desarrollado por la Comisión, las directrices de 2002, aprobadas por el Consejo el 18 de febrero, introducen la calidad del empleo como un objetivo horizontal que se suma a los cinco anteriores, expresando que “*los estados se esforzarán en garantizar que las políticas en los cuatro pilares contribuyan a mantener y mejorar la calidad de los puestos de trabajo*”. En relación al resto de directrices, tan sólo hubo un cambio menor en la directriz relativa a los sistemas de educación y formación, que no aportó ninguna alteración sustancial a su contenido.

El 17 de Julio de 2002 la Comisión presentó la comunicación “Balance de cinco años de la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo” en la que exponía los resultados de la

evaluación de impacto de la EEE en los cinco primeros años, introduciendo, por otro lado, los temas que deberían abordarse en el futuro, una cuestión que había sido objeto de reflexión en el Consejo de Barcelona y las reuniones preparatorias (Colina 2003). Por ende, la comunicación aportó los “*retos principales para las futuras directrices*” que en las directrices 2003-2005 se convertirían en los 3 objetivos generales, reemplazando (o en los que se engloban) los anteriores 4 pilares:

1. aumentar las tasas de ocupación y de participación de conformidad con los objetivos fijados en Lisboa y Estocolmo
2. mejorar la calidad del empleo y promover el empleo productivo
3. fomentar un mercado de trabajo integrador, mediante la reducción de las disparidades sociales (inclusive las diferencias de género) y geográficas

Paralelamente, destaca la comunicación “El futuro de la Estrategia Europea de Empleo. Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos” publicada por la Comisión el 14 de enero de 2003, tras un agrio debate con los estados en el seno del Comité de Empleo por las discrepancias sobre el aumento de objetivos cuantitativos que la Comisión pretendía introducir en las directrices (Jobelius 2003). Un aspecto a destacar de esta comunicación, más allá de la demanda ya expuesta en la revisión de la EEE, de sustituir los 4 pilares por los 3 nuevos objetivos generales, tiene que ver con la gobernanza. Así, la Comisión apuesta por reforzar la estabilidad de las directrices, rompiendo con las líneas establecidas en el tratado de Ámsterdam al reclamar el fin de las directrices anuales, especificando que, una vez sean aprobadas las de 2003, se evite introducir cambios hasta 2006. Finalmente, el Consejo aprobó el 22 de julio de 2003-2005 las directrices (esta vez fueron tan solo 10<sup>80</sup>) para las políticas de empleo, basadas en los tres grandes objetivos, introduciendo cambios en relación a las recomendaciones de la Comisión y reflejando, según Watt (2004), una concepción de las políticas de empleo más punitiva y menos proteccionista.

---

<sup>80</sup> 1- Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas; 2- Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa; 3- Abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo; 4- Promover el desarrollo de capital humano y el aprendizaje permanente; 5- Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa; 6- Igualdad entre hombres y mujeres; 7- Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto; 8- Hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo; 9- Regularizar el trabajo no declarado; 10- Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo

### 3.2.3 Tercera Fase EEE 2005-2008

La tercera fase de la EEE se inicia con la aprobación, por parte del Consejo, de Directrices de empleo, integradas por primera vez con las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas de los Estados Miembros. A partir de este momento, la EEE pasará a denominarse la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo. No obstante, con anterioridad a la aprobación de estas directrices, importantes debates tuvieron lugar en las instituciones europeas, suscitados, en gran parte, por la apreciación generalizada de que la estrategia de Lisboa no estaba alcanzando sus objetivos.

En esta etapa transcurrida entre la aprobación de las directrices 2003-2005 y las directrices integradas 2005-2008, uno de los documentos más relevantes es el redactado por el grupo de expertos presidido por Wim Kok (2003) “Trabajo, trabajo, trabajo. Crear más empleo en Europa”, a petición del Consejo Europeo celebrado en Bruselas en 2003, destinado a determinar medidas prácticas que afectarían de manera directa a la capacidad de los estados para aplicar la EEE, ante el temor, bastante certero, de que no se alcanzaran los objetivos de Lisboa. Atendiendo a Herráiz (2008), el conocido como informe Kok fue el primer documento oficial desarrollado bajo el amparo europeo, que propuso como medida urgente promover la flexibilidad combinada con la seguridad en el mercado de trabajo. Una afirmación que podría ser cuestionada ya que, con otra terminología, el libro blanco también había reclamado reformas sensibles con las demandas de flexibilidad y seguridad, especialmente de los trabajadores atípicos. Por ende, el documento “Pacto de Confianza, una acción a favor del empleo en Europa”, recogía expresamente el término flexiseguridad, mientras que en las primeras directrices, se incluía dentro del pilar de la adaptabilidad, la necesidad de modernizar la organización del trabajo alcanzando “el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad” (directriz 13), reclamándose de forma más explícita en sucesivas directrices como las de 2003-2005. En cualquier caso, en el informe de expertos se apuesta expresamente por la flexiseguridad, destacando como valiosas experiencias los ejemplos de Holanda y Dinamarca, contribuyendo al proceso que concluirá con la aprobación de los principios comunes de la flexiseguridad, por parte del Consejo, en diciembre de 2007.

Confirmado en cierta medida el fracaso parcial de la estrategia de Lisboa, a falta de cinco años para cumplirse el plazo fijado para muchos objetivos, el presidente Barroso hizo

pública la Comunicación “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa”, en la cual, haciendo referencia al informe Kok, propugnaba un nuevo comienzo para la estrategia de Lisboa, concentrándose en dos tareas principales: producir un crecimiento más fuerte y duradero y crear más empleo y de mejor calidad. En lo que concierne a la EEE, se propuso un *“planteamiento integrado para racionalizar las Orientaciones generales de política económica y las Directrices para el empleo existentes, en el marco de un nuevo ciclo consagrado a las cuestiones económicas y al empleo”* (COM 2005). Estas directrices que se exponen por primera vez en 2005, se referirán conjuntamente a las políticas macroeconómicas, el empleo y las reformas estructurales, consagrando así la voluntad expresada en sucesivos congresos desde Viena, de reforzar la sinergia entre los distintos procesos. Desde una perspectiva más crítica, puede interpretarse que, es precisamente el hecho de que, tal y como observaba el informe Kok (2003), los resultados económicos empeoren, la principal causa que explica que el énfasis vuelva a recaer en el crecimiento y los aspectos cuantitativos del empleo, subordinando los incipientes objetivos sociales aprobados en Lisboa a los económicos y relegando a un segundo plano la EEE. Al mismo tiempo, el informe sienta las bases de la reforma del método de gobernanza, exponiendo un nuevo enfoque *“que pone fin a las múltiples obligaciones existentes en materia de presentación de informes, poniendo un mayor énfasis en el diálogo bilateral a fondo entre la comisión y los Estados miembros sobre un programa nacional de acción basado en un compromiso, en vez de centrarse en la coordinación a través de conversaciones multilaterales entre los 25 Estados miembros y la Comisión sobre cuestiones políticas concretas (método abierto de coordinación)”* (COM 2005a).

Teniendo en cuenta este nuevo enfoque, los estados elaboran Planes Nacionales de Reforma que suponen un esfuerzo por plasmar en un documento único las reformas necesarias para alcanzar los objetivos de Lisboa y para convertir las directrices en una reforma asumida por todos los estados. Los Planes Nacionales de Reforma, a diferencia de los Planes Nacionales de Acción, se presentan cada tres años y no cada uno, adaptándose así al nuevo ciclo temporal de las directrices integradas. Además, la Comisión exige a los estados designar un coordinador nacional para la estrategia de Lisboa, con el objetivo de favorecer que se intensifiquen los contactos entre la Comisión y las autoridades nacionales. Como expone la comunicación, *“la Comisión da*

*una gran prioridad a la creación de una estrecha relación de confianza y cooperación con los Estados miembros” (COM 2006).*

La comunicación del presidente Barroso en torno al relanzamiento del proceso de Lisboa fue acogida con satisfacción en el consejo de Bruselas de marzo de 2005, invitando a todos los actores a “reactivar la estrategia”. En este sentido, las nuevas directrices, aprobadas en julio de ese mismo año por el Consejo, representan en buena parte la concreción, en el marco de las políticas económicas y de empleo comunitarias, de la revitalización de la estrategia de Lisboa. El consejo aprobó un total de 24 directrices, de las cuales 8 son directrices de empleo (17 a 24<sup>81</sup>). De forma conjunta, los tres objetivos generales de las anteriores directrices (aumento de las tasas de ocupación, calidad del empleo y mercado integrador), que siguen presentes, se complementan con otras tres prioridades<sup>82</sup> y, globalmente, se alejan poco de los criterios establecidos en la primera fase de la EEE con los cuatro pilares:

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

Después de que se aprobaran las directrices de empleo, la Comisión presentó comunicaciones en torno a diversos aspectos. Algunas de ellas directamente relacionadas con la EEE, como la relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud (COM 2005), y otras bastante ajenas, como la comunicación sobre la responsabilidad social de las empresas (COM 2006).

---

<sup>81</sup> 17- Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial; 18- Promover un enfoque de trabajo basado en el ciclo de vida; 19- Asegurar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea remunerador para los solicitantes de empleo; 20- Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo; 21- Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando atención a los interlocutores sociales; 22- Asegurar que la evolución de los costes laborales y los mecanismos de fijación de salarios favorezcan el empleo; 23- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano; 24- Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias

<sup>82</sup> Estas tres prioridades se extrajeron del informe Kok (2003). Junto a ellas, el informe incluía una cuarta prioridad: asegurar una implementación efectiva de las reformas a través de una mejor gobernanza.

Sin embargo, puede decirse que los principales debates desarrollados entre los distintos actores europeos desde 2005, incluidos los agentes sociales, han girado en torno a la definición de unos principios comunes sobre la flexiseguridad. Un debate claramente impulsado por la Comisión. Así, desde 2005, la Comisión (especialmente la DG de empleo) intentó potenciar la definición de una estrategia común de la flexiseguridad, al verla como un puente que podría unir las perspectivas de países enfrentados en relación al posicionamiento respecto a la regulación del mercado de trabajo y las políticas de empleo (Mailand 2010).

La centralidad de la flexiseguridad en la agenda de la Comisión la llevó a trabajar, en primer lugar, en la elaboración del libro verde sobre derecho laboral, publicado en noviembre de 2006. El elemento más enfatizado en este documento fue el paso desde la seguridad del puesto a la seguridad del empleo, recibiendo una reacción negativa, fundamentalmente, de los países del sur y de los sindicatos. Quizás por este motivo, los documentos posteriores no harán referencia al libro verde.

En segundo lugar, se creó, a petición de la presidencia austriaca, un grupo de trabajo sobre flexiseguridad dentro del Consejo de Empleo, que dio lugar a un documento publicado en mayo de 2006 (EMCO Working Group of Flexicurity, 2006) con alusiones a Dinamarca, aunque también a países como Austria o Suecia. Sin embargo, las diferencias entre países impidieron aportar una definición clara sobre la flexiseguridad.

Con el fin de avanzar en la concreción, se creó en el verano de 2006 un grupo de expertos presidido por el académico Wilthagen (citado en el capítulo III, apartado 1.1), al ser uno de los teóricos pioneros al respecto. Los aspectos más relevantes de este documento (European Expert Group on Flexicurity), publicado en 2007, fueron la adopción de la definición propuesta por la Comisión, basada en 4 principios, así como el desarrollo de cuatro caminos o rutas hacia la flexiseguridad, identificados con diferentes regímenes o modelos de empleo. El cambio en la opinión de los estados respecto a este segundo documento fue, según Mailand (2010) evidente, permitiendo a la Comisión publicar en 2007 el comunicado “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad, más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad” en el cual incluyó nuevamente la definición basada en 4 principios comunes sobre la flexiseguridad. Los 4 principios en los que se basa la definición son:

- 1- Disposiciones contractuales flexibles y fiables gracias a una legislación laboral, convenios colectivos y una organización del trabajo moderna
- 2- Estrategias globales de aprendizaje permanente a fin de garantizar la adaptabilidad y empleabilidad de los trabajadores, especialmente los más vulnerables
- 3- Políticas del mercado de trabajo eficaces, que ayuden a las personas a afrontar cambios rápidos, reduzcan los periodos de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo
- 4- Sistemas de seguridad social modernos que ofrezcan un apoyo a la renta adecuado, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado laboral

La idea de fondo que sintetiza la visión comunitaria de la flexiseguridad es que las políticas activas pueden contribuir a aumentar la seguridad del empleo, y no la del puesto de trabajo, en un contexto económico en el que la regulación laboral debe permitir a las empresas adaptar su mano de obra a condiciones económicas cambiantes, y los sistemas de protección social tienen que evitar desincentivar a los parados en su búsqueda de empleo. Según la Comisión Europea (2007), las políticas activas (de formación y de intermediación laboral fundamentalmente) favorecen la seguridad en el empleo ayudando a las personas a hacer frente a los cambios y facilitando las transiciones hacia nuevos puestos de trabajo. Por este motivo, los principios comunes de la flexiseguridad (COM 2007) demandan: dispositivos contractuales flexibles, sistemas de seguridad social modernos, políticas activas de empleo y estrategias globales de aprendizaje. Atendiendo a estos cuatro elementos, existen diferentes combinaciones posibles de flexibilidad y seguridad que puede generar flexiseguridad.

Finalmente, y después de que los agentes sociales publicaran un texto conjunto, el Consejo aprobó en diciembre los principios comunes sobre la flexiseguridad, con algunas modificaciones de calado, como la eliminación de los caminos hacia la flexiseguridad, la supresión de las referencias a los “outsiders” e “insiders” así como un mayor énfasis respecto al diálogo social. Estos principios no fueron trasladados a las directrices de 2008, estando por tanto fuera de los procedimientos reguladores de la EEE. Los principios de la flexiseguridad se integran plenamente en las directrices de empleo de 2010. Así, la directriz 7, asevera que “*los estados deberán integrar en sus*



*políticas del mercado laboral los principios de flexibilidad y seguridad laboral (“flexiseguridad”) refrendados por el Consejo Europeo (...) Los estados deberán introducir una combinación de regímenes contractuales flexibles y fiables, políticas activas, políticas eficaces de aprendizaje permanente y unos sistemas adecuados de seguridad social que garanticen las transiciones en el mercado de trabajo”.*

#### 4- Resumen conclusivo del capítulo IV

La EEE, iniciada con la inclusión de un título de empleo en el tratado de Ámsterdam tiene, a diferencia de lo que suele mantenerse, más de un padre. En este sentido, el capítulo ha remarcado la importante ascendencia de las instituciones transnacionales en su consolidación, destacando, por encima de todas, la Comisión presidida por Delors. También se ha destacado la labor del sindicalismo y la socialdemocracia europea, empeñada en trasladar a la UE la necesidad de emprender políticas coordinadas para favorecer el empleo. Del mismo modo, se ha subrayado la importancia de determinados procesos europeos que preceden a la EEE, como la UEM, los cuales limitan el alcance de ciertos instrumentos nacionales de la política económica, incentivando la integración en otras áreas como las políticas de empleo.

Una vez aclarada la cuestión de los diversos factores que explican su surgimiento, se han abordado algunos de los principales documentos que reclaman un impulso europeo por coordinar las políticas de empleo y constituyen el corpus central de la Estrategia de Essen, principal antecedente de la EEE. Entre otros aspectos, se ha señalado que la Estrategia de Essen consagra el enfoque de la activación entre sus cinco objetivos, introduciendo un marco interpretativo en las políticas de empleo cuyo idea central es que las políticas de garantía de ingresos ofrecidas sin contrapartidas desincentivan la participación laboral. Asimismo, se recalca, partiendo desde una visión dicotómica de las políticas de empleo, la necesidad de trasladar recursos desde las políticas de garantía de rentas hacia las políticas activas. Paralelamente, se ha expuesto que el Consejo de Essen confirma la creencia de que una organización del trabajo más flexible es un requisito imprescindible para crear empleo.

Tras explicar la Estrategia de Essen, se ha analizado el título de empleo (Título VIII) introducido en el tratado de Ámsterdam, explicando, en primer lugar, los principales objetivos y compromisos aceptados: potenciar una mano de obra cualificada, formada y

adaptable (artículo 125); y alcanzar un alto nivel de empleo (127). Objetivos que denotan una orientación fundamentalmente de oferta que, además, descarta comprometerse con el pleno empleo. En segundo lugar, se ha explicado el método de regulación de la EEE, el OMC, basado en el “soft law” y congruente con el principio de subsidiaridad, subrayándose que la ausencia de obligaciones que conlleva, se ha subsanado con otros mecanismos de gobernanza y presión simbólica o suave que incentivan a los estados a aplicar las directrices de empleo (“benchmarking” y revisión de iguales, “naming and shaming”). Dentro de los diversos mecanismos, se ha destacado la labor de las instituciones europeas en la elaboración de marcos interpretativos comunes en torno a las políticas de empleo que favorecen lo que Jacobsson (2002) denomina como “gobernanza por persuasión”.

Finalmente, se ha explicado la EEE desde su nacimiento hasta 2008 (fecha en la cual se aprueba el segundo plan de directrices integradas para el crecimiento y el empleo), dado que es el periodo que esta tesis analiza, con el fin de evitar la influencia de los cambios asociados a la crisis financiera que comienza en ese periodo y su repercusión en la política europea. A pesar de que estos años concentren el foco de nuestra atención, las conclusiones del capítulo VI, dedicado al análisis discursivo de la EEE, abordarán someramente los principales elementos de continuidad y cambio observados en la política de empleo europea que se desarrolla tras la crisis.

Durante el periodo temporal analizado en esta tesis (1997-2008), se han identificado tres etapas diferentes atendiendo al contenido y el método de gobernanza. Estas etapas son las que guían el posterior análisis del discurso de la activación. La primera comprende los años 1997-2000, y se caracteriza por la estabilidad y consolidación de unas directrices basadas en los 4 pilares de empleo. Estos pilares consagran una perspectiva que prioriza las políticas de oferta y la flexibilidad del mercado laboral.

La segunda fase comprende los años 2000-2005, apreciándose, en primer lugar, la introducción de nuevos objetivos horizontales que complementan los 4 pilares, dificultando en cierta medida la comprensión y aplicación de las directrices. En 2003 se produce la plena integración de la “agenda de Lisboa” en la EEE, sustituyéndose los 4 pilares por tres objetivos generales. Junto con esto, el sistema de aplicación de las directrices se simplifica, transformándose en un ciclo político de tres años, como respuesta a la evaluación de los cinco primeros años de la EEE. En este proceso, se

integran además objetivos sociales como la promoción de la cohesión social y la mejora de la calidad del empleo.

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

Finalizado el capítulo que aborda las principales características y fases de la EEE, el que a continuación se expone concreta los principales objetivos e hipótesis que guían esta tesis doctoral, así como la metodología a aplicar. El capítulo servirá de enlace entre la primera parte de la tesis, dedicada fundamentalmente a cuestiones teóricas, y la segunda parte, en la que se presenta el trabajo empírico.

## V- OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

La finalidad de este capítulo es concretar las preguntas, objetivos e hipótesis que guían esta investigación y justificar la metodología a aplicar. En base a esto, los párrafos siguientes plantean las principales cuestiones que esta tesis trata de responder, retomando de paso ciertas ideas que han sido expuestas a lo largo del marco teórico

Como se explica en el capítulo anterior, la EEE pretende desarrollar una acción coordinada en materia de empleo a nivel europeo, conminado a los estados, a partir de un modelo de regulación suave, carente de elementos sancionadores y objetivos legalmente vinculantes, a adaptar unas directrices comunes sobre las políticas de empleo a sus particularidades nacionales. Bajo este proceso, subyace la tesis de que los diversos cambios y procesos que se manifiestan tras la crisis del fordismo, propician la congruencia de desafíos que los estados deben afrontar a partir de nuevas estrategias.

No obstante, y aún reconociendo, como indican Miguélez y Prieto (2009:277), que “*nos encaminemos a modelos de empleo de características similares, como las de una mayor inseguridad y una reducción de la protección social*” puede ponerse en entredicho que todos los países europeos compartan los mismos problemas. Si se compara, por ejemplo, el desempleo, Europa presenta hoy grandes diferencias entre países con apenas paro como Luxemburgo, Holanda o Alemania, o aquellos que deben hacer frente a tasas de desempleo que superan el 20%, como España. Y lo mismo ocurre si se pone el foco de atención en problemas como la calidad del empleo, la desigualdad de género o la productividad. Como han puesto de manifiesto las diversas corrientes de orientación societal sintetizadas en el capítulo segundo (Esping-Anderson 1990, 1999; Bosch y Wagner 2005a, 2005b; Bosh et al 2007; Hall y Soskice 2001; Lope et al 2010; etc.), la diversidad institucional que existe en el continente determina, en buena parte, que cada país o grupo de países se enfrente a desafíos específicos.

La regulación supranacional de la diversidad, a partir de un método de gobernanza que concede a los estados libertad para optar por los instrumentos más oportunos a la hora de llevar a la práctica las directrices comunes, otorga especial importancia a los mecanismos sociales de regulación, dentro de los cuales adquiere especial relevancia el “*mecanismo regulador del discurso*” (Jacobsson 2002). Como exponen Serrano y

Moreno (2007:38), un rasgo esencial del OMC “*consiste en la difusión de un marco conceptual y terminológico a nivel nacional. Así, las políticas nacionales se están aproximando cada vez más a las representaciones sociales del discurso de las instituciones europeas. Un cierto vocabulario (empleabilidad, partenariado, activación, benchmarking o perspectiva integral de género) se está extendiendo en los discursos políticos nacionales. Las instituciones europeas han contribuido, por tanto, a construir un marco interpretativo europeo para la comprensión de las políticas de empleo y sociales*”

Conscientes de esta realidad, diferentes autores (Crespo y Serrano 2004; Serrano y Moreno 2007; Serrano 2003, 2005; Crespo et al. 2009; Ashiagbor 2005; Martínez 2010; o Jacobsson 2002, 2004b) han analizado la labor desempeñada por las instituciones europeas en el orden del discurso. En ausencia de mecanismos políticos sancionadores y objetivos legalmente vinculantes, el “*mecanismo regulador del discurso*” (Jacobsson 2002), basado en la elaboración de diagnósticos y definiciones comunes en torno a problemas o aspiraciones supuestamente compartidos por los países miembros, puede favorecer la convergencia de las políticas de empleo a través de la persuasión.

La concreción de la activación en la EEE ilustra con claridad la necesidad que tienen las instituciones europeas de recurrir a mecanismos discursivos para persuadir a los diferentes países sobre su bondad. El hecho de que tanto los objetivos como los instrumentos políticos de la activación hayan sido históricamente ajenos a aquellos países dotados de regímenes de bienestar mediterráneos o conservadores (De la Porte et al. 2001), exige a las instituciones europeas afanarse en la construcción de diagnósticos y explicaciones que justifiquen la necesidad de adaptar las diferentes tradiciones políticas existentes en los países que componen la UE a tal estrategia.

Sin embargo, la existencia de diferentes modelos o tipos ideales de activación identificados por la literatura comparada que se corresponden a distintos objetivos que traspasan el fin general, compartido por todos, de aumentar las tasas de empleo (ver capítulo III, apartado 2), implica que el discurso europeo sobre la activación puede variar en función del modelo que se pretenda extender.

Convencer a los gobernantes de los países europeos para que desarrollen un modelo u otro de activación requiere identificar diferentes problemas u objetivos que se apoyan en

distintas estrategias discursivas. No es lo mismo justificar acciones cuyo principal fin es reforzar los aspectos económicos de la ciudadanía, convirtiendo al empleo en la única forma legítima de acceso a la protección contra los riesgos (modelo liberal), que legitimar acciones que pretenden aumentar, conjuntamente, la competitividad económica y la cohesión social, fomentando el acceso igualitario al empleo de calidad (modelo universalista).

Por añadidura, emerge un obstáculo adicional, enraizado en la aspiración de la EEE de adaptar sus exigencias a las particularidades de 27 países; la vaguedad o imprecisión de las recomendaciones europeas: *“la EEE ha tenido que ser suficientemente vaga para que pudiera aplicarse a 25 países (a día de hoy 27) diferentes. Incluso las recomendaciones de la EEE, a pesar de estar supuestamente adaptadas a cada estado miembro, se han formulado constantemente en unos términos confusos que prestan poca atención a la verdadera sustancia de las estrategias nacionales”* (Barbier 2006:231).

La ambigüedad con que las instituciones europeas han tendido a expresar la estrategia de activación ha dado lugar, con frecuencia, a concreciones ideológicamente divergentes que cuentan además con su reconocimiento (Lefresne 1999). En este sentido, Barbier (2005) ha constatado, tras analizar la aplicación de la EEE una vez transcurridos sus cinco primeros años, que países como Suecia o Dinamarca por un lado, y el Reino Unido por otro, que representan respectivamente el modelo liberal y universalista de activación, aparecen a menudo como alumnos aventajados a los ojos de la Comisión. Un hecho que evidencia la dificultad a la que se enfrenta el análisis del discurso europeo sobre la activación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, existen dos preguntas principales a las cuales esta tesis trata de responder:

- ¿Cómo se define la estrategia de activación en las instituciones europeas en el periodo comprendido entre los años 1997 y 2008?

- ¿Cómo se entiende y concreta la activación, en este periodo (1997-2008) en dos países miembros de la UE (España y Reino Unido dotados de modelos de empleo<sup>83</sup> diferentes?

La razón por la cual se estudia la definición de la estrategia de activación en el marco de las instituciones europeas y, concretamente, a partir del análisis de la EEE, se asienta en el hecho de que los principios que emanan de este proceso, a pesar de no ser legalmente vinculantes, deben trasladarse a las políticas de empleo de los estados miembros, existiendo elementos de regulación social tales como el discurso o las sanciones morales ("naming and shaming") a partir del "benchmarking" y la revisión de pares o iguales ("peer review"), que procuran influir en los estados. La elección del periodo 1997-2008 responde al objetivo de estudiar las recomendaciones políticas y su concreción en España y Reino Unido asociadas al denominado "Proceso de Lisboa 2000-2010". Proceso que establece, como se expone en el capítulo anterior (apartado 3.2.2), una agenda transversal que orienta hasta el año 2010 los objetivos de la política económica, de empleo y social a escala europea. No obstante, tras el año 2008, el inicio de la crisis económica, y la constatación del incumplimiento de las principales metas adoptadas, suponen el progresivo abandono de la agenda de Lisboa, y el comienzo de las discusiones que darán forma a la nueva agenda, aprobada en el año 2010; "Europea 2020". Además, en el año 2008 se aprueba el último programa de directrices de empleo circunscrito a la agenda de Lisboa, prácticamente idéntico al programa anterior, aprobado en 2005, que tendrá una duración de dos años. Por otra parte, tratamos de evitar la influencia de los cambios asociados a la crisis financiera que comienza en ese periodo y su repercusión en la política europea

El motivo por el que se escogen Reino Unido y España reside en que ambos estados están insertos en regímenes de empleo notablemente diferentes, lo cual permite comprobar si unos criterios comunes respecto a las políticas de empleo se integran en contextos dotados de lógicas societales distintas. En este sentido, Gallie (2007) distingue tres tipos ideales de regímenes de empleo (inclusivos, dualistas o de mercado) atendiendo a la estructura de las políticas de empleo y las políticas de relaciones laborales, enfatizando las diferencias derivadas de los distintos roles atribuidos al trabajo organizado en cada régimen. En base a estas dimensiones, España es clasificada

---

<sup>83</sup> La perspectiva de los modelos de empleo fue abordada en el capítulo II, apartado 3.2

como un caso típico de régimen dual, con un sindicalismo con un poder de coordinación (“coordinating power”) moderado, fuerte protección de los trabajadores estables con contrato indefinido, y unas políticas de empleo poco desarrolladas para favorecer la integración laboral de grupos vulnerables (especialmente en el caso de las mujeres). El Reino Unido, por el contrario, se considera como un régimen de empleo liberal (“market oriented”) con un escaso desarrollo de políticas activas de formación (incluida la formación profesional) y de integración laboral, unas políticas de garantía de ingresos que no impiden que los desempleados vivan en situaciones cercanas a la pobreza, y un sindicalismo debilitado, todo lo cual que deriva en una regulación del mercado de trabajo especialmente flexible que apenas ofrece protección a los trabajadores. Por añadidura, debe destacarse nuevamente que el Reino Unido es el máximo representante del modelo de activación liberal (Barbier 2001, 2004, 2006).

### 1- Objetivos e hipótesis

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, así como las preguntas centrales que guían la investigación, los objetivos de esta tesis son

1- Reconstruir el discurso de las instituciones europeas en torno a los principales desafíos sociales y económicos que reclaman emprender reformas en las políticas de empleo y los sistemas de protección social en línea con los principios de la activación.

2- Inferir a través del análisis del discurso de los textos redactados por la Comisión, los grupos de expertos y el Consejo, así como de las directrices, el modelo de políticas activas de empleo y de activación preconizado en la Estrategia Europea de Empleo, enfrentándolo a la tipología expuesta en el capítulo III (apartado 2.3). Una tipología en la cual se diferencian dos modelos.

El modelo liberal, deudor en algunos aspectos de la propuesta norteamericana de “workfare”, tiene como principal objetivo reducir la tasa de dependencia respecto al estado, dentro de una concepción que asume que, aumentando la relación del individuo con el mercado laboral, se aumenta, de forma conjunta, la equidad y la eficiencia social. En este modelo, las políticas activas desempeñan un rol reducido. Su papel se circunscribe a incentivar la participación laboral a partir de la provisión de información y servicios de acompañamiento, y una inversión en formación profesional a corto plazo. Respecto a la activación, ésta se lleva a cabo reduciendo la cuantía, ya de por sí baja, de



diversas prestaciones sociales y limitando las condiciones de acceso, e introduciendo incentivos al trabajo en los sistemas de protección social, a partir de la aplicación de controles sobre la búsqueda activa de empleo que deja poca autonomía y poder de elección al trabajador. Paralelamente, el uso de deducciones fiscales y “in-work benefits” se utiliza para fomentar la participación laboral. Los colectivos objeto de intervención de la activación liberal son, al igual que en el enfoque norteamericano, los pobres (padres y madres solteras, hogares sin trabajo) y los trabajadores de rentas bajas.

Por otra parte, el modelo universalista, deudor de la propuesta de Rhen (1990), pretende hacer frente a tres objetivos o problemas conjuntos y entrelazados: alcanzar el pleno empleo, mejorar la competitividad económica y aumentar la equidad social. Atendiendo a este triple objetivo, el concepto de economía del conocimiento actúa como guía para la reestructuración de las políticas de empleo, dentro de una estrategia orientada a conseguir que las empresas potencien las ventajas competitivas de una fuerza laboral altamente formada. En este contexto, los programas de políticas activas están dotados de amplios recursos, presentando un mayor nivel de complejidad que aquellos presentes en el modelo liberal. Los ejes principales de las políticas activas son los servicios de empleo, que ofrecen información y asesoramiento a los desempleados, y las políticas de formación. Las políticas de garantía de ingresos, por su parte, garantizan altos niveles de protección social. A partir de estos instrumentos, la activación nórdica se ha centrado, prioritariamente, en incentivar que los desempleados participen en programas activos de formación para mejorar sus posibilidades de inserción laboral. Paralelamente, los servicios públicos de empleo han adquirido nuevas competencias relacionadas con el control de la disponibilidad de los parados. De forma conjunta, es un rasgo distintivo y fundamental de este modelo de activación el papel del estado como “patrono de último recurso”, asociado a su compromiso con el pleno empleo. Los colectivos objeto de actuación son todos los ciudadanos. El derecho universal al empleo de calidad implica que la activación procure incrementar las oportunidades de mejora de la empleabilidad de todas las personas y grupos sociales. Asimismo, el carácter también universal de las prestaciones sociales, que se opone a la focalización en determinados grupos de las políticas de asistencia social predominantes en el contexto liberal, supone que su activación no excluye a ninguna categoría de trabajadores.

3- Comprobar la congruencia entre la interpretación y construcción de los desafíos y problemas relativos al mercado de trabajo producida por las instituciones europeas, y

aquella presente en dos contextos nacionales dotados de regímenes o modelos de empleo diferenciados, Reino Unido y España; investigando al mismo tiempo las diferencias y similitudes en cuanto a los diagnósticos y representaciones presentes entre los diferentes actores sociales (patronal, sindicatos y "policy makers") en el interior de ambos estados

4- Investigar la traslación y concreción de los análisis, diagnósticos y directrices presentes en la EEE en las políticas activas y de activación de España y Reino Unido

Teniendo en cuenta estos objetivos, existen tres hipótesis fundamentales que esta tesis trata de verificar.

- H1. Las instituciones europeas promueven una comprensión común de las políticas de empleo basada en los principios del modelo de activación liberal.
- H2. La difusión de los principios de este modelo de activación lleva asociada la producción por parte de las instituciones europeas, especialmente de la Comisión, de marcos interpretativos que explican el desempleo y la inactividad como un problema enraizado en el diseño de los sistemas de protección social. Diseño que desincentiva que las personas beneficiarias de las prestaciones sociales se inserten en el mercado laboral. De acuerdo con este diagnóstico, las instituciones europeas promueven una estrategia de activación centrada en la reducción de la cuantía de las prestaciones sociales, el endurecimiento de las condiciones de acceso, y la introducción de incentivos al trabajo en los sistemas de protección social.
- H3. Los gobiernos de España y el Reino Unido asumen los marcos interpretativos de la activación desarrollados por las instituciones europeas a raíz de la construcción, a partir de la EEE y el Método Abierto de Coordinación, de una comunidad epistémica que comparte un entendimiento común de las políticas de empleo
  - H3.1. A pesar de la asunción de unos criterios compartidos que guían el diseño de las políticas activas y de la activación por parte

de los gestores políticos británicos y españoles, se concretarán dos modelos de activación divergentes, derivados de las diferencias sociales entre ambos países y de las distintas problemáticas a las cuales se enfrentan. En base a estas diferencias, el modelo de activación del Reino Unido mostrará mayor afinidad con el modelo de activación de corte liberal preconizado en la EEE.

- H3.2. Los agentes sociales (patronal y sindicatos) interpretarán los marcos interpretativos de la EEE de forma divergente, dadas sus distintas posiciones (dependencia vs. independencia) en el mercado de trabajo, así como el carácter conflictivo de la relación laboral

## 2- Metodología

La verificación de estas hipótesis exige una técnica de investigación cualitativa que permita captar algunos de los dispositivos que operan bajo el mecanismo regulador del discurso para persuadir a los estados a aplicar determinadas políticas. Teniendo en cuenta esto, esta tesis aplicará una metodología basada en el análisis de los marcos interpretativos de las políticas activas y de activación presentes en la EEE.

### *2.1 Los marcos interpretativos*

El concepto de marco interpretativo, desarrollado por el antropólogo Bateson (en Funes Rivas y Monferrer 2003), influyó en diferentes teóricos de la comunicación y psicólogos, siendo Goffman (1974) quien lo aplicó por primera vez a la sociología en su obra *Frame Análisis*. El uso del concepto de Goffman, aplicado exclusivamente a procesos micro en los cuales los individuos interpretan y construyen la realidad social, tendrá una importante ascendencia en la corriente de estudio constructivista de los movimientos sociales, que emplearán el análisis de los marcos para analizar la producción de significados en los movimientos sociales<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> El enfoque constructivista, representado fundamentalmente por Snow y sus colaboradores, representará una ruptura con enfoques predecesores centrados en el estudio de la acción colectiva. De este modo, frente a los enfoques centrados en los ciclos de protesta –que subrayan los cambios estructurales–, las teorías de la movilización de recursos –centradas en los aspectos estratégicos e la acción– o las teorías de la elección racional, –que analizan las decisiones de los individuos atendiendo a cálculos a través de los

Dentro de este enfoque destacan las investigaciones desarrolladas por Snow y Benford (1988) y Snow et al. (1986), que aplicarán y refinarán el concepto de marco interpretativo aplicándolo al estudio de la acción colectiva y definiéndolo como instrumentos que permiten a los sujetos “*to locate, perceive, identify and label ocurrentes*” (Snow et al 1986:464).

Según Snow et al. (1986), los marcos cumplen la función de organizar la experiencia y guiar la acción colectiva. De este modo, las organizaciones de los movimientos sociales ejercen una política de significación, denominada "framing" o creación de marcos. Como indica Rivas (1998:194), la tesis subyacente es “*que la movilización depende no sólo de la existencia de desigualdades y de cambios objetivos estructurales, de la disponibilidad y despliegue de recursos tangibles, de las cualidades organizativas de los líderes, de las oportunidades políticas y de una suerte de cálculo coste-beneficio de los participantes, sino también de la forma en que se enmarcan esas variables y del grado en que resuenan con los objetivos de movilización*”. Teniendo en cuenta esto, los autores indican diferentes factores que afectan a la potencia movilizadora de los procesos de enmarcamiento, siendo destacable para el estudio de los marcos políticos, la interconexión entre los diferentes cometidos de la actividad de enmarcamiento.

En este sentido, Snow y Benford (1988), aplican los tres componentes de la ideología desarrollados por Wilson<sup>85</sup> (1973) al estudio de los marcos interpretativos, expresando que también cumplen tres funciones: el diagnóstico, que implica la identificación de un

---

cuales ponderan los costes y beneficios derivados de la participación-, los enfoques constructivistas concebirán los movimientos sociales como productores de significado, comprometidos en la construcción de sentido en competencia con otros actores, dando una importancia fundamental al concepto de marco de acción colectiva (Funes Rivas y Monferrer 2003).

<sup>85</sup> Oliver y Johnston (1999) critican a Snow et al por aplicar el término marco para referirse al término ideología. El término marco lo entienden exclusivamente como un proceso cognitivo a través del cual “*people bring to bear background knowledge to interpreta an even or circumstance and to locate it in a larger system of meaning*” (1999:9), pudiendo emplearse como un “artificio metodológico”, para estudiar por qué los individuos o las organizaciones invocan uno u otro marco en un contexto determinado. Por el contrario, el término ideología se entendería como un sistema de ideas interrelacionado, que incluye aserciones, teorías, valores y normas sobre la vida social. Por este motivo, los autores afirman que se puede interrogar a la ideología llamándola marco, pero que al hacer eso, se desplaza el significado original del término marco, entendido como una estructura mental que orienta las interpretaciones, convirtiéndolo así en una “ideología delgada” (thin ideology). La respuesta a esta crítica desarrollada por Snow y Bedfort enfatiza entender el proceso de producción de significados como algo dinámico, negociado y a menudo contestado. Por otro lado, los autores rechazan la definición exclusiva de marco como una estructura mental, o proceso cognitivo, exponiendo un significado más sociológico, que sitúa los marcos en la interacción social, a través de debates y discusiones interpretativas, mediante los cuales los actores construyen un entendimiento compartido. En este sentido, los autores entienden la ideología como un recurso cultural, argumentando que los marcos colectivos pueden emplearse para extender o amplificar ideologías, o para proporcionar nuevos antídotos a estas.

aspecto de la vida social como problemático, y que requiere una atribución de culpa; el pronóstico o propuesta de acción, que indica lo que se debe hacer para solucionarlo; y la llamada a la acción que implica construir un vocabulario de los motivos. El argumento de los autores aquí es que una buena interconexión de las tres tareas, permitirá una movilización más exitosa.

Junto con Snow y Benford (1988) y Snow et al. (1986), es destacable el análisis de los marcos aplicado también al estudio de la acción colectiva por Gamson (1992), del cual se destacarán tres asunciones presentes en su teoría especialmente relevantes para los objetivos de esta tesis (véase Rivas 1998).

En primer lugar, Gamson (1992) practica un entendimiento sociológico de los marcos con el que se identifica este trabajo, definiéndolos como estructuras resultantes de la negociación de significados en el interior de los movimientos, distanciándose así de enfoques psicológicos (ver Oliver y Johnston 1999) que los entienden exclusivamente como procesos mentales.

En segundo lugar, es destacable el concepto que introduce de resonancia de los marcos, referido a la relación entre un discurso sobre una cuestión de debate público y la cultura política más amplia de la cual forma parte. El impacto de los marcos en la sociedad depende de este modo de su mayor o menor relación con los temas de la cultura en la que están insertos. Como explica Gamson, *“algunos marcos tienen una ventaja cultural porque sus ideas y su lenguaje resuenan con una cultura política más amplia. Las resonancias aumentan el atractivo de un marco porque lo hacen más natural y familiar”* (Gamson 1992:35).

En tercer lugar, es interesante, a nivel metodológico, la centralidad que el autor concede a los textos elaborados por las organizaciones, empleando un enfoque metodológico que consiste en resumir las ideas claves en torno a una idea central organizadora. En este sentido, es reseñable que Gamson no entiende los marcos como estructuras objetivas, sino como esquemas interpretativos que ofrecen formas útiles de analizar el discurso.

En cuanto a la aplicación del concepto de marco interpretativo al discurso de la política, su introducción se debe a Rein y Schön (1993:146), que lo definen como *“una perspectiva desde la cual una situación amorfa, mal definida y problemática puede quedar consignada con un sentido y emprender una acción”*. Partiendo de esta

definición, Verloo (2005:20) define el marco interpretativo político ("policy frame") como *“an organising principle that transforms fragmentary or incidental information into a structured and meaningful policy problem, in which a solution is implicitly or explicitly enclosed”*.

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

La idoneidad de estudiar las políticas de igualdad de género a través del análisis de los marcos interpretativos reside en las características del problema que estas políticas abordan. Como indican Bustelo y Lombardo (2006:120), *“la desigualdad de género, es un problema político y complejo. En Europa existen una gran variedad de interpretaciones y de análisis sobre el tema y un gran número de estrategias distintas para abordarlo, en parte influidas por los diferentes contextos nacionales”*. En este sentido, la introducción por parte de la UE del concepto de *“mainstreaming”*, invita a preguntarse si existe una comprensión común sobre dicho concepto, aplicado a diferentes temas (violencia de género, desigualdad en la conciliación de la vida laboral y profesional, y derechos de homosexuales y lesbianas, etc.) o si, por el contrario, el contexto societal determina una interpretación particular del problema en cada país.

El entendimiento del empleo con una norma social constituida por las diversas reglamentaciones e instituciones que determinan la disponibilidad, el uso y el mantenimiento de la fuerza de trabajo implica, al igual que con el concepto de igualdad de género, que los criterios sociales que lo definen pueden variar entre sociedades. Como ha subrayado Düll (2003) en su análisis sobre la noción de empleo precario, la disparidad de percepciones que se encuentra entre países como España, Alemania, Italia o el Reino Unido, está estrechamente relacionada con las características reguladoras e

institucionales propias de cada contexto societal. La diversidad institucional existente en estos países determina que en cada uno prime un determinado entendimiento sobre el empleo de mala calidad, sus causas y consecuencias. Por este motivo, los debates sobre la precariedad en España han girado en torno al trabajo temporal, mientras que en el Reino Unido se han concentrado en torno a la noción de exclusión social.

La diversidad societal de significados y estrategias políticas es también perceptible si se toma como referencia una noción central dentro de la EEE, como la empleabilidad. Como se expone en el capítulo III (p. 132), la noción de empleabilidad, en el contexto anglosajón, se ha vinculado a políticas neoliberales que hacen recaer la responsabilidad en el individuo. Sin embargo, en el contexto nórdico, la mejora de la empleabilidad se ha entendido como una responsabilidad colectiva que no está ligada, necesariamente, a una reducción de las prestaciones por desempleo o una limitación drástica del papel del estado en la economía (Garsten y Jacobsson 2004).

La pluralidad de interpretaciones y propuestas identificadas en torno a algunas de las nociones centrales en los debates actuales sobre la reforma de las políticas de empleo (empleabilidad, precariedad, flexiseguridad, etc.) invita, como en el caso de las políticas de igualdad, a investigar la capacidad de las instituciones europeas de forjar, a partir del “*mecanismo regulador del discurso*”, una comprensión común que pueda generar cierta convergencia política.

Dado que el marco interpretativo es un instrumento metodológico que permite captar los mecanismos discursivos de los cuales se sirven los gestores políticos para transformar información fragmentaria en problemas estructurados, frente a los cuales se incluye una solución política, entendemos que se trata de una herramienta que se adecua al objetivo central de esta tesis: investigar el discurso europeo de la activación y su interpretación y concreción en España y Reino Unido.

Como se ha señalado, los marcos interpretativos tienen como cometido ofrecer diagnósticos y pronósticos (Snow y Benford 1988). En este sentido, las dos primeras hipótesis expuestas plantean que la difusión de los principios del tipo ideal de activación liberal ha requerido la identificación de un aspecto del mercado laboral como problemático, la baja participación laboral, el cual se explica a partir de la idea de la dependencia de las prestaciones sociales, que enfatiza que éstas son un factor

desincentivador de la participación laboral.

La difusión de este marco interpretativo, puede, no obstante, encontrar resistencia o, sencillamente, verse sometido a diversas reinterpretaciones por parte de los actores nacionales. Por este motivo, se intentará verificar la hipótesis tercera, que sostiene que los gobiernos de España y Reino Unido han asumido los marcos interpretativos de las políticas de empleo desarrollados por las instituciones europeas, así como las subhipótesis que, asumiendo una perspectiva conflictivista y societal, presuponen diferentes interpretaciones por parte de los agentes sociales, así como diferencias en cuanto a los modelos de activación implementados por dos países insertos en distintas “coherencias sociales” (Barbier 2001).

Para verificar estas hipótesis, se analizarán, en primer lugar, los documentos elaborados por la Comisión Europea, el Consejo y algún grupo de expertos, con el fin de identificar los marcos interpretativos dominantes formulados (“framing”) por las instituciones europeas para justificar las políticas de activación. El análisis de los marcos permitirá inferir el modelo de políticas de activación difundido por las instituciones europeas, enfrentándolo a los dos tipos ideales de modelos de activación identificados en el capítulo III.

Posteriormente, se comprobará la interpretación que de los marcos interpretativos detectados realizan los distintos actores nacionales que participan en la aplicación de la EEE en España y Reino Unido, a partir del análisis de documentos oficiales y entrevistas semi estructuradas realizadas a "policy makers" y miembros de los agentes sociales más representativos. Este análisis posibilitará comprobar si el modelo de la activación concretado en la EEE es asumido por España y Reino Unido y de que modo lo hace.

## *2.2. Operativización del análisis de los marcos interpretativos*

Para identificar los marcos interpretativos de las políticas activas y de activación en el discurso de la EEE, se partirá de la definición de los cometidos de los marcos realizada por Snow y Benford (1988) y de la de Verloo (2005), entendiendo el marco interpretativo como un principio organizador o un esquema que presenta diagnósticos y explicaciones en torno a aspectos de la realidad que pasan a entenderse como problemas, incluyendo implícita o explícitamente una solución y una propuesta o



“llamada a la acción”. Ambas definiciones asumen, por tanto, que el marco interpretativo consta de dos dimensiones básicas: el diagnóstico; y el pronóstico.

Aceptando que ambas son las dimensiones fundamentales del marco, estimamos que la operativización de nuestro análisis puede llevarse a cabo de forma más eficaz descomponiendo el marco interpretativo de las políticas activas y de activación en cuatro dimensiones básicas: 1) **objetivo político**; 2) **diagnóstico**; 3) **atribución de culpa**; y 4) **pronóstico**.

En la propuesta de Snow y Benford (1988), nuestras tres primeras dimensiones se incluyen dentro de la dimensión del diagnóstico. Sin rechazar que analíticamente ambas forman parte del proceso de la elaboración del mismo, pensamos que la descomposición realizada facilitará nuestro análisis del discurso y, por ende, la identificación de los marcos de la activación.

Para orientar el análisis, hemos diseñado unas “preguntas guía” que nos ayudarán a establecer y discriminar las diferentes dimensiones, siendo por tanto la base para identificar los marcos interpretativos de las políticas de activación. Estas preguntas guía, que a continuación se recogen, justificándose su pertinencia, se inspiran en las empleadas en el proyecto MAGUEEQ, si bien han sido adaptadas a los objetivos de esta tesis.

### **1- Objetivo político**

¿Qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?

A través de esta pregunta se pretende identificar qué objetivos se incluyen en la agenda política de la EEE. Como señalamos en el capítulo III, apartado 2, existen objetivos que prevalecen en cada modelo de activación. Así, el modelo liberal se preocupa, primordialmente, por reducir la tasa de dependencia frente a diversas prestaciones, mientras que el modelo universalista pretende alcanzar pleno empleo mejorando, al mismo tiempo, la competitividad económica y la equidad social. Comprobar los objetivos hacia los cuales se orienta formalmente la EEE nos ofrece una primera pista en relación al modelo de activación que las instituciones europeas pretenden difundir.

### **2- Diagnóstico**

¿Por qué se ve como un problema?

Explicación y justificación en torno a la identificación del objetivo político o problematización. Existen objetivos, como la reducción del desempleo, que no suelen precisar la elaboración de explicaciones que justifiquen su elección dado que en todos los países han estado presentes, con mayor o menor intensidad, en las discusiones políticas. Sin embargo, otros objetivos menos convencionales e históricamente ajenos a ciertos contextos sociales, pueden requerir el desarrollo de argumentaciones llamadas a justificar su inclusión en la agenda política.

¿Cuál es la causa del problema?

A lo largo del marco teórico se ha mostrado la diversidad de diagnósticos que existen en torno a los principales problemas del mercado laboral (desempleo, segmentación, etc.), enfatizándose la intencionalidad política que se esconde detrás de muchas explicaciones científicas. Captar, a través de esta pregunta, cuáles son las explicaciones principales aportadas por las instituciones europeas en relación a las causas de cada problema es uno de los objetivos centrales del análisis de los marcos interpretativos.

### **3- Atribución de culpa**

¿Quién tiene el problema?

Esta pregunta se dirige a identificar los colectivos o grupos sociales a los que se les atribuye el problema. En las políticas de activación, especialmente en el modelo liberal y de "workfare", es común señalar a determinados colectivos (jóvenes, madres solteras, discapacitados, etc.) como demandantes de una atención prioritaria.

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

### **4- Pronóstico**

¿Qué hacer?

Una vez concretado el objetivo, habiendo justificado la necesidad de abordarlo (es decir, habiéndolo problematizado), habiendo explicado las causas que lo determinan, y habiendo identificado los colectivos que tienen el problema, deben detectarse las

medidas propuestas.

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

Desarrollando el análisis del discurso a través de estas “preguntas guía”, que se vinculan a las cuatro dimensiones en las cuales hemos descompuesto el marco interpretativo, se extraerán los diferentes marcos interpretativos de la activación producidos por las instituciones europeas. Dado que a cada modelo de activación identificado se le han atribuido distintos objetivos y diagnósticos que se corresponden a diferentes políticas, el análisis de los marcos interpretativos debe permitirnos comparar el modelo de activación concretado en la EEE con los dos tipos ideales propuestos.

Por otro lado, debemos destacar que nuestro análisis no pretende limitarse, simplemente, a identificar los marcos interpretativos dominantes de la propuesta de activación inserta en la EEE. Por el contrario, asumimos, basándonos en las aportaciones de Fairclough (2000), una aproximación crítica al análisis del discurso político que se orienta, entre otros aspectos, a visibilizar lo que este autor denomina el “gap” entre retórica y realidad: *“Part of what makes politics possible and inevitable is the fact that gap arise between rhetoric and reality and become visible to people”. The politics of language, the politics of the gaps between reality and rhetoric, is a fundamental part of politics*” (Fairclough 2000:155). Explicitar la distancia entre la retórica y la realidad presente en los diagnósticos esbozados por las instituciones europeas para justificar el enfoque de activación es por tanto un elemento central de nuestra propuesta que conecta, además, con el planteamiento crítico en torno a este enfoque desarrollado en el marco teórico.

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

Asimismo, la identificación de los marcos interpretativos europeos de la activación

posibilitará verificar cómo ha sido interpretada dicha propuesta en España y Reino Unido, estudiando qué elementos de cada marco (objetivo, diagnóstico, atribución de culpa o pronóstico.) son aceptados o rechazados en cada contexto y qué tipo de medidas o respuestas comportan.

### 2.3- *Material de análisis*

En el caso de la UE, los textos redactados por la Comisión en el periodo que va desde 1997, fecha en que comienza la EEE, hasta el año 2008, constituyen el corpus principal del análisis, debido a que, como se ha dicho, ésta es la institución con más relevancia en la producción de conocimiento. Para identificar los principales documentos, es de especial utilidad el sitio de Internet SCAD plus, un portal de la UE que reúne, en 32 portales temáticos, la síntesis de la actividad de la UE. Asimismo, se ha prestado atención a los documentos analizados por parte de los autores que han investigado el discurso de la EEE, a pesar de que apenas se hayan encontrado publicaciones que analicen la tercera fase de la EEE<sup>86</sup>. Por el contrario, las principales publicaciones encontradas tras 2006 se han centrado en otros procesos europeos como la concreción de los principios comunes de la flexiseguridad, cuestión que, como se menciona en el capítulo IV (apartado 3.2), focaliza el debate europeo sobre las políticas europeas en los últimos años.

Los principales documentos elaborados por la Comisión que presentan especial interés dentro de la EEE son los siguientes.

1ª fase: la comunicación *Modernising and Improving Social Protection in the European Union* (COM 1997a); la primera propuesta de recomendaciones elaborada por la Comisión en 1997 *Proposals of employment guidelines for member states Employment Policies 1998* (COM 1997b); la comunicación *Employment in Europe in 1998; Jobs for people- people for Jobs : Turning Policy Guidelines into Action* (COM 1998); la comunicación *Una Estrategia Concertada para Modernizar la Protección Social* (COM 1999a); el documento *Commission recommendations for Council recommendations on the implementation of member state's employment policies* (COM 1999b);

2ª Fase: la comunicación “*Strategies for jobs in the Information Society*” (COM 2000);

---

<sup>86</sup> Entre los documentos que han abordado también la tercera fase puede citarse el artículo de De Pablos y Martínez (2008), el cual analiza la EEE desde una perspectiva fundamentalmente descriptiva.

el documento *Políticas sociales y empleo: un marco para invertir en la calidad* (COM 2001); la evaluación “*Balance de 5 años de aplicación de la EEE*” (COM 2002); la comunicación *El futuro de la EEE “Una estrategia para el empleo y mejores puestos para todos”* (COM 2003);

3ª Fase: la comunicación *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa* (COM 2005a); la comunicación *Políticas europeas en el ámbito de la juventud. Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa- Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa* (COM 2005b); y la comunicación *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejores empleos mediante la flexibilidad y la seguridad* (COM 2007).

Se ha de destacar que en la tercera fase, en la cual las directrices de empleo se integran con las orientaciones generales de la política económica, el número de documentos elaborados por la Comisión sobre las políticas de empleo disminuye. La menor importancia otorgada a las políticas de empleo europeas desde 2005 implica que el análisis de este periodo tendrá una dimensión menor.

Atendiendo a los documentos del Consejo (CON), los textos centrales serán las Conclusiones de la Presidencia de los Consejos, así como las directrices de empleo aprobadas.

Junto con estos documentos, se analizará el informe elaborado por Ferrera, Hemerijck y Rhodes (2000) “*The future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the new Economy*”, así como el informe elaborado por el grupo de expertos presidido por Wim Kok (2003) “*Jobs, jobs, jobs- Creating more employment in Europe*”.

En el caso de España y Reino Unido existe, en primer lugar, una categoría de textos que explicitan la integración de los diagnósticos y pronósticos elaborados por las instituciones europeas, como son los Planes Nacionales de Acción (PNA) y sus sucesores, los Planes Nacionales de Reforma (PNR). Estos textos tienen el inconveniente de ocultar ciertas diferencias en las interpretaciones de los marcos derivadas del contexto societal, dado que su objetivo es mostrar a la Comisión y el Comité de Empleo el cumplimiento de las directrices. Con el fin de salvar esta deficiencia, se analizarán textos políticos y legislativos relevantes para las políticas de

empleo. En el caso español, se estudiarán algunos de los textos normativos tales como la *Ley de Empleo (Ley 55/2003)* o la *Ley de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo (Ley 45/2002)* que, como Serrano et al. (2009) sugieren, denotan el progresivo avance del enfoque de la flexiseguridad y la activación en la política de empleo española. En el caso del Reino Unido, centraremos nuestra atención en ciertos documentos políticos como “*The Learning Age*” o el libro blanco “*Our competitive future: Building the Knowledge Economy*” que, según Jessop (2003), ejemplifican las aspiraciones políticas y los enfoques dominantes que desarrolla el gobierno laborista. Al mismo tiempo, analizaremos, entre otros, los documentos “*Towards full employment in a modern society*” (DfEE 2001) y “*Opportunity and security through life*” (DWP 2005), que marcan la agenda de la reforma de las políticas de empleo del gobierno laborista en su segunda (2001-2005) y tercera legislatura (2005-2009). Estos documentos permitirán analizar la concreción normativa y política del enfoque de la activación en ambos países, la cual será cotejada con la propuesta por la EEE.

Esta información se completa con entrevistas semiestructuradas a personas que, en el periodo analizado de la EEE, ostentaban cargos políticos con responsabilidad en el diseño de las políticas de empleo, y agentes sociales representantes de los sindicatos y patronales más representativos que participaron en los procesos de discusión de los PNA y PNR nacionales. La finalidad de las entrevistas es enriquecer la información extraída mediante el análisis documental, aproximándonos a ciertos “informantes privilegiados”. En este sentido, entendemos que su funcionalidad no requiere seleccionar una muestra cualitativa representativa de los diferentes actores que contribuyen a llevar a cabo las recomendaciones de la EEE en ambos países. En base a esta razón, se han llevado a cabo 6 entrevistas en el caso español a:

- Gestores políticos que ostentaron el cargo de: 1) ministro de empleo con el gobierno del PP (2000-2002); y 2) secretaria de empleo con el gobierno del PSOE (2008-2010).
- Representantes de algunos de los agentes sociales (sindicato y organización empresarial) más representativos. Por parte sindical se entrevista a: 3) una persona que ocupa un cargo adjunto a la dirección de la secretaría confederal de empleo en uno de los dos sindicatos españoles

más representativos a nivel nacional, y que participó en las discusiones de los PNA y PNR de la etapa analizada. De la organización empresarial entrevistamos a tres personas de la organización más representativa a nivel nacional, que ostentan, respectivamente, los cargos de: 4) adjunto a la dirección general; 5) responsable de formación profesional; y 6) responsable de la organización empresarial española en “Business Europe”.

La razón por la cual hemos entrevistado a tres personas por parte de la organización empresarial y a tan solo una por la sindical se debe a que el representante del sindicato participó en las diferentes discusiones de los PNA y los PNR y, en base a esto, pudo ofrecer una visión global de la influencia de la EEE en distintos campos de la política de empleo española relacionados con la activación (políticas formativas, servicios de empleo, reforma del sistema de protección social, etc.). Cuando contactamos con la organización empresarial no pudimos concretar la entrevista con ningún responsable que participara de manera directa en las discusiones de los PNA y los PNR, así que decidimos llevar a cabo entrevistas con miembros de tres departamentos distintos dedicados, respectivamente, a las políticas europeas, las políticas formativas y las tareas de dirección. A pesar de que cada entrevistado se centró en aquellas cuestiones directamente relacionadas con su área de trabajo, la información extraída nos ha permitido conocer la visión general de la organización empresarial en torno al enfoque de la activación promovido por la EEE y su influencia en la política de empleo española.

En el caso británico, se realizan tres entrevistas a:

- 1) Un gestor político que trabajó durante 9 años (2001-2010) en el “Department of Work and Pensions” (DWP), ocupando diferentes cargos, entre ellos el de director de proyectos de empleo, y el de consejero del director del departamento “Welfare to Work”.
- Dos miembros de los agentes sociales que han participado en los procesos de discusión sobre los PNA y los PNR. Por la parte empresarial, se entrevista a: 2) el director de empleo y formación de la organización empresarial más representativa del Reino Unido. Por la

parte sindical se entrevista a: 3) un “senior officer” del departamento de Empleo y Seguridad Social de la confederación sindical más representativa del Reino Unido

En vistas a comprobar si, como sostenemos en la tercera hipótesis, estos “informantes privilegiados” con responsabilidades directas (especialmente en el caso de los gestores políticos) en el diseño de las políticas de empleo asumieron los marcos interpretativos de la activación difundidos por la EEE, se diseñó un guión que se envió a cada entrevistado unas semanas antes de la entrevista, y puede consultarse en el anexo 3. La finalidad del mismo fue situar al entrevistado ante los temas relativos a nuestro objeto de estudio con anterioridad al desarrollo de la entrevista, evitando así abordar aspectos irrelevantes para la tesis, y orientar una discusión que nos permitiera, posteriormente, inferir el nivel de aceptación de los marcos interpretativos de la activación por parte de estas personas.

En este guión se recogieron los objetivos y ámbitos temáticos relativos al enfoque de la activación que habíamos identificado en el análisis de los documentos de la EEE, expuesto en el siguiente capítulo (traspasar recursos desde las políticas pasivas hacia las activas, mejorar la cualificación de los trabajadores, etc.), conectados con las directrices de empleo en las cuales se concretaban las recomendaciones que los estados debían llevar a término. Durante el transcurso de la entrevista, se expusieron, además, algunos de los diagnósticos dominantes que justifican las recomendaciones políticas detectados a partir del análisis de los marcos interpretativos, discutiendo con los entrevistados su pertinencia y validez en cada contexto. De manera conjunta, se incluyeron en el guión las acciones insertas en los PNA y PNR de España y Reino Unido para dar respuesta a las directrices de empleo. En relación a este aspecto, se demandó a las personas entrevistadas valorar la influencia de la EEE en su desarrollo, juzgar su relevancia y adecuación a las necesidades y problemas existentes en cada país, y evaluar sus resultados. Todas las entrevistas pueden consultarse en el CD incluido en la tesis.

Una vez concretados los objetivos e hipótesis que guían esta tesis doctoral, así como los principales instrumentos metodológicos de los cuales se sirve, el siguiente capítulo presenta los resultados del análisis del discurso de la EEE



## VI- EL DISCURSO DE LA ACTIVACIÓN EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

### 1- 1ª Fase de la EEE 1997-2000

La primera etapa de la EEE abarca, como se expuso en el capítulo IV, el periodo comprendido entre la aprobación de las primeras directrices de empleo en el Consejo de Luxemburgo, y el Consejo de Lisboa.

Durante este periodo de inicio y consolidación de la EEE, el Consejo aprueba tres propuestas anuales de directrices estructuradas en torno a cuatro pilares, sin apenas cambios reseñables respecto a la primera propuesta, con la excepción de la aceptación, en las directrices de 1999, del enfoque de la transversalidad en las políticas de empleo para abordar los problemas de la desigualdad de género, y tres directrices nuevas insertas, respectivamente, en el pilar de la empleabilidad<sup>87</sup> y en el pilar del fomento del espíritu de empresa<sup>88</sup>. Estas últimas directrices concretan a nivel político ideas y representaciones presentes en las primeras recomendaciones y comunicaciones de la Comisión. Respecto a las directrices del año 2000, debe señalarse que la Comisión no propuso nuevas directrices, limitándose a introducir modificaciones menores y alguna aclaración en relación a ciertas directrices. En lo concerniente a los cambios entre las propuestas de la Comisión y las directrices aprobadas por el Consejo, el aspecto más destacable es el rechazo del Consejo a incluir la recomendación que instaba a los estados miembros a comprometerse a aumentar la tasa de empleo desde el 60.4% al 65% en cinco años y a reducir la tasa de desempleo hasta el 7%.

Teniendo presente este hecho, es posible identificar dos **objetivos** fundamentales (¿qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) que la EEE, es esta primera etapa, intenta alcanzar a partir de

---

<sup>87</sup> Las nuevas directrices recomiendan cambios en los sistemas de prestaciones y fiscalidad para incentivar la participación laboral de los desempleados y los trabajadores de edad avanzada (directriz 4), y fomentar la integración laboral de las minorías étnicas y las personas discapacitadas a partir de medidas activas y preventivas (directriz 9, antigua directriz 19)

<sup>88</sup> Se introduce una directriz adicional (13), dirigida a “*explotar el potencial del sector servicios*”, la cual guarda relación con objetivos que ya aparecían en el libro blanco, que reclamaban localizar nuevos yacimientos de empleo en dicho sector.

recomendaciones a los estados enfocadas hacia la activación de los sistemas de protección social y la potenciación de las políticas activas de empleo.

El primer **objetivo** identificado tiene que ver con la reducción del desempleo. La Comisión sostiene que el crecimiento económico no resolverá el problema del desempleo debido a “*la continua incapacidad para crear nuevos empleos*” asentada en “*las inadecuadas cualificaciones de la fuerza de trabajo, la incapacidad de adaptarse a las nuevas formas de trabajo y la desigualdad de oportunidades*” (COM 1997b:1).

Así, frente al **objetivo** de pleno empleo, propuesto por el gobierno sueco, la EEE identifica como principal meta la mera reducción del desempleo (sin concretar una tasa de desempleo a alcanzar, como pretendía la Comisión) o, como se expone en el título de empleo, la consecución de un alto nivel de empleo. Además, no es posible encontrar ninguna referencia a la calidad del mismo por lo que, implícitamente, las instituciones asumen el objetivo de combinar “el máximo nivel de empleo con casi cualquier empleo”, atribuido en esta tesis a la norma del empleo flexibilizado.

Paralelamente, la Comisión incide en reiteradas ocasiones en un segundo **objetivo** (¿qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) que traspasa la meta de reducir el paro: disminuir la tasa de dependencia con el fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social

*“The capacity to create jobs for an increasing part of the working population, thereby reducing the dependency ratio, is of fundamental importance for the sustainability of the social protection system”* (COM 1997a:5)

*“Está claro que la Estrategia Europea de Empleo aborda una de las inquietudes de los estados miembros en cuanto al futuro de la protección social: el futuro de su financiación. La tasa media de participación en el mercado de trabajo, muy reducida en toda la UE, y que es uno de los puntos principales de la Estrategia, está socavando la base de financiación de los sistemas de protección social”* (COM 1999a:11)

Los marcos interpretativos que aquí consideramos dominantes y contruidos para explicar el desempleo y la elevada tasa de dependencia registrada en los países europeos, son dos. En primer lugar, se identifica el marco interpretativo de la economía del conocimiento, dotado de un diagnóstico que proyecta la idea de que las economías

de los estados europeos han adoptado los rasgos de una “economía basada en el conocimiento”. Este diagnóstico se asocia a un pronóstico que reclama la potenciación de políticas activas de formación profesional, ocupacional (fomentadas incluso con elementos coactivos: “learnfare”) y continua, sin concretar aspectos clave en su desarrollo como la cuestión de su financiación. En segundo lugar, se identifica el marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social. Este marco elabora un diagnóstico que recalca la existencia de desincentivos presentes en diferentes campos de la protección social que inhiben la participación laboral de diversos grupos de personas. Su construcción, legitima una propuesta de activación de orientación liberal encaminada a reducir las prestaciones sociales, e introducir incentivos al trabajo.

### *1.1- El marco interpretativo de la economía del conocimiento*

Según Jacobsson (2004b), el discurso de la EEE, a diferencia del de la estrategia de empleo de la OCDE, tendente a atribuir los cambios a la globalización, se caracteriza por enfatizar las presiones que recaen sobre los mercados de trabajo derivadas del imaginario de la consolidación de una economía basada en el conocimiento.

Esta idea se aprecia con claridad en el análisis del discurso de los documentos de esta primera etapa. Así, la Comisión argumenta que *“it is important to realise that the reasons for a reform of social protection systems is not competition from third countries. Free trade and globalisation should not be seen as a threat to the European Social Model”* (COM 1997a:2).

Por el contrario, la principal fuente de presión se identifica a partir del discurso de la “inevitabilidad del avance de la economía del conocimiento”, producida mediante una aserción que se toma como evidente e indisputable: vivimos en una economía basada en el conocimiento (Crespo y Serrano 2004). Este discurso, que describe a la economía del conocimiento como un proceso sin sujeto que se impone a unos actores o unas estructuras condenadas a adaptarse (Boltanski y Chiapello 2002), se emplea como **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) fundamental en la construcción de un marco interpretativo que explica el desempleo y la inactividad de determinadas personas como resultado de un nivel de competencias o cualificaciones<sup>89</sup> insuficiente e

---

<sup>89</sup> Si bien es cierto que tras el consejo de Lisboa, la noción de competencia aparece con mayor frecuencia, en esta fase es destacable que las instituciones europeas utilizan sobre todo el término skills, traducido generalmente como cualificaciones

inadaptado a las nuevas demandas. De este modo, el concepto, debatible, de sociedad basada en el conocimiento y la información, se naturaliza a partir de un proceso ideológico a través del cual los conceptos sociales son transformados, vía discurso, en hechos de naturaleza fáctica (Crespo y Serrano 2004). La función de este proceso sería prevenir a la definición o diagnosis del cuestionamiento político ya que lo natural es indisputable y no puede ser contestado.

El marco de la economía del conocimiento introduce, en primer lugar, la idea de un cambio en la estructura de cualificaciones demandadas (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?). Este cambio implica el paso desde un mercado de trabajo demandante de “low skill jobs”, hacia un mercado caracterizado por la emergencia de nuevas actividades que demandan competencias más transversales y elevadas<sup>90</sup>: *“Skills structure are changing: we are moving from simple low-skilled jobs to jobs demanding new, broader and higher skills”* (COM 1997a:2)

A partir de esta idea, presente en algunos de los enfoques analizados en el apartado de la flexibilidad (apartado 2, capítulo II), se da a entender que los parados han sido expulsados del mercado de trabajo por el desajuste entre sus competencias o cualificaciones y las requeridas por las empresas, siendo por tanto ineludible que, durante el periodo de ausencia del mundo laboral, los parados amplíen o readapten su formación y sus capacidades si quieren reinsertarse con éxito: *“Today, with the labour market rapidly evolving to respond to changing needs and demands and becoming increasingly skills-based, it has become essential that those seeking employment are prepared to acquire new and different skills”* (COM 1997a:6).

Por tanto, se aprecia una construcción que resalta el cambio en la estructura de las cualificaciones demandas en el mercado de trabajo, más transversales y elevadas, subrayando además su carácter perentorio en una economía basada en el conocimiento que las torna obsoletas en periodos muy breves de tiempo, dado que, en el nuevo contexto, el conocimiento es, ante todo, incierto<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Esta idea fue refutada en el apartado dedicado a explicar el modelo de la especialización flexible. Como exponen Pollert (1991) o Lope (1996), el cambio tecnológico ha generado, simultáneamente, mayores y menores demandas de cualificación, junto a una polarización de las mismas.

<sup>91</sup> Las teorías de la economía del conocimiento sostienen que el conocimiento ha dejado de ser esotérico (restringido a unos pocos), en el marco de un entorno económico previsible, para convertirse en incierto, en el marco de un entorno económico imprevisible (Fernández-Enguita 2002).

Por otra parte, la Comisión (1998) sostiene, en consonancia con las teorías sobre el postindustrialismo, la idea (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?), cuestionable empíricamente<sup>92</sup>, de que el avance de la economía del conocimiento altera la estructura ocupacional, lo que viene a significar que las personas no solo participan en nuevas actividades asociadas a cualificaciones más amplias y transversales<sup>93</sup>, sino que también ocupan nuevos puestos. De esta forma, la Comisión argumenta que el empleo en Europa tiende a concentrarse en las ocupaciones más cualificadas (directivos, profesionales y técnicos), al tiempo que disminuyen las no cualificadas: *“Employment is increasingly concentrated in the higher skilled occupations, and the biggest declines are in unskilled elementary occupations. Evidence from member states suggests that vacancies are increasingly concentrated in these occupations...Nevertheless a disproportionate number of the unemployed, and particularly long-term unemployed, lack the appropriate skills to compete effectively in the labour market”* (COM1998:12).

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

*“The main lesson from the last 20 years is that income maintenance programmes will not provide adequate security. The huge resources in the benefit system need to be made more employment oriented. Unemployment benefit schemes must become more*

---

<sup>92</sup> En el apartado dedicado a analizar el enfoque de la empresa flexible, dentro del capítulo II, se expusieron diversas investigaciones que cuestionan la existencia de una pauta general de cambio ocupacional merced al avance de la economía del conocimiento y el cambio tecnológico. Algunas de las investigaciones citadas observan, además, un aumento de la polarización ocupacional que se agudiza en ciertos países como el Reino Unido o España, cuestionando así la idea de un cambio, en sentido ascendente, de la estructura ocupacional.

*effective: increasing incentives for the unemployed to look for a job by living them opportunities to upgrade their skills, so as to create progressively a real employability insurance instead of a simple unemployment compensation” (COM 1997a:3).*

La introducción de esta propuesta (**pronóstico** ¿qué hacer?), orientada a reformar los programas de mantenimiento de ingresos de modo que provean incentivos a los parados para que mejoren su empleabilidad, condicionando el disfrute de la prestación a la participación en políticas activas de empleo, implica una redefinición de la noción de seguridad vinculada a la norma social de empleo fordista. Así, la seguridad pasa a ser entendida como auto-aseguramiento que envuelve un amplio porcentaje de empleabilidad personal, relacionándose con los incentivos y oportunidades ofrecidas a los sujetos en materia de formación y con la responsabilidad de estos para sacarles el máximo partido, en lugar de con los dispositivos legales que protegen a los trabajadores contra el despido o con las políticas aseguradoras orientadas a proteger a los ciudadanos frente a un desempleo concebido como un riesgo social vinculado a las vicisitudes del mercado. El efecto de este planteamiento es un cambio en la representación del problema del paro, que pasa a situarse dentro del campo semántico de la culpa al asociarse a la insuficiencia de cualificaciones o a un inadecuado uso de las oportunidades formativas (en lugar de a las condiciones del mercado laboral), implicando así la deslegitimación de las políticas de garantía de ingresos ofrecidas sin contrapartidas.

La importancia del marco de la economía del conocimiento para abordar el problema del paro es detectable en las directrices insertas dentro del pilar de la empleabilidad (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?). Así, 7 de las 9 directrices presentes dentro del pilar de la empleabilidad (CON 2000) se centran en la potenciación de políticas activas de oferta que, como se explica en el capítulo III, se caracterizan por centrar sus esfuerzos en adecuar las cualificaciones de los trabajadores a los requerimientos de las empresas y del mercado de trabajo, a través de la formación profesional, ocupacional y continua. De forma complementaria, se reclama una mejora de la educación inicial, dado que se entiende como un requisito fundamental para que las personas interioricen la capacidad de adquirir cualificaciones futuras (“learn to learn”), así como una potenciación de los sistemas de formación en alternancia y formación profesional reglada. A fin de evidenciar esta característica, a continuación se presenta una síntesis

de las 7 directrices que, atendiendo al análisis desarrollado, se legitiman a través del marco de la economía del conocimiento:

- Proporcionar a los desempleados jóvenes antes de que lleven 6 meses en el paro, y a los desempleados adultos antes de que hayan pasado 12 meses, la posibilidad de un nuevo comienzo, relacionado con la idea del “seguro de empleabilidad” explicada anteriormente (directrices 1 y 2). En estas dos directrices se concreta el denominado enfoque preventivo que promueve intervenir a tiempo a escala individual para conseguir una integración rápida y eficiente en el mercado laboral. El nuevo comienzo es definido en las directrices como formación, reconversión, experiencia profesional, un empleo o cualquier otra medida que pueda favorecer la inserción. Sin embargo, la Comisión (1998:12) expone que un nuevo comienzo no es una garantía de empleo, estando más bien relacionado con proporcionar a los individuos oportunidades y competencias o cualificaciones; es decir, un seguro de empleabilidad: *“a new start is not a job guarantee. It means providing the individual with capabilities and opportunities to give them real chances to gain access to jobs in the open labour markets”*. De este modo, parece que dentro de las diferentes alternativas que entraña ofrecer un nuevo comienzo (prácticas laborales, orientación, asistencia en la búsqueda de empleo, rehabilitación, etc.) la formación ocupacional ocupa un lugar destacado. Por otro lado, es destacable la imprecisa recomendación de *“modernizar los servicios públicos de empleo de forma que estén en condiciones de llevar a cabo la estrategia de activación lo más eficazmente posible”*. En este sentido, parece que cada estado deberá dar un significado adecuado a su contexto en torno a la modernización de los servicios públicos, a fin de que impulsen con mayor eficacia las políticas activas de empleo.
- Ejecutar una aproximación de cooperación o partenariado para aumentar, en colaboración con los interlocutores sociales, las posibilidades de experiencia profesional y prácticas para los desempleados jóvenes y adultos, y fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida; especialmente en lo concerniente a las tecnologías de la información y centrándose, particularmente, en facilitar el acceso a tal formación los trabajadores de edad avanzada (directrices 5 y 6)

- Mejorar la educación inicial y la formación de los jóvenes para facilitar la transición de la escuela a la vida laboral (directrices 7 y 8), reforzando la eficacia de los sistemas educativos, prestando especial atención a los jóvenes con dificultades de aprendizaje a fin de reducir el número de los que abandonan prematuramente la escuela. Del mismo modo, se recomienda modernizar los sistemas de formación y formación profesional, aumentando el contenido de cualificaciones informáticas, así como la formación en alternancia.
- Promover un mercado abierto a partir del aumento de las oportunidades formativas para las personas con discapacidad, las minorías étnicas y otros grupos desfavorecidos (directriz 9).

Se observa como la importancia del marco de la economía del conocimiento para abordar el problema del desempleo, se traduce en una propuesta política (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) en la cual las responsabilidades de los sujetos con su empleo y del estado con el derecho al empleo de sus ciudadanos no aparecen equilibradas, ya que no existe ni una sola medida de demanda orientada a crear empleo, a activar el mercado de trabajo, o a favorecer actuaciones que incentiven fórmulas alternativas al despido. Asimismo, no existen recomendaciones que incentiven, como ocurre en el modelo universalista, la actuación del estado como patrono de último recurso para garantizar el empleo. La responsabilidad del estado se reduce a la provisión de políticas activas de oferta (formación profesional, ocupacional y continua) y una mejora de los sistemas educativos y de formación profesional reglada, a partir de una retórica de la prevención que asume que acciones formativas (a parte de otras medidas poco concretas tales como experiencias profesionales) antes de que el desempleo se prolongue (6 meses para parados jóvenes y 12 para adultos), o incluso antes de que se produzca (formación continua), son la mejor receta frente al desempleo. En esta misma línea, Watt (2004:121) ha expresado lo siguiente: *“there is a rhetorical commitment to “prevention” of taking steps to avoid people becoming unemployed in the first place. Here the record is more mixed. Governments have been encouraged to prevent the unemployed sliding into long-term unemployed, but the EEE has done little to stimulate workplace intervention to avoid redundancies”*.

Por añadidura, debe destacarse que la perspectiva de mejora de la eficacia del sistema educativo se asienta sobre presupuestos psicologistas e individualistas. Las



instituciones europeas hacen caso omiso a las diferencias en el rendimiento escolar atribuidas a causas relacionadas con el origen social que, como las evaluaciones sobre los resultados académicos han puesto de relevancia<sup>94</sup>, siguen ejerciendo una influencia notable. Por el contrario, el foco de atención se pone en problemas psicológicos o psicopedagógicos (jóvenes con dificultades de aprendizaje), cuyo tratamiento, se entiende, podría reducir el abandono temprano. Del mismo modo, la promoción de un mercado abierto, expresión con la que las instituciones europeas hacen referencia a la lucha contra la desigualdad de oportunidades, se deja, sencillamente, en manos de la formación, facilitando el acceso de grupos e individuos desfavorecidos a las cualificaciones demandadas en el mercado laboral (directriz 9). En este sentido, parece que la promoción del acceso a la formación y la mejora de la eficiencia de los sistemas educativos dentro de una economía basada en el conocimiento, puede suplir los esfuerzos redistributivos orientados a limitar las desigualdades de origen, así como la intensidad protectora de los sistemas de protección social y las políticas reguladoras. Se asume, así, en línea con la teoría del capital humano, que el aprendizaje y la formación requieren unos requisitos de esfuerzo y sacrificio individual que igualan a todos los ciudadanos, independientemente de sus circunstancias sociales. Los efectos de la segmentación de la oferta (ver capítulo II, apartado 3), que llevan a los empresarios a reclutar, para determinados puestos, a trabajadores insertos en colectivos desfavorecidos para satisfacer sus deseos de obtención de una fuerza laboral barata y flexible, documentados en múltiples investigaciones, no son tenidos en cuenta.

En suma, la producción del marco de la economía del conocimiento construye una representación en torno a la gestión del riesgo del desempleo que depende, fundamentalmente, de la acción y compromiso de los sujetos para aprovechar las oportunidades de formación. Es decir, depende de un auto-aseguramiento asociado al aumento de la empleabilidad, reforzado, si es necesario, con elementos coactivos llamados a fortalecer el compromiso de los parados con su formación.

*“Under the guidelines, the onus is on the member status to provide the unemployed and especially young people and long-term unemployed, with the skills they need to get them*

---

<sup>94</sup> Según Fernández-Enguita et al. (2010), si se atiende a los resultados del informe PISA, el 50% de diferencias en el rendimiento escolar puede atribuirse a causas directamente relacionadas con el origen social, mientras que otro 20% puede explicarse por la composición social del centro y un 7% por cuestiones estrictamente pedagógicas

*back into work. But the unemployed has also a responsibility to respond to the opportunity and incentives provided” (COM 1998:13).*

Respecto a la **atribución de culpa** (¿quién tiene el problema?), es destacable la identificación de los jóvenes como un colectivo frente al cual deben redoblar los esfuerzos en materia formativa, exigiéndoles la participación en acciones de formación antes de que lleven 6 meses en el paro (directriz 1). La cuestión de que se reclame estimular su participación en el mercado de trabajo mediante medidas activadoras, ha sido descrita por Lødemel y Trickey (2001) como una extensión del principio de educación obligatoria que se impone de forma coercitiva a los jóvenes. Su precaria situación laboral y sus dificultades de inserción (característica más marcada en países del sur de Europa) los convierte en un colectivo dócil para aceptar tales medidas.

Junto con este colectivo, aparecen los desempleados que lleven más de un año en el paro y los ocupados de edad avanzada. Este último colectivo exige que se incrementen las oportunidades de formación a lo largo de la vida, particularmente en el ámbito de las tecnologías de la información (directriz 6). De este modo, se aprecia como el objetivo de reducir las tasas de dependencia movilizándolo a los trabajadores de edad avanzada, se aborda también a partir del marco de la economía del conocimiento, haciéndose especial hincapié en el acceso a competencias que concuerdan con el paradigma tecnológico dominante en la misma (las Tecnologías de la Información y del Conocimiento<sup>95</sup>).

Por último, encontramos una mención a un grupo heterogéneo formado por personas con discapacidad, minorías étnicas e individuos desfavorecidos, de los cuales se enfatiza su dificultad para acceder a las competencias necesarias que les permita integrarse. Atendiendo a esta idea, la Comisión y el Consejo demanda que se preste atención a sus necesidades formativas desarrollando políticas activas que faciliten su integración. Nuevamente, la cuestión de la explotación empresarial de las pautas de jerarquización extralaboral es ajena a las instituciones europeas. El acceso a la formación es la solución que la EEE presenta para combatir los problemas de la discriminación a pesar de que, como se expuso en el apartado de la segmentación (apartado 3, capítulo II), la oferta laboral y sus rasgos es un factor fundamental para entender este fenómeno.

---

<sup>95</sup> La dominación del nuevo paradigma tecnológico es recogida, desde una perspectiva analítica y no empírica, por Castells (1997:233), al definir la sociedad informacional como un sistema que organiza su producción “*en torno a los principios de maximización de la productividad basada en el conocimiento mediante el desarrollo y la difusión de las tecnologías de la información*”

Finalmente, cabe resaltar como el marco de la economía del conocimiento está presente también en el pilar del fomento del espíritu de empresa, en el de la adaptabilidad y en el de la igualdad de oportunidades.

Respecto al pilar del *fomento del espíritu de empresa*, la idea de que en la nueva economía del conocimiento, la fuente principal para aumentar la productividad es el conocimiento o la capacidad para comunicarlo, lleva a las instituciones europeas a recalcar la falta de alicientes que las empresas poseen para contratar a trabajadores poco cualificados y, por ende, poco productivos. Este **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?), centrado nuevamente en la oferta laboral, obvia que, en ciertos sectores (hostelería, actividades del hogar, etc.) que no han cesado de crecer en los últimos años en los países del sur de Europa (Bosch y Wagner 2005a, 2005b), las exigencias empresariales en términos de cualificación son mínimas. Su formulación responde al cometido de legitimar un **pronóstico** (¿qué hacer?) que recomienda subvencionar empleos poco cualificados reduciendo las cotizaciones sociales a la seguridad social pagadas por las empresas a fin de fomentar su contratación. Esta recomendación se concreta en la directriz 14 (¿qué medidas específicas?) que insta a los estados a “*reducir la presión fiscal sobre el trabajo y los costes no salariales del trabajo, en particular el trabajo poco cualificado*”. La idea, por tanto, es reducir costes laborales vinculados a las cotizaciones sociales para favorecer la contratación de trabajadores poco cualificados. Una recomendación que puede suponer importantes modificaciones en los regímenes de recursos colectivos que prevalecen entre los sistemas de protección social forjados a partir de una lógica Bismarckiana cuya financiación depende, fundamentalmente, de cotizaciones proporcionales al salario directo (Friot 2004).

En relación al *pilar de la adaptabilidad*, cabe decir que se identifica, primordialmente, con el problema (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?) de la viabilidad de las empresas en un entorno cambiante (y por tanto con el problema del desempleo y su prevención), vinculado a una propuesta de descentralización de la negociación colectiva a nivel de empresa y de renovación de sus contenidos. Dentro del marco interpretativo de la economía del conocimiento, la renovación de esos contenidos (**pronóstico**, ¿qué hacer?) se asocia con la facultad de los interlocutores sociales para potenciar las políticas activas de formación continua en la empresa. Paralelamente, se recomienda que los estados (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) faciliten la inversión en recursos humanos en las empresas, identificando como su responsabilidad el apoyo a la

adaptabilidad de las empresas (directriz 16, 2000).

*“The capacity to adapt is decisive for the viability of enterprises, and their ability to seize new opportunities as well as for employment and job security”* (COM 1997b:6).

Como se observa en la cita, el discurso de la Comisión usa genéricamente el término adaptabilidad o, en este caso, capacidad de adaptación, para referirse tanto a las empresas (asociado al aseguramiento de su viabilidad) como a los trabajadores (ligada a su seguridad laboral). Sin embargo, mientras que en el caso de las empresas, se trata de un problema organizativo, en el caso de los individuos es un problema personal. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la adaptación es un proceso, pero la adaptabilidad es una cualidad que se vincula a una actitud positiva de los trabajadores frente a la formación continua (“life long learning”), actuando así como un seguro de empleabilidad preventivo para los ocupados en una *“nueva economía tecnológicamente más avanzada”* (COM 1997b:6). El aspecto diferencial en relación a este seguro de empleabilidad es que, dado que el colectivo identificado son trabajadores ocupados (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?) y no parados, la responsabilidad respecto a su gestión se reparte entre el individuo, las empresas y el estado, como destaca Jacobsson (2004b). Según su análisis, el discurso de la EEE expone, implícitamente, que los intereses de la empresa, los individuos y el estado convergen. *“For the enterprises, a well equipped labour force will ensure that the company can make efficient use of new technology, improve its productivity, etc. For the state employable person will mean lower costs for unemployment benefit support. For the individual, it will mean an insurance against unemployment”* (Jacobsson 2004b:51)

Esta representación armónica de la relación laboral, que obvia la divergencia de intereses entre empresarios y trabajadores en relación a la formación, representa un esfuerzo discursivo por producir una imagen de sujetos trabajadores dotados de una nueva cualidad, la adaptabilidad, acorde a los nuevos tiempos económicos, que explicita la lucha simbólica presente en el discurso de la activación por imponer una noción concreta de trabajo (Crespo et al. 2009). Una noción que sustituye el reconocimiento implícito de la asimetría de la relación laboral por una nueva representación del trabajo en la cual los intereses de los trabajadores y los de la empresa convergen, remarcando al mismo tiempo los deberes y responsabilidades del asalariado con ésta a pesar de que, al mismo tiempo, se demande al estado introducir contratos más adaptables y flexibles

(directriz 17, 2000) que, paradójicamente, debilitan el lazo entre el individuo y la organización al romper con la norma de la estabilidad en la trayectoria laboral.

La promoción de la adaptabilidad a partir del marco de la economía del conocimiento, se concreta (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) en la directriz 15 (1999) o 16 (2000), que recomienda a los interlocutores sociales alcanzar acuerdos para modernizar la organización del trabajo, incluyéndose entre los diversos temas a tratar<sup>96</sup>, la formación y el reciclaje; y en la directriz 17 (1999) o 18 (2000) que recomienda a los estados ofrecer incentivos fiscales para el desarrollo de la formación en la empresa.

Se aprecia que la última directriz mencionada insta a los estados a emprender reformas fiscales y legales para promover la inversión de las empresas en recursos humanos, asumiéndose que éstas tienen la necesidad e incluso la voluntad de invertir en formación continua y los empleados están motivados para aprovechar las oportunidades formativas de que dispongan. Sin embargo, la cuestión de la financiación no se aborda, dejándose en manos de cada estado y contexto de relaciones laborales.

Por último, el *pilar de la igualdad de oportunidades* que, desde las directrices de 1999 se centra exclusivamente en las mujeres, también asume el marco de la economía del conocimiento, al recomendarse, en la directriz 19 (1999 y 2000), que “*se garantice que las mujeres se beneficien de medidas activas del mercado de trabajo proporcionalmente a su tasa de empleo*”, siendo por tanto identificadas como un colectivo prioritario (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?) a la hora de seleccionar a los beneficiarios. Sin embargo, en este caso, debe destacarse la producción de otros **diagnósticos** (¿cuál es el problema?) que, a diferencia del planteamiento general en torno al desempleo, dan cuenta de una explicación más compleja sobre el paro de las mujeres y sus bajas tasas de participación en el mercado laboral que, aparentemente, tiene en cuenta más factores. Al mismo tiempo, nuevas problemáticas de índole cualitativo son introducidas.

*“A series of factors appear to influence the participation of women in the labour market. High levels of educational attainment are particularly associated with high levels of participation, while family circumstances –marriage or the birth of the first child exert a strong negative effect. The tax and benefit system may also play a role. On*

---

<sup>96</sup> Entre ellos, el cómputo anual del tiempo de trabajo, la reducción del tiempo de trabajo y de las horas extraordinarias, el fomento del trabajo a tiempo parcial y la interrupción de la actividad profesional

*the demand side, the availability of part-time work is significant, but the major factor is the development of service sectors(...) So far as occupational concert here is some evidence that glass ceiling exists” (COM 1998:15).*

En coherencia con este diagnóstico, la EEE introduce en 1999 el principio de la transversalidad (**pronóstico** ¿qué hacer?), que implica que la dimensión de género será tomada en cuenta en todas las políticas y por todos los actores. Sin embargo, diversas autoras (Magnusson et al. 2003; Mósesdóttir 2003) argumentan que la EEE enfatiza factores relativos a la oferta laboral, entre los cuales destacan la falta de cualificaciones de las mujeres, los desincentivos vinculados a los sistemas de prestaciones y de fiscalidad (explicados en el siguiente marco) y las disposiciones relativas al cuidado de niños y otras personas a cargo<sup>97</sup>, pasando por alto los factores relacionados con la falta de empleos de calidad y las prácticas discriminatorias de los empleadores<sup>98</sup>.

Las consideraciones de estas autoras son, a la luz del análisis del discurso desarrollado en esta tesis, acertadas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la inclusión de nuevas problemáticas incluidas en la directriz 20 (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) (1999 y 2000), “*combatir la discriminación entre hombres y mujeres*”, como la cuestión de lograr igualdad de salarios por un trabajo idéntico o equivalente y reducir las diferencias de ingresos vinculadas al género, no fueron acompañados de recomendaciones en torno a las políticas a aplicar. Quizá por este motivo, “*measures undertaken by members states (to reduce pay differentials between men and women) have been vague and have relied heavy on voluntary compliance*” (Mósesdóttir 2003:33, paréntesis no incluidos por la autora).

## *1.2- El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social*

---

<sup>97</sup> En relación a este punto, la directriz 21, “*conciliar la vida laboral con la vida familiar*” (1999, 2000) propone que “*se diseñarán, aplicarán y promoverán políticas de apoyo a la familia, incluidos servicios de cuidado de los niños y otras personas a cargo, que sean asequibles, de fácil acceso y de elevada calidad, así como sistemas de permiso parental u otro tipo*”. Con esta directriz, las instituciones europeas parecen asumir las ideas expuestas por la literatura de los regímenes de bienestar y de los modelos de empleo (ver capítulo II, apartado 3.2) que sostiene que la existencia de políticas sociales que contribuyen a la de-familiarización de determinadas necesidades, mejoran las posibilidades laborales de las mujeres.

<sup>98</sup> En coherencia con este planteamiento, no es de extrañar que, como Magnusson et al. (2003) observan, la mayoría de los países haya abordado el problema de la desigualdad de género en los Planes Nacionales de Acción a partir de medidas activadoras centradas, bien en aumentar el porcentaje de mujeres participando en políticas activas de empleo, bien en reformar los sistemas de prestaciones y de fiscalidad.

Bosco y Chassard (1999) observan un cambio fundamental en el discurso europeo en relación a la protección social y el empleo desde el lanzamiento de la EEE. Según su análisis, la cuestión central de cómo hacer la protección social más favorable al empleo descansa en la prevención y la rehabilitación y no en los desincentivos asociados a las políticas de garantía de rentas. De este modo, el discurso en torno a la protección social y su efecto desincentivador, dominante en la primera parte de la década de los 90, se habría diluido a partir del desarrollo de una estrategia preventiva orientada hacia la empleabilidad y el fomento de una fuerza de trabajo cualificada, más próxima por tanto al modelo de activación universalista que al modelo liberal.

Asumiendo que, como se ha detallado en el análisis del marco interpretativo de la economía del conocimiento, la EEE enfatiza el desarrollo de una fuerza de trabajo cualificada a partir de la producción de una representación del desempleo y su gestión que aumenta las exigencias frente a los individuos, el análisis del discurso desarrollado en este trabajo considera que el marco de los desincentivos en los sistemas de protección social sigue ocupando un espacio central en la explicación de las instituciones europeas en torno a desempleo y, sobre todo, la propensión de determinados colectivos hacia la inactividad. Así, se entiende que el cometido principal de este marco interpretativo es justificar una reforma de los sistemas de protección social dirigida a reducir la tasa de dependencia (segundo **objetivo** identificado en esta fase junto con el desempleo).

Dado que existen diversos sistemas de protección social, así como diferentes problemáticas y desafíos propios de cada contexto societal, una primera función del discurso de las instituciones europeas es construir una definición del modelo social europeo orientada a transmitir a los estados la existencia de un modelo común que se enfrenta a desafíos también comunes y que requieren una respuesta: la eliminación de los desincentivos a partir de una estrategia de activación de los sistemas de protección social. Esta concepción representa los sistemas de protección social como un factor productivo en lugar de cómo un conjunto de dispositivos orientados a corregir los fallos del mercado y favorecer la disminución de las desigualdades.

La definición del modelo social europeo subraya, en primer lugar, la existencia de un sistema de protección social genuinamente europeo, fundamentado en unos valores comunes que requieren ser potenciados. Estos valores confluyen en la idea de que existe

compatibilidad entre progreso económico y unos niveles de protección social sólidos. Así, el modelo social europeo se define, en contraposición al modelo estadounidense, como un modelo *“based both on common values and the understanding that social policy and economic performance are not contradictory but mutually reinforcing”* (COM 1997a:1) o, como un modelo *“que está basado en la convicción y la evidencia de que el progreso social y el económico van acompañados y constituyen factores que se refuerzan mutuamente”* (COM 1999a:7)

A fin de reforzar de esta idea, la Comisión argumenta que, a menudo, los estados dotados de sistemas de protección social fuertes presentan mejores resultados en términos de PIB per cápita que aquellos cuyos sistemas de protección social están escasamente desarrollados: *“Member states with a strong safety net often perform better in terms of GDP per capita or external balance than member states with a weaker safety net”* (COM 1997a:2); a pesar de que, al mismo tiempo, se destaque la necesidad de compatibilizar las redes de seguridad con los criterios de equilibrio presupuestario ya que *“only countries with a sound economy are able to maintain a high level of social protection”* (COM 1997a:2).

Teniendo en cuenta la compatibilidad entre progreso económico y unos niveles de protección social sólidos, la Comisión ahonda en una definición de la protección social que subraya, fundamentalmente, su contribución a la eficiencia y la adaptabilidad de las economías europeas, siendo representada como un factor productivo.

Esta concepción, fundamentada en el **diagnóstico** (¿por qué se ve como un problema?) de que el rasgo más genuino del modelo social europeo es la existencia de unos sistemas de protección social que fomentan y no entorpecen el progreso económico, sustituye el lenguaje de los derechos sociales por el lenguaje de la economía, despolitizando así el significado atribuido socialmente a la protección social, relacionado con valores tales como la equidad, la justicia social o el reconocimiento de la dependencia de la clase asalariada (a pesar de que no siempre fuera esta su función explícita, ver capítulo I). Esta despolitización, contribuye a identificar, como principal objetivo, la necesidad de modernizar los sistemas de protección social, potenciando aquello que, según la definición introducida, más les caracteriza: su disposición a favorecer la eficiencia del mercado. Esta idea se aprecia con claridad en el siguiente enunciado:



*“La protección social puede facilitar la capacidad de adaptación en el mercado de trabajo y ayudar a conseguir mejores resultados económicos. La protección social es un factor productivo: su modernización significa aprovechar hasta donde sea posible su potencial en este sentido” (COM1999a:7).*

Una vez construida una concepción común a los diferentes países sobre los sistemas de protección social, que recalca su contribución a la eficiencia económica, la siguiente labor de las instituciones europeas es elaborar una explicación que justifique la necesidad de reformar o modernizar los sistemas de protección social para reducir la tasa de dependencia (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?). Según la Comisión (1997 a; 1999a), deben reformarse para asegurar su sostenibilidad en un contexto en el que los países europeos se enfrentan a desafíos demográficos, relacionados con el envejecimiento de la población, haciendo hincapié, al mismo tiempo, en las transformaciones provocadas por la UEM y sus exigencias relativas al mantenimiento de una hacienda pública saneada. De forma conjunta, la Comisión destaca que los sistemas de protección social, si bien han sido efectivos reduciendo la pobreza, habrían errado a la hora de favorecer la integración social de determinados colectivos, cuestión que se asocia plenamente a la inserción laboral.

*“Big public deficits and the lack of success in social integration are the real threat to the European social model. Social protection has both a success, in terms of alleviating poverty, and a failure, in terms of promoting full integration within society” (COM 1997a:2).*

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

### 1.2.1 Trabajadores de edad avanzada

La Comisión entiende que la EEE puede contribuir a reducir la tasa de dependencia de los trabajadores de edad avanzada, dado que los desafíos derivados del envejecimiento de la población, *“exigen una combinación coherente de medidas centradas en el mercado de trabajo y en las pensiones” (COM 1999a:14).* Según la Comisión,

incrementar las tasas de participación laboral de este colectivo es un imperativo económico, enraizado en la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social, en un momento en el que las proyecciones demográficas prevén una reducción de las personas en edad activa y un aumento de las de edad avanzada<sup>99</sup> (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?). Sin embargo, la Comisión rehúsa centrarse simplemente en los factores económicos para justificar una reforma de los sistemas de jubilación que puede representar un recorte de derechos, recalcando la función integradora del empleo, vinculada al concepto de envejecimiento activo: “*Los sistemas de protección social deben eliminar los factores que incentivan a los trabajadores de más edad a abandonar el mercado de trabajo, y no sólo por el coste que ello implica, sino porque la jubilación anticipada va en detrimento de los objetivos de crear una sociedad participativa y de estimular el envejecimiento activo*” (COM 1999a:11).

Por otra parte, la Comisión aduce que la baja participación laboral de este colectivo se debe, en buena parte (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?), a los desincentivos generados por las políticas de jubilación anticipada profusamente empleadas en ciertos países. Estas políticas influyen en el comportamiento de los trabajadores y los empresarios, restando atractivo a aquellos instrumentos que, como la formación continua, pueden alargar la vida activa de las personas: “*Workers expectation have changed with the massive growth in early retirement opportunities. Where firms have become less willing to invest in training their older workers or in promoting them, the individuals concerned have become less motivated and have often come to see early retirement as the best –or only- option*” (COM 1997a:8)

A partir de estas explicaciones o diagnósticos, la Comisión propone una estrategia de activación (**pronóstico** ¿qué hacer?) orientada a limitar las salidas (Barbier y Ludwig-Mayerhofer 2004), eliminando los incentivos al abandono temprano como medio para generar empleo<sup>100</sup> (cuestión que la Comisión aborda pero que no se traslada a las

---

<sup>99</sup> En la comunicación “Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la solidaridad y la prosperidad entre generaciones” (1999), la Comisión sostiene que entre 1995 y 2015 la generación comprendida entre los 15 y los 29 años habrá descendido un 16% (equivalente a 13 millones), mientras que la generación comprendida entre 50 y 64 años aumentará un 26% (más de 16 millones).

<sup>100</sup> En las recomendaciones de la Comisión al Consejo sobre las directrices del año 2000, esta exponía que “*the single most powerful factor behind low employment rates of older people in Europe has been the generalised use of early retirement incentives, provided either by public authorities or by collective agreement*” (COM 1999b:6)

directrices) y alargando la edad de jubilación a partir de estímulos positivos que la flexibilicen, permitiendo, por ejemplo, que el trabajador reduzca su jornada o limite sus tareas sin abandonar el mercado. En este sentido, es destacable que la Comisión no recomienda, de manera explícita, alargar la edad legal de jubilación. Del mismo modo, la Comisión reclama la necesidad de compensar la lucha contra los desincentivos con nuevas oportunidades que, tal y como se advirtiera en el marco de la economía del conocimiento, aparecen ligadas a la potenciación de políticas de formación continua que favorezcan la adopción por parte de los trabajadores de edad avanzada, de la nueva actitud vital requerida: una adaptabilidad ligada a la constante renovación de las competencias o cualificaciones. Así, se pretende que estos trabajadores no descuiden su empleabilidad, de forma que puedan alargar en el tiempo su salida del mercado y su instalación en la dependencia. Se asume, además, que en ausencia de los desincentivos asociados a la jubilación temprana, los trabajadores y las empresas tendrán más alicientes para invertir en formación.

Estas recomendaciones se concretaron en (**pronóstico** ¿qué medidas específicas) la cuarta directriz, aprobada por el Consejo en el año 2000, que recomendaba “*revisar y en caso necesario, reestructurar el sistema de prestaciones y fiscalidad, a fin de desarrollar una política tendente a la prolongación de la vida activa que incluya medidas apropiadas tales como el mantenimiento de la capacidad de trabajo, el aprendizaje a lo largo de la vida y otras fórmulas de trabajo flexible, de forma que los trabajadores de edad también pueden seguir participando en la vida activa profesional*”.

Por tanto, puede sostenerse que la lucha contra los desincentivos que afecta a los trabajadores de edad avanzada, si bien reclama esfuerzos poco concretos encaminados a reformar las prestaciones, que pueden implicar reducciones de las pensiones, pone el énfasis en la prevención, haciendo hincapié en la formación continua y en el desarrollo de estímulos positivos que promuevan su permanencia en el mercado laboral.

### 1.2.2 Personas en riesgo de exclusión social

El fallo de las políticas de protección social para integrar socialmente a un perfil de población en riesgo de exclusión social es el **diagnóstico** principal (¿por qué se ve como problema?) que la Comisión adopta como punto de partida para justificar la

activación de ciertas políticas de garantía de rentas, contributivas o de asistencia social, definidas genéricamente a partir del término “benefits” o “prestaciones sociales”.

El colectivo de personas en riesgo de exclusión social (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?) se define por su ausencia de participación en el mercado laboral, y no por una serie de atributos sociales compartidos (procedencia social o geográfica, género, edad, etc.). En este sentido, es reseñable que, para las instituciones europeas, durante esta primera fase de la EEE, cualquier integración laboral equivale a integración social (Martínez 2011) y, al mismo tiempo, el desempleo prolongado se representa como el principal factor explicativo de la exclusión social y la marginalidad. Así, la Comisión entiende la exclusión social como un proceso biográfico y no tanto como una categoría social, definiéndola como “*a vicious circle, leading from long-term unemployment to the break of family ties, and eventually to marginality and delinquency*” (COM 1997a:9).

La definición de los excluidos propuesta por las instituciones europeas muestra una gran afinidad con la desarrollada por Rosanvallon (1995), según la cual éstos no forman una categoría social, siendo tan solo un conjunto de individuos que comparten ciertos perfiles biográficos y tienen en común haber experimentado una serie de percances en su vida. Así, dado que estos individuos no pueden describirse atendiendo a características objetivas, debe rechazarse aprehenderlos como un grupo o colectivo social: “*No tiene sentido tratar de aprehender a los excluidos como una categoría. Lo que hay que tomar en cuenta son los procesos de exclusión. La situación de los individuos de que se trata, en efecto, debe comprenderse a partir de las rupturas, los desfases y las interrupciones que sufrieron (...) Así pues, no sirve de gran cosa contar a los excluidos. Lo importante es analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a las situaciones de exclusión*” (Rosanvallon 1995:194).

La focalización de las instituciones europeas en los excluidos es indisociable de las transformaciones en el debate social que acontece tras la crisis del modelo fordista. Transformaciones que, sintéticamente, han sido descritas por Boltanski y Chiapello (2002) como el paso de un debate estructurado en torno a la cuestión de las desigualdades hacia un debate centrado cada vez más en el tema de la exclusión social.

Por otro lado, es destacable que, mientras que la noción de desigualdad se presentaba como el resultado de una asimetría social, de la cual se beneficiaban algunas personas, la exclusión aparece como el mero desenlace a una trayectoria individual negligente, permitiendo así señalar una negatividad sin pasar por una acusación: “*A diferencia de la explotación, la exclusión no solo no beneficia a nadie, de tal suerte que nadie puede ser considerado responsable salvo por negligencia o por error, sino que todavía conserva siempre resonancias de las propiedades negativas vinculadas a sus propias víctimas*” (Boltanski y Chiapello 2002:457).

En el discurso de la Comisión, dos explicaciones fundamentales (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) dan cuenta del fallo de las políticas de protección social para integrar a este difuso colectivo que, además, conectan con el planteamiento individualista y ajeno a la cuestión de los antagonismos entre grupos sociales que Boltanski y Chiapello (2002) vinculan al discurso dominante sobre la exclusión social.

En primer lugar, la Comisión asume, como el principal teórico del “workfare” (Mead 1997), que las personas en riesgo de exclusión, generalmente poco cualificadas, tenderán a rechazar empleos si los ingresos que proporcionan no superan a aquellos que pueden obtener a partir de las prestaciones sociales. “*Dependency on social protection is likely to grow for as long as the net gain expected from return to work is small(...)* it may occur that an unemployed person gets a disposable income from benefits which is higher than the one he could expect when back in work. Although administrative controls and social pressures may lead people to look actively for a job despite high replacement rates, in the long run such a situation is not conducive to employment. Financial incentives are necessary to reinforce work incentives” (COM 1997a:6).

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

“*The excluded experience major difficulties in finding a job because they are unable to meet firms’ requirements in terms of skills, productivity and flexibility. It is very difficult to require marginalised people to be as productive and flexible on the labour market as*

*skilled and fully integrated workers. In trying to rebuild their lives, excluded people need to be offered integration opportunities” (COM 1997a:9).*

Ambas explicaciones asumen, por tanto, una aproximación psicologicista al problema del desempleo o la inactividad de este difuso colectivo (ver capítulo III, apartado 2.1.1) que atribuye la responsabilidad al individuo, subrayando su falta de motivación para aceptar los empleos a los que pueden acceder y su incapacidad para adaptarse a las exigencias del mundo laboral. En este sentido, es posible detectar una contradicción entre una explicación que acusa a estas personas de rechazar la participación laboral en favor de la dependencia, y otra que alude a su inhabilidad para insertarse laboralmente.

La explicación psicologicista del desempleo que afecta a este grupo de trabajadores se corresponde con un propuesta de activación (**pronóstico** ¿qué hacer?) que, como la defendida por Mead (1997), representa las políticas de garantía de ingresos como un "gift" o donación que exige ciertas contrapartidas, justificando por tanto la introducción de un principio de la contractualización o norma de la reciprocidad, que hace del merecimiento la base de la condición de legitimidad de la ciudadanía (Serrano y Moreno 2007). Por este motivo, el objetivo principal que se otorga a la reforma de las prestaciones sociales es garantizar que estas personas se esfuerzan y comprometen para revertir la situación en la que se encuentran, poniendo el foco de atención en el comportamiento de los individuos y su ética laboral.

*“European countries need to turn a passive and precarious solidarity with excluded people, into a contract that offers them real opportunities of both social and economic integration, in return for a commitment to make an effort themselves.” (COM 1997a:10).*

Según Crespo y Serrano (2004), las instituciones europeas construyen una representación conductista de estos individuos. La idea que late bajo esta representación es que las personas elegirán el camino más gratificante o menos dificultoso a partir de una motivación ejercida por factores externos, tratándose por tanto de una adaptación pasiva a una situación externamente impuesta y, por tanto, de naturaleza coercitiva.

Las contrapartidas que exigidas para conducir a este tipo de personas a la integración laboral se concretan (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?), de forma bastante vaga, en las directrices 3 y 4, integradas bajo el epígrafe *“sustituir medidas activas por pasivas”*.

La directriz 3 propone que cada estado *“se esforzará por incrementar sustancialmente el número de personas que pueden acogerse a medidas activas capaces de facilitar su inserción profesional con vistas a su integración efectiva en el mercado de trabajo”*. Como señala la Comisión (1999a:9), *“conforme a la directriz 3, los estados miembros se comprometen a que aumente el número de personas acogidas a las medidas activas que mejoran sus posibilidades. Las medidas de activación deben centrarse en las necesidades de los individuos y, por tanto, exigirán que se forje un vínculo sólido entre los órganos que gestionan las prestaciones y las oficinas públicas de empleo. Ello puede exigir también la reforma de las condiciones de acceso a las prestaciones para garantizar el equilibrio entre los derechos individuales a las prestaciones y su disponibilidad para actividades de formación u otras medidas”*.

Respecto a la directriz 4 (introducida en 1999 y reformulada ligeramente en las directrices del año 2000) se recomienda a los estados *“que se revisará y, en su caso, cambiará el enfoque de su sistema de prestaciones y fiscalidad, a fin de ofrecer estímulos a los desempleados o a las personas inactivas para que busquen o acepten empleo o medidas destinadas a mejorar su capacidad de inserción profesional y de incitar a los empresarios para que creen nuevos puestos de trabajo.”* (Directrices 1999 y 2000). Enfatizando la pertinencia de esta directriz, y soslayando en cierta medida la ambigüedad del Consejo, la Comisión recalca que *“hoy día los sistemas deben ofrecer incentivos serios para trabajar y que trabajar resulte rentable...”* prosiguiendo que *“la protección social no debe obstaculizar la vida económica desincentivando el trabajo”* (COM 1999a:14)

Por tanto, las directrices reclaman a los estados, a partir de una orientación muy próxima al enfoque liberal, que como se señaló, tiene una marcada influencia de la propuesta norteamericana de “workfare”, reforzar la presión social sobre los parados aumentando los controles administrativos que garantizan su compromiso con la búsqueda de empleo y la mejora de la empleabilidad. Igualmente, se recomienda endurecer las condiciones de acceso a las prestaciones sociales, incrementando de esta forma los incentivos para que las personas acepten empleos a los que pueden aspirar, propugnando por tanto cierta re-mercantilización del sistema (Pierson 2006). Además, la recomendación que insta a los estados, en la directriz 4, a ofrecer estímulos a los parados o a las personas inactivas para que acepten un empleo, puede traducirse en diversas opciones tales como la redefinición de los requisitos asociados al trabajo

aceptable o colocación adecuada, o la introducción de “in-work benefits” que permitan combinar la prestación, o una parte, con una actividad laboral. El objetivo de estas medidas de activación es que los individuos sean tan activos como sea posible, anteponiendo cualquier actividad laboral remunerada a la protección social (work-first approach), denominada peyorativamente como dependencia.

Finalmente, cabe destacar que el marco interpretativo de los desincentivos aplicado a este grupo de personas también se corresponde con medidas de activación de demanda centradas, en este caso, en la reforma de los sistemas de fiscalidad, a fin de incitar a los empresarios a que creen empleos. Teniendo en cuenta que existe una directriz (14) que, como se explicó en el marco de la economía del conocimiento, recomienda explícitamente reducir los costes no salariales del trabajo poco cualificado, es difícilmente entendible la razón por la cual las instituciones mezclan, de manera un tanto confusa, ambos tipos de activación en una misma directriz, equiparando los desincentivos que afectan a los parados con los que afectan a las empresas.

### 1.2.3 Desincentivos que afectan a las mujeres

El marco de los desincentivos también se aprecia a la hora de abordar la necesidad de incorporar a las mujeres al mercado de trabajo, dado que éstas representan uno de los colectivos prioritarios de movilización en la EEE, en base a la evidencia de que sus tasas de empleo, con la excepción de países como Suecia, Dinamarca o Reino Unido, es sensiblemente inferior a la de los hombres. El objetivo de ampliar su tasa de empleo irá ganando importancia a medida que avanza el proceso, de modo que en las directrices posteriores (2002 y 2003) se recogerá el objetivo de situarla en el 57% en el año 2005 y en el 60% en el año 2010.

La contribución de la reducción de las desigualdades de género a la disminución de la tasa de dependencia es la idea central que guía el discurso europeo sobre las políticas de igualdad (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?): *“Reducing the gender gap in unemployed by actively supporting increased employment rates for women is an essential element in raising the overall employment rate in the Union”* (COM 1998:3)

Según la Comisión, ciertos elementos de los sistemas de protección social desinhiben la participación laboral femenina (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?). Concretamente, se hace mención a la existencia de derechos económicos derivados del



matrimonio o de la familia que desalientan su participación: *“In virtually all member states the social protection system contains elements which connect the social protection of an individual to his or her specific family situation”* (COM 1997a:15). Estos derechos derivados, presentados como válidos en el pasado en tanto en cuanto reconocieron el valor del trabajo reproductivo o de cuidado, generan sin embargo un efecto desincentivador, inhibiendo la participación laboral femenina: *“Derived rights can create disincentives for women to enter the labour market or take up jobs in the informal economy”* (COM 1997a:15).

Teniendo presente este **diagnóstico**, el **pronóstico** (¿qué hacer?) se vincula a la individualización de los derechos, haciendo hincapié en la división de los derechos de las pensiones y en los determinados por las pensiones por viudedad que, como indica la Comisión (1997a), pueden generar situaciones en las cuales una persona que nunca ha participado en el mercado obtenga una pensión más alta (en base a la trayectoria completa del difunto cónyuge) que otra que ha completado su vida laboral. En este sentido, se apunta que el objetivo es tratar a cada trabajador como un individuo.

Este marco se concreta (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) en una recomendación que, bajo el epígrafe “integración en las políticas generales de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”, recomienda *“reducir los efectos disuasivos de los sistemas fiscales y de prestaciones, independientemente del ámbito en que se presten, dada su negativa influencia sobre la mano de obra femenina”* (directriz 19 1999 y 2000).

Del mismo modo, también aparece una recomendación que, como se señaló previamente, alude, en lugar de a reducir los desincentivos, a aumentar los incentivos a la participación a partir de un incremento de los recursos asignados a los servicios de cuidado de los niños y otras personas a cargo (directriz 21 1999 y 2000).

En este sentido, es destacable que, tal y como se señaló en el marco de la economía del conocimiento, el enfoque de la transversalidad asume diagnósticos más complejos y variados que, lamentablemente, no se traducen en recomendaciones concretas que puedan revertir la discriminación en razón del género.

### *1.3- Modelo de activación inferido con el análisis de los marcos interpretativos*

El análisis desarrollado ha mostrado que las instituciones europeas identifican, en la primera fase de la EEE, dos principales **objetivos**: la consecución de un alto nivel de empleo; y la disminución de la tasa de dependencia con el fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Ambos se abordan a partir del marco de la economía del conocimiento y del marco de los desincentivos en los sistemas de protección social, a pesar de que cada uno de ellos sea más dominante para explicar y hacer frente a un objetivo u otro.

La propuesta de reforma de las políticas de empleo que se infiere con el análisis de los marcos interpretativos está dotada, de ideas y asunciones cercanas al tipo ideal de modelo de activación de workfare y liberal, especialmente en lo que concierne a la explicación del desempleo y de la inactividad de determinados individuos en riesgo de exclusión social. En base a estas ideas, se sugieren medidas, poco concretas o ambiguas, pero ciertamente coherentes con una aproximación psicologicista al problema del paro. Sin embargo, también son identificables ideas de ascendencia nórdica y socialdemócrata, próximas al modelo universalista, tales como el objetivo de potenciar la participación laboral femenina a partir de una mejora de los “*servicios de cuidado a niños y otras personas a cargo*” (COM 2000:13), o el énfasis en la cualificación de la mano de obra. Estas ideas están muy presentes en el marco de la economía del conocimiento, pero se presentan a partir de argumentaciones que apenas se relacionan con las ideas de equidad y justicia social propias de la propuesta universalista y, sobre todo, con la idea de la responsabilidad de la sociedad con el bienestar de sus ciudadanos y su derecho a un empleo de calidad. Por este motivo, no pude sostenerse que las instituciones europeas, en esta primera etapa, hayan concretado una propuesta idéntica al tipo ideal liberal. Más bien esbozan un modelo de activación contextualizado en una supuesta herencia social europea que, sin embargo, disputa normas y principios fuertemente arraigados en diversos contextos sociales, introduciendo problemáticas y representaciones en torno al empleo, el desempleo y los trabajadores que fueron desconocidas para las políticas que dieron origen a la norma social de empleo fordista. En definitiva, este modelo de activación se concreta en directrices que instan a los gobiernos a:

1. Mejorar los sistemas educativos y la formación profesional reglada para facilitar la transición de la escuela al trabajo.
2. Potenciar las políticas activas de formación ocupacional a partir de incentivos y/o obligaciones ligadas a las prestaciones por desempleo o a ciertas políticas de asistencia social, centrándose, particularmente, en los parados de larga duración (antes de que pasen 12 meses) y los jóvenes desempleados (antes de que pasen 6 meses).
3. Aumentar la importancia otorgada a la formación continua (para trabajadores empleados y, especialmente, de edad avanzada), a partir de su potenciación en el marco de la negociación colectiva, y, del lado de los estados, mediante reformas fiscales y legales que faciliten la inversión de las empresas en recursos humanos, sin concretar su financiación.
4. Activar los sistemas de protección social (haciendo mención de manera genérica a las prestaciones sociales), endureciendo las condiciones de acceso a las prestaciones sociales e introduciendo contratos de activación que imponen nuevas responsabilidades a los parados, relacionadas con la búsqueda activa de empleo y la mejora de la empleabilidad. De forma complementaria, se entiende que de las directrices pueden desprenderse reformas dirigidas a redefinir el concepto de colocación adecuada e introducir prestaciones vinculadas a la participación laboral (“in-work benefits”).
5. Abaratar los costes laborales no salariales, en particular los del trabajo menos cualificado.

## 2- 2ª Fase de la Estrategia Europea de Empleo 2001- 2005

La segunda fase de la Estrategia se inicia con el Consejo de Lisboa y alcanza hasta la aprobación de las directrices del año 2003-2005 que, por primera vez, tendrán un periodo de aplicación de dos años, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión (2003). Durante esta etapa, debe señalarse, además, la emergencia de un nuevo proceso: la aprobación de una agenda social específica. Con él, se constituye en la política europea un triángulo cuya tercera pata será la política social que, tras Lisboa, gozará de una nueva gobernanza, similar a la de la EEE, orientada a coordinar las políticas sociales de los estados miembros, los cuales deberán presentar Planes Nacionales de Inserción Social (PNIS) basados en directrices comunes<sup>101</sup>. Por este motivo, Rhodes (2000) denomina el proceso de Lisboa como el “Maastricht del Bienestar”.

En lo que concierne a las directrices para las políticas de empleo aprobadas en esta fase de la EEE, el Consejo aprueba 3 planes desde el año 2001 al 2005. Los dos primeros planes anuales (prácticamente idénticos entre sí<sup>102</sup>), estructurados todavía en torno a los cuatro pilares, introducen, como principal novedad respecto a las directrices del año 2000, el compromiso respecto a nuevos objetivos horizontales derivados de la agenda de Lisboa. Del mismo modo, se observa cierta simplificación (las directrices pasan de 21 a 18) y cambios menores en la redacción de determinadas directrices. Por ejemplo, dentro del pilar de la empleabilidad, las directrices 3 y 4 se integran en la nueva

---

<sup>101</sup> La emergencia de un proceso de coordinación de la política social europea similar a la EEE, anticipado en Lisboa, se pone en marcha formalmente tras el Consejo de Niza (diciembre del año 2000), en el cual se aprueba la Agenda Social Europea articulada en torno a la lucha contra la exclusión social. Tras el Consejo de Niza, los estados deben presentar, cada dos años, planes nacionales para la inclusión social (PNIS) basados en cuatro objetivos principales: empleo y acceso a los recursos; prevención de los riesgos de exclusión; actuación a favor de grupos específicos de personas más vulnerables; y movilización de todos los agentes. Como señala Cachón (2004), la interrelación entre los PNA y los PNIS será evidente al señalarse en Niza que “*la mejor protección contra la exclusión social es el acceso al empleo*”, constituyendo las políticas activas un elemento central dentro de las políticas contra la exclusión social

<sup>102</sup> Entre las directrices del año 2001 y 2002 el cambio más destacado es la introducción de un nuevo objetivo horizontal que se suma a los cinco anteriores introducidos en 2001, expresando que “*los estados se esforzarán en garantizar que las políticas en los cuatro pilares contribuyan a mantener y mejorar la calidad de los puestos de trabajo*”. Respecto a las directrices, el único cambio afecta a la nueva directriz 4 introducida en 2001 –relativa a los sistemas de educación y formación– en la cual se añade un nuevo párrafo que alienta a los estados miembros a que faciliten “*la movilidad, la educación y la formación a largo de la vida, prestando atención a factores como la enseñanza de lenguas extranjeras, el mayor reconocimiento de las cualificaciones y de los conocimientos adquiridos mediante enseñanza, formación y experiencia*”. Ese reconocimiento, administrativo, de las cualificaciones a partir de la experiencia laboral, está particularmente atrasado en España.

directriz 2, cambiándose el título, “sustituir medidas pasivas por activas”, por “un planteamiento más favorable al empleo: sistemas de protección social, regímenes fiscales y sistemas de formación”. Sin embargo, el análisis de la nueva directriz muestra que se recogen los mismos propósitos: reformar los regímenes fiscales y de protección social para ofrecer incentivos a los desempleados y, de forma novedosa, promover que los parados actualicen sus competencias en tecnologías de la información y la comunicación. Por otro lado, el enunciado que precedía a la directriz 9: “promover un mercado de trabajo abierto para todos” es sustituido, en la nueva directriz 7, por el enunciado: “luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo”, incluyéndose un nuevo colectivo: los inmigrantes. En cualquier caso, el planteamiento sigue siendo idéntico, a pesar de que se inste a “combatir *todas las formas de discriminación*”, identificándose nuevamente una perspectiva de oferta que no concede importancia a las tramas de jerarquización extralaborales y señala, como principal diagnóstico, las dificultades de estos colectivos para acceder a las cualificaciones necesarias.

De forma conjunta, es destacable la aparición de una nueva directriz (directriz 3) que unifica las recomendaciones dispersas en distintas directrices (4 y 6) dirigidas a movilizar a los trabajadores de edad avanzada. Esta nueva directriz, inserta bajo el epígrafe “desarrollar una política para prolongar la vida activa” recomienda, nuevamente, medidas positivas para mantener las competencias de los trabajadores y, novedosamente en las directrices, una revisión de los sistemas de ventajas fiscales a la jubilación. Esta directriz será objeto de debate en los sucesivos consejos y comunicaciones de la Comisión (COM 2002, 2003). Junto con esto, se introducen, con la nueva directriz 4, relativa al los sistemas de educación y formación profesional, el objetivo de reducir a la mitad la tasa de abandono escolar temprano.

Respecto a las directrices 2003-2005, el cambio formal, no tanto en el contenido, es más abrupto, al ser focalizadas en la consecución de los tres nuevos objetivos propuestos por la Comisión (2003) a fin de integrar la agenda de Lisboa en la EEE: pleno empleo; mejorar la calidad y la productividad del trabajo; y reforzar la cohesión y la inclusión social. Por añadidura, debe destacarse la sustitución de las 18 directrices por 10 “orientaciones específicas” que, en lugar de estructurarse en torno a 4 amplios y abstractos pilares, constituyen prioridades de actuación vinculadas a objetivos políticos concretos (promover el aprendizaje permanente, aumentar la oferta de mano de obra,

hacer que trabajar resulte rentable, etc.). A pesar de ello, debe enfatizarse que la concreción de los objetivos no implica que las directrices se ligan a medidas políticas específicas, existiendo directrices que, de acuerdo a las preferencias expresadas por algunos países, aluden simplemente a fines que los estados deben tratar de alcanzar adaptándolos a sus tradiciones políticas<sup>103</sup>. El hecho de que ciertos objetivos vinculados a la estrategia de activación de los sistemas de protección social como “*hacer que trabajar resulte rentable*” (directriz 8), presenten un grado mayor de especificidad en lo concerniente a los instrumentos y políticas a implementar, da cuenta del consenso alcanzado en el Consejo en torno a la pertinencia de estas medidas.

Por otro lado, es reseñable la existencia de discrepancias entre la Comisión y el Consejo, detectadas al analizar el contenido de la propuesta de directrices 2003-2005 de la Comisión, inserta en la comunicación: “El futuro de la Estrategia Europea de Empleo .Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos”, y la versión finalmente aprobada por el Consejo.

Según la investigación de Jobelius (2003), las discrepancias emergen cuando la Comisión presenta en 2002, en el Comité de Empleo, el primer borrador de la comunicación. Esta primera propuesta generó importantes discrepancias que propiciaron la intervención de los gobiernos, a partir de procesos informales de carácter diplomático desarrollados, fundamentalmente, a través de los representantes nacionales en el Comité de Empleo, en el proceso de diseño de las recomendaciones. El primer borrador de la comunicación causó una reacción negativa entre los estados, fundamentada en la presentación de más de 25 áreas en las que se esbozaba la posibilidad de introducir objetivos cuantitativos, referidos tanto a las políticas como a los resultados a alcanzar. Frente a esta postura, un gran número de estados reclamaba que las futuras directrices estuvieran orientadas en torno a resultados, concediendo a los gobiernos nacionales autonomía para diseñar los mejores instrumentos para afrontarlos. En el plano de los objetivos en cuanto a resultados, los estados demandaban que las directrices se limitaran a recoger aquellos aprobados en el Consejo de Lisboa.

---

<sup>103</sup> Un ejemplo al respecto es el objetivo de reducir las diferencias en materia de desempleo entre las personas desfavorecidas y el resto de la población y entre la población comunitaria y la no comunitaria, que no se ven acompañado de recomendaciones políticas concretas, instándose, simplemente, a que se incrementen sus oportunidades, se desarrolle su empleabilidad y se impidan todas las formas de discriminación

Tales discrepancias aparecieron nuevamente tras la presentación, por parte de la Comisión, de la versión definitiva, la cual, tras pasar por el Consejo, vio como 7 objetivos cuantitativos desaparecían, pasando de 15 a 8. Las diferencias en cuanto a la introducción de objetivos cuantitativos, surgidas también, como ya se señaló, en la primera propuesta de directrices de la EEE, reflejan una característica explicada en el capítulo IV (apartado 3.1), derivada de las tensiones entre la lógica supranacional e intergubernamental, que se expresa en una divergencia de intereses entre la Comisión y el Consejo (es decir, los estados). Así, la Comisión trata de reforzar su influencia, a través de la fijación de indicadores que incrementan su poder fiscalizador; y los estados tratar de mantener su soberanía, evitando en lo posible verse sometidos a procesos “señalamiento” derivados del “benchmarking”.

Si se tiene en cuenta que, como indica Jobelious (2003), los procesos de discusión entre los estados y la Comisión revelaron un amplio consenso entre las dos instituciones en torno a los tres grandes objetivos generales derivados de Lisboa, en base a los cuales sostenían deberían estructurarse las nuevas directrices, puede pensarse que, más que un conflicto ideológico, se trataba de un problema comprensible a partir del análisis de la lucha de poder entre las dos instituciones por conquistar o retener influencia en la EEE. Sin embargo, en este caso concreto, debe destacarse que las variaciones introducidas por el Consejo no se limitan a rechazar objetivos cuantitativos, reflejando, en el terreno de las políticas de empleo, una concepción más punitiva y menos proteccionista (Watt 2004) que la presente en los documentos de la Comisión que, como posteriormente se explica, aboga por compensar las exigencias de la activación con sistemas de protección social que ofrezcan seguridad dentro del cambio.

Asumiendo las diferencias surgidas entre la Comisión y el Consejo en torno a la concreción de las directrices, es posible identificar dos **objetivos** (¿qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) derivados de la agenda de Lisboa que la EEE trata de abordar potenciando las políticas activas y activando los sistemas de protección social: la consecución del pleno empleo y el fomento de la cohesión social.

La elección de estos objetivos, contrasta con aquellos que, en un tono algo dramático, aludían a demandas sociales prioritarias como el elevado desempleo y la continua incapacidad para generarlo. La etapa actual, por el contrario, destila un optimismo

producto del sustancial descenso del paro registrado desde 1997 y la existencia de “las mejores perspectivas macroeconómicas en una generación”, según las conclusiones de la presidencia del Consejo de Lisboa: ausencia de déficits públicos preocupantes, bajos índices de inflación, moderación salarial, etc. El estado de la economía y del mercado laboral determina, en gran parte, la identificación de objetivos más ambiciosos que, como el pleno empleo, fueron descartados por el Consejo en la etapa anterior.

Así, el Consejo acepta, como primera prioridad de la EEE, el objetivo del pleno empleo, después de que en Ámsterdam esta opción se rechazara en favor de un compromiso con un “alto nivel de empleo”. De este modo, el preámbulo a las primeras directrices post Lisboa asevera que *“el Consejo ha declarado que el pleno empleo es un objetivo fundamental de la política social y de empleo de la Unión Europea”* (CON 2000).

El significado atribuido por las instituciones europeas al pleno empleo, argumenta Ashiagbor (2005), plantea interrogantes en torno al significado social atribuido a la solidaridad, así como al tipo de incentivos a utilizar para fomentar la participación laboral o, lo que viene a ser lo mismo, en torno a la reforma de los sistemas de protección social y las políticas de empleo que se implementarán de acuerdo a una u otra definición del pleno empleo. Teniendo en cuenta esta idea, existen dos cuestiones sobre la definición europea de este objetivo político que deben tenerse en cuenta. En primer lugar, hay que tener presente que el pleno empleo se asocia, primordialmente, a la movilización de la población en edad de trabajar, estableciéndose como indicador de referencia las tasas empleo en lugar de las de paro, a pesar de que también se reconozca un desempleo todavía elevado (el Consejo de Lisboa lamenta que más de 15 millones de europeos carezcan de empleo). En este sentido, es destacable que el objetivo del pleno empleo está estrechamente relacionado con el problema de la sostenibilidad del estado de bienestar y las necesidades de movilización de la fuerza de trabajo. Como señala la Comisión (2003:10), *“la consecución del pleno empleo mediante el incremento de las tasas de empleo (...) es de capital importancia para el crecimiento económico de la UE y para la sostenibilidad de los sistemas de protección social”*

El objetivo de aumentar las tasas de empleo ya estaba presente en la etapa anterior, a pesar de que ahora aparezca de forma más enfática y clara, a través de la fijación de unos objetivos cuantitativos concretos (los cuales tienen el valor de aumentar las posibilidades de penetración de la EEE) que aluden a la participación laboral total, la



femenina y, tras el Consejo de Estocolmo, la de las personas de más edad (55 a 64 años). La **atribución de culpa** (¿quién tiene el problema?) recae sobre los colectivos detectados en la anterior etapa ya que las personas en riesgo de exclusión social, a pesar de no contar como un objetivo preciso a alcanzar en términos de tasa de empleo, (difícilmente medible, dado su carácter difuso) siguen siendo el foco de central de ciertas políticas.

Por otro lado, la concepción de pleno empleo aceptada constituye un intento por prescribir, al mismo tiempo, lo que constituye un empleo aceptable o bueno. Por este motivo, el compromiso con el pleno empleo tiene un componente cuantitativo (más empleos y más población empleada) que se complementa con un nuevo planteamiento cualitativo asociado a la calidad (“más y mejores empleos”, reza la frase más citada del Consejo de Lisboa). Este planteamiento se concretará a partir de una serie de indicadores propuestos por la Comisión, discutidos en el Comité de Empleo, y aprobados en el Consejo de Laeken en 2001. La mejora de la calidad se convertirá en el 2º objetivo general de la EEE, siendo vinculado, además, al de aumentar la productividad del trabajo (“mejorar la calidad y la productividad del trabajo”). En este sentido, Prieto et al (2009) y Raveaud (2007) sugieren que la calidad, como objetivo político, carece de entidad propia, siendo juzgado por su contribución a otros objetivos de mayor envergadura como la productividad o el crecimiento económico. La concepción del pleno empleo se observa en el primer objetivo horizontal inserto en las directrices de 2001:

*“Mejorar las posibilidades de empleo y proporcionar incentivos adecuados para todas las personas dispuestas a emprender una actividad remunerada con el fin de avanzar hacia el pleno empleo, reconociendo que las situaciones de partida<sup>104</sup> difieren según los estados miembros y que el pleno empleo es un objetivo de la política económica nacional general. Para ello, los estados deben considerar la fijación de objetivos nacionales de incremento de las tasas de empleo, de forma que contribuyan a los objetivos europeos globales que pretenden que en 2010 se haya alcanzado una tasa de*

---

<sup>104</sup> El reconocimiento de las diferentes “situaciones de partida” en cuanto a las tasas de empleo, puede interpretarse como una concesión a los estados con regímenes de bienestar conservadores o mediterráneos que, como Ferrera, Hemerijck y Rhodes (2000) exponen, tienen problemas específicos relacionadas con la dificultad de aumentar las tasas de empleo de determinados colectivos (trabajadores de edad avanzada, mujeres y, en algunos países conservadores y la mayoría de los mediterráneos, jóvenes)

*empleo total del 70% y una tasa de empleo femenina superior al 60%*<sup>105</sup>. Para la realización de estos objetivos también deberá tenerse en cuenta el objetivo de aumentar la calidad del empleo” (CON 2001).

Por tanto, cabe destacar que en esta etapa el Consejo y la Comisión no se conforman con mejorar la creación de empleo, instando también a los estados a valorar la calidad del mismo, a pesar que, como han subrayado Prieto et al. (2009), sea más que cuestionable la definición que de la misma realizan las instituciones europeas al otorgar, por ejemplo, un papel secundario a dimensiones clave como el salario. Asimismo, el hecho de que la Comisión Europea no propusiera referirse a los contratos laborales a la hora de medir la calidad, sumado a su constante posicionamiento en favor de la flexibilidad laboral numérica externa (Ashiagbor 2005) implica que *“for the EES, the full-time permanent job is not a norm to be promoted. On the contrary, part-time and temporary jobs are to be encouraged as a way to promote flexibility and hence employment”* (Raveaud 2007:421).

Finalmente, aparece el **objetivo** (¿qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) que más se identifica con la “tercera vía” adoptada en Lisboa: el fomento de la cohesión social. La asunción y explicitación de este objetivo, que deviene en un objetivo general de la EEE, deberá buscarse en sinergia con el método abierto de coordinación en el campo de la inclusión social.

La conjunción de ambos **objetivos** supone que la EEE aspira a alcanzar los mismos fines que, en el capítulo III (apartado 2.3), asociábamos al modelo de activación universalista, es decir, alcanzar un camino de éxito o “high road approach” hacia el pleno empleo de calidad que permita emparejar altos niveles de competitividad económica (la calidad se asocia a la productividad) y de cohesión social.

Teniendo en cuenta estos objetivos, el análisis del discurso desarrollado identifica tres marcos interpretativos dominantes desarrollados para justificar su abordamiento a través del enfoque de activación. Dos de estos marcos, el marco de la economía del

---

<sup>105</sup> Las directrices posteriores (2002 y 2003) recogerán nuevos objetivos intermedios a alcanzar en 2005 – aprobados en el Consejo de Estocolmo en 2001- (situar la tasa de empleo en toda la Unión en el 67%, y la de las mujeres en el 57%) así como el objetivo, ya comentado, de aumentar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de edades comprendidas entre los 55 y los 64 hasta el 50% para 2010. Estos objetivos no se alcanzaron.

conocimiento y el de los desincentivos en los sistemas de protección social, ya estaban presentes en la primera etapa de la EEE. No obstante, en esta etapa, el marco de la economía del conocimiento presenta un diagnóstico que introduce algunas novedades asociadas a la necesidad, no solo de responder de forma adaptativa a un proceso de cambio, sino también de gestionar de forma positiva y activa el paso hacia la economía del conocimiento que aportará más y mejores empleos. El tercer marco detectado es el marco de la seguridad dentro del cambio, que aborda el objetivo de favorecer la cohesión social en un contexto económico incompatible con la norma fordista de la estabilidad en la trayectoria laboral. Asumiendo como inevitable el aumento de la volatilidad en el empleo, se recomienda garantizar niveles elevados de protección social para proteger a las personas inmersas en diferentes transiciones y generar entre los ciudadanos actitudes positivas hacia el cambio. La idea última es compensar la inseguridad laboral creciente, con sistemas de protección social generosos que favorezcan el mantenimiento de ingresos en las diversas transiciones que se dan a lo largo del ciclo vital.

### *2.1- El marco interpretativo de la economía del conocimiento*

El marco interpretativo de la economía del conocimiento se construye, en esta etapa, para explicar y abordar políticamente los dos **objetivos** (¿qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) identificados: el pleno empleo, en su vertiente cuantitativa y cualitativa; y el fomento de la inclusión social.

Su construcción se desarrolla, nuevamente, a partir de un **diagnóstico** sobre el desempleo (¿cuál es la causa del problema?) que enfatiza los cambios vinculados al avance de la economía del conocimiento, concediendo una importancia menor, a pesar de que se reconozca, a las presiones atribuidas a la globalización<sup>106</sup>. De este modo,

---

<sup>106</sup> Como indican Ferrera, Hemerijck y Rhodes (2000:6) en su informe sobre el futuro de la Europa social elaborado a petición de la presidencia de turno portuguesa, “*there are many good reasons for believing that the overall impact of globalization has been exaggerated, as have its potential adverse consequences for employment and social standards*”. Según su tesis, las principales presiones que recaen sobre los mercados de trabajo europeos proceden del avance del posindustrialismo y la economía del conocimiento: “*Unemployment and the need for the modernisation of social protection systems should, on the whole, we argue be attributed to the post-industrialization on advanced economies to which globalization may make some contributions but cannot on its own explain*” ( Ferrera, Hemerijck y Rhodes 2009:9).

siguen presentes ideas de marcado influjo postindustrial, relacionadas con el aumento de las cualificaciones demandadas en el mercado laboral y el cambio en la estructural ocupacional en sentido ascendente.

*“Innovation has increased the demand for high skills workers (eg. Computer, scientists, engineers) and created new Information Society occupations. At the same time, it has changed Skill requirements for a wide range of non-Information Society occupations, and raised minimum Information Society Skill requirements outsider the ITC sector”* (COM 2000:8).

Este **diagnostico** (¿cuál es la causa del problema?) vuelve a generar una explicación del desempleo basada en el déficit de cualificaciones de la oferta laboral: *“While the vast majority of big European companies feel impeded by the lack of skills within their organisations, the skills shortage problem is even more serious at the small and medium Business level”* (COM 2000:8).

Sin embargo, la economía basada en el conocimiento, a diferencia de la etapa anterior, en la que constituía un diagnóstico centrado en la descripción de un proceso inevitable que requería esfuerzos adaptativos, constituye ahora una guía para la reestructuración de las políticas de empleo. Al igual que en el modelo de activación universalista, las instituciones europeas pretenden promover y facilitar el tránsito hacia *“la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”* (CON 2000). La idea que justifica la necesidad de avanzar hacia la economía del conocimiento (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?), se debe a que ésta favorece un camino hacia el pleno empleo de calidad, dentro del cual las empresas potenciarían las ventajas de una fuerza de trabajo cualificada y, a su vez, los ciudadanos tendrían más opciones para encontrar empleos de calidad.

Este cambio de representación de la economía del conocimiento se observa en el discurso de las instituciones europeas a partir de un nuevo cometido atribuido a las políticas de empleo y los sistemas de protección social. Tras el consejo de Lisboa, las políticas no solo responderán adaptativamente a los cambios, sino que deberán gestionar el proceso de forma proactiva, reconociendo así un importante margen de actuación para moldear la transición hacia la sociedad del conocimiento en beneficio de los

ciudadanos (generando pleno empleo productivo y de calidad y cohesión social), lo que implica admitir en el diagnóstico los posibles efectos negativos del proceso.

*“La nueva sociedad basada en el conocimiento ofrece un enorme potencial para reducir la exclusión social, tanto mediante la creación de las condiciones económicas para una mayor prosperidad con mayores niveles de crecimiento y empleo, como proporcionando nuevas formas de participación en la sociedad. Al mismo tiempo, se corre el riesgo de dar pie a una diferencia cada vez mayor entre quienes tienen acceso a los nuevos conocimientos y quienes quedan excluidos”* (CON 2000).

*“Más preocupante aún es el desfase creciente en el acceso a la formación entre las personas poco cualificadas y las que tienen un nivel de cualificación elevado”* (COM 2002:13)

La existencia de una brecha entre trabajadores cualificados con acceso al conocimiento y no cualificados sin acceso a él y, sobre todo, la desproporción numérica entre un grupo y otro, traslada a las sociedades europeas, según la Comisión, el riesgo de la polarización, dado que la falta de mano de obra cualificada genera incrementos salariales en el extremo superior, al tiempo que una reserva abundante de mano de obra no cualificada hace que bajen en el extremo inferior (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?).

*“La escasez de mano de obra con altas cualificaciones hace que aumenten los salarios en el extremo superior de la escala de ingresos, mientras que un excedente de mano de obra relativamente con cualificaciones bajas o inexistentes hace que bajen los salarios del extremo inferior de la escala de ingresos”* (COM 2001:7)

El riesgo de polarización se produce en un contexto hipotético en el que se entiende que las instituciones extramercantiles (negociación colectiva, salarios mínimos, etc.) no deben intervenir para aminorar tales riesgos (la flexibilidad se asume imprescindible) y, además, el mercado administra salarios que recompensan inexorablemente las cualificaciones<sup>107</sup>: *“In all EU countries, wages are higher among the high-skilled, and in high productivity industries and services”* (COM 2003B:10)

---

<sup>107</sup> Esta idea se vincula nuevamente a una explicación de la segmentación próxima a la teoría del capital humano

Del mismo modo, no existe ninguna mención a los intereses menos explícitos de las empresas que, como los autores del enfoque radical de la segmentación advertían, pueden fomentar la diferenciación de la fuerza de trabajo a fin de aumentar el control y reducir los costes asociados a la mano de obra. Por el contrario, las instituciones europeas asumen que el problema (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) se asienta en la oferta (falta de cualificaciones elevadas entre los trabajadores que hace que los salarios del extremo superior aumenten), centrando sus propuestas (**pronóstico** ¿qué hacer?) en favorecer el mayor acceso posible al conocimiento y la formación, a fin de corregir los efectos negativos de la economía del conocimiento.

*“Para evitar este riesgo y aprovechar al máximo este nuevo potencial, deben hacerse esfuerzos para mejorar las cualificaciones, promover un acceso más amplio a los conocimientos y luchar contra el desempleo: la mejor salvaguarda contra la exclusión social”* (CON 2000).

*“The pervasiveness of knowledge is crucial to enhance and diffuse throughout the whole economy the use of new technologies and to prevent segmentation of the labour market between workers with different types of education”* (COMb 2003:10).

La mejora de la formación y las cualificaciones de la mano de obra es por tanto la receta que las instituciones europeas aportan al problema de la segmentación y la calidad del empleo (**pronóstico** ¿qué hacer?). Además, esa mejora se entiende como un requisito imprescindible para aprovechar las nuevas oportunidades que brinda la economía de conocimiento para mejorar los estándares de vida de los ciudadanos europeos.

*“El paso a una economía digital, basada en el conocimiento, fruto de nuevos bienes y servicios será un poderoso motor para el crecimiento, la competitividad y el empleo. Además, será capaz de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente”* (CON 2000)

Este es sin duda el mensaje dominante en el marco de la economía del conocimiento desarrollado tras Lisboa. Un mensaje optimista expresado no sin ciertos excesos retóricos (Fernández-Enguita et al. 2010), que postula que la potenciación de las políticas formativas (especialmente la formación inicial centrada en el “learn to learn” y la formación continua para trabajadores con unos niveles educativos elevados), en combinación con las nuevas tecnologías, estimularán el paso hacia una economía

informativa o del conocimiento capaz de generar un nuevo círculo virtuoso que mejorará la competitividad y el empleo de manera inclusiva.

*“These same Technologies will enable workers to upgrade their skills as part of a process of lifelong learning designed to improve their employment prospects and earnings, and enhance education and learning in schools”* (COM 2000:3).

Por este motivo, el énfasis se pone en (**pronóstico** ¿qué hacer?) la mejora de los sistemas educativos (sin concretar la fórmula pero sin prestar atención a los problemas asociados a la reproducción social de las diferencias), encargados de dotar a los futuros trabajadores de unos conocimientos y competencias que les permitirán formarse a lo largo de su vida. Se pone, también, en las políticas activas vinculadas al aprendizaje permanente que facilitarán la recualificación de los trabajadores en diferentes momentos de su trayectoria laboral, prestando especial atención a los de edad avanzada. Por el contrario, la formación ocupacional a parados con baja cualificación se representa, en esta etapa, como una aproximación necesaria a corto plazo, pero que deberá superarse una vez que los jóvenes alcancen mayoritariamente estudios postobligatorios, preferentemente en disciplinas demandadas en la sociedad informativa, y el aprendizaje permanente se generalice para todos los trabajadores: *“A shorter term approach to closing the skills gap is the training of non-Information Society graduates (short conversion courses) in Information Society subjects”* (COM 2000:15).

En este sentido, debe aclararse que esta representación de la formación ocupacional para trabajadores poco cualificados como una perspectiva a corto plazo, deriva de un **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) que, asumiendo el riesgo de polarización entre quienes tienen acceso al conocimiento y quienes no, refleja, al mismo tiempo, ciertas dudas en torno a las posibilidades de insertar, a partir de políticas de formación ocupacional, a este perfil de trabajadores.

*“La actual destrucción masiva de empleos poco cualificados y de bajo rendimiento, refleja las crecientes dificultades que existen para integrar de alguna forma a las personas con bajas cualificaciones en el mercado laboral”* (COM 2001:10)

Respecto al aprendizaje permanente (**pronóstico**, ¿qué hacer?), la responsabilidad se reparte, al igual que en la etapa anterior, entre el estado, los trabajadores, los empleadores, los agentes sociales, y las organizaciones del tercer sector, asumiéndose

nuevamente la confluencia de intereses entre los distintos actores por asegurar la competitividad y adaptabilidad de las empresas mediante el fomento de la formación, a pesar de que se reconozca un papel de liderazgo al estado.

*“Para conseguir una respuesta eficaz es necesario que actúen todas las partes interesadas, incluidas las autoridades públicas, los individuos, las empresas, los interlocutores sociales, las ONG y los entes que imparten formación. Los gobiernos deberían liderar el establecimiento de los componentes de las estrategias de aprendizaje permanente. Asimismo deberían reexaminar el gasto público a fin de reorientarlo hacia la acumulación de capital humano e incrementar la eficacia de la inversión en educación y formación”* (COM 2003:16).

En este sentido, es destacable que la evaluación a cinco años de la EEE realizada por la Comisión (COM, 2002:13) reconociera, como un avance, que se aceptara *“el principio de responsabilidad compartida en materia de financiación de la formación de la mano de obra”*, lamentándose, al mismo tiempo, que *“en la práctica, el nivel de inversión de cada parte (gobierno, interlocutores sociales, empresas y trabajadores) sigue siendo por lo general bastante bajo”*.

La insistencia en el aprendizaje permanente, definido por la Comisión (2002) como un nuevo paradigma común (dirigida a un trabajador ideal con niveles educativos elevados) explícita, al igual que en la primera fase, el esfuerzo de las instituciones europeas por redefinir la noción de seguridad propia de la norma fordista en un contexto en el que el aumento de la flexibilidad numérica se asume como un requisito incuestionable para asegurar la competitividad de las empresas. De este modo, la nueva acepción se desvincula de la estabilidad en la trayectoria laboral proporcionada por los sistemas legislativos de protección al empleo o de la seguridad provista por políticas protectoras de garantía de ingresos, asociándose al acceso a la formación (que debe ser garantizada y fomentada por el estado, la empresa y los agentes sociales) y a la capacidad y motivación de los trabajadores para adaptarse a los requerimientos cambiantes. Se trata, por tanto, de una “seguridad activa” basada en la empleabilidad<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Respecto a este punto, es destacable que la evaluación a cinco años de la Estrategia destacará, como elemento positivo, la ampliación del concepto de empleabilidad que, tras aplicarse en un principio exclusivamente al desempleo, ha terminado por abarcar todo el ciclo vital (prevención del abandono educativo temprano, capacidad de los trabajadores para mantenerse en activo, reciclaje profesional permanente, etc.) (COM 2002:10). Esta valoración confirma, de alguna forma, el afianzamiento del paso de la seguridad en el empleo hacia la “seguridad activa” basada en la empleabilidad.



*“Debería proponerse asimismo un enfoque dinámico de la seguridad, que refleje la gran contribución del acceso a la formación. Si bien la inversión de las empresas en la formación de trabajadores adultos representa el 2,3% del total de costes laborales, con arreglo a los datos disponibles más recientes, es imperativo incrementar la inversión a fin de promover la adaptabilidad de la mano de obra, aumentar la productividad y fomentar el envejecimiento activo” (COM 2003:15)*

Por añadidura, es destacable que el discurso europeo, cuando las tesis de la flexiseguridad están todavía en fase de concreción, se refiere a esta noción de seguridad activa basada en la empleabilidad, cuyo principal soporte son las políticas activas de formación que facilitan el aprendizaje permanente de los trabajadores, al hacer mención a la necesidad de encontrar un adecuado equilibrio entre seguridad y flexibilidad.

*“In particular the provision of an appropriate balance between flexibility and security is seen as vital to support the competitiveness of firms, increase quality and productivity at work and facilitate the adaptation of firms and workers to economic change. In this context, access of workers to training is considered an essential element of the balance between flexibility and security” (COMb 2003:125).*

La contrapartida a una solución que pasa, fundamentalmente, por potenciar el acceso a la formación y el aprendizaje permanente, es que se agudizan las exigencias que recaen sobre los trabajadores. Estos, deben poseer cualificaciones relacionadas con el paradigma tecnológico dominante, pero también nuevas competencias sociales y cognitivas, así como una actitud positiva hacia la formación continua y haber evitado previamente el fracaso escolar. Como se observa en las citas que a continuación se recogen, no son pocos los requisitos que la Comisión atribuye al trabajador prototípico de la economía basada en el conocimiento.

*“Workers in the digital age therefore need to be ICT literate, highly skilled, empowered, mobile and ready for continuous training” (COM 2000:14)*

*“All workers will need new Information Society skills for their continuing or changing role in the workplace. Information Society skills do not only refer to technical operations, but also to professional knowledge, social and organisational capabilities as well as cognitive and strategic skills” (COM 2000:14).*

El marco de la economía del conocimiento producido en esta etapa se concreta (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) fundamentalmente en la directriz 4 (2003), que orientada hacia fines adolece de falta de concreción en cuanto a su aplicación. La directriz recomienda promover el desarrollo de capital humano y el aprendizaje permanente, centrándose en la mejora de los sistemas de educación y formación, especialmente formación continua. Así, se pide a los estados que desarrollen estrategias de aprendizaje permanente, prestando especial atención a la mejora de la calidad y la eficiencia de los sistemas de educación y formación, a fin de que los ciudadanos adapten sus competencias a *“las capacidades que requiere una mano de obra moderna en una sociedad basada en el conocimiento, a fin de facilitar el desarrollo de sus carreras profesionales y de reducir los desfases entre la oferta y la demanda de competencias”*. Concretando este objetivo, se recomienda a los estados que, *“con arreglo a sus prioridades nacionales”* consigan hasta 2010 que un 85% de jóvenes de 22 años hayan terminado la educación secundaria superior; y que el nivel medio de participación de la población adulta en formación continua llegue hasta el 12’5%. Este aumento de la formación contribuirá a promover la productividad, la competitividad y la prolongación de la vida activa, recomendándose, finalmente, que se facilite la inversión en capital humano.

Del mismo modo, la directriz 3, *“abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo”*, que agrupa las antiguas directrices del pilar de la adaptabilidad, promueve que los estados potencien la responsabilidad social de las empresas a fin de que favorezcan el *“acceso de los trabajadores a la formación, en particular de los trabajadores poco cualificados”*, mientras que la directriz 5, *“aumentar la oferta de mano de obra”* insta a los estados a *“promover el acceso a la formación continua”*. Por añadidura, la nueva directriz 2 aborda el problema de las cualificaciones relacionadas con la emprendeduría, recomendando que *“se facilite la obtención de competencias en materia de dirección y gestión de empresas en el marco del sistema educativo y de formación promoviendo, mediante la formación, la posibilidad de emprender una carrera empresarial”*.

Por otro lado, son detectables referencias a la formación ocupacional que, como se ha dicho, se representa, con cierto escepticismo, como una acción válida a corto plazo, en la directriz 1 de *“medidas activas y preventivas a favor de los desempleados jóvenes y de larga duración (que recogen las antiguas directrices 1y 2)”*. De nuevo, su cometido

principal es la prevención del desempleo de larga duración, proporcionando a los desempleados jóvenes antes de que pasen 6 meses y a los desempleados adultos antes de que pasen 12, una nueva oportunidad en forma de formación, reconversión, experiencia profesional o empleo. El objetivo aceptado por el Consejo es que en 2010, el 25% de los desempleados de larga duración participe en una medida activa.

Según la Comisión, el principio rector, plasmado en esta directriz, debería ser “*hacer la oferta adecuada a la persona adecuada en el momento adecuado*”, prosiguiendo que “*un enfoque de este tipo se basaría en una rápida determinación de las necesidades de cada solicitante de empleo y la elaboración, en una fase inicial, de un plan de acción personalizado, a fin de lograr una integración sostenible en el mercado de trabajo*” (COM 2003:12). De este modo, el énfasis de las medidas activas debe ser identificar las necesidades particulares de cada desempleado, poniendo el acento en sus déficits de empleabilidad (que se asocia a la falta de cualificaciones o competencias), a partir de una orientación personal<sup>109</sup>, que posibilite a los servicios de empleo u otros actores especializados en la colocación, seleccionar a las personas adecuadas, diseñando una oferta acorde a sus necesidades y desventajas específicas.

## 2.2- *El marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio*

El marco de la seguridad dentro del cambio refleja la influencia del enfoque de los mercados de trabajo transicionales y ciertas aproximaciones de la flexiseguridad y la activación universalista. Su principal cometido es, como se decía en la introducción de este apartado, abordar políticamente el **objetivo** (¿qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) de fomentar la cohesión social en un contexto económico incompatible con la norma fordista de la estabilidad en la trayectoria laboral.

En su elaboración, se identifica también la representación de la economía basada en el conocimiento como una guía para la reestructuración, adjudicando a los sistemas de protección social el cometido de favorecer la transición hacia la nueva economía: “*El modelo social europeo, con sus sistemas desarrollados de protección social, debe apuntalar el tránsito a la economía basada en el conocimiento*” (CON 2000).

---

<sup>109</sup> La personalización de las acciones de intermediación, formación e inserción ha sido un objetivo perseguido por las diferentes reformas de las políticas activas desarrolladas en España desde finales de los 90. Su concreción se estudiará en el capítulo VII

De forma similar, la identificación de nuevas responsabilidades que recaen sobre los sistemas de protección social a fin de promover el tránsito a la economía del conocimiento que genere más y mejores empleos y cohesión social, implica el reconocimiento de riesgos sociales que pueden aflorar si no se toman las decisiones oportunas.

Denotando el influjo del enfoque de los mercados de trabajo transicionales (ver capítulo III, apartado 1.1), se pone el acento en los riesgos (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) que emergen debido a la aparición de diferentes transiciones laborales derivadas, entre otras causas, del aumento de la volatilidad en el empleo. El incremento de la volatilidad se asume como inevitable, al entenderse que la potenciación de la competitividad y el pleno empleo pasa, inexorablemente, por favorecer un alto grado de flexibilidad externa.

*“La vida laboral se está volviendo más compleja a medida que las pautas de trabajo se vuelven más irregulares. En la actualidad, deben tenerse en cuenta una serie de transiciones, incluida la transición entre la escuela y la vida laboral, entre puestos de trabajo, entre diferentes situaciones laborales, entre la vida activa y la jubilación y entre el trabajo y la formación, las interrupciones de la carrera laboral y los períodos dedicados al cuidado de personas (...) Un porcentaje creciente de la población se plantea ahora la cuestión del equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad” (COM 2003:6).*

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

*“Las transferencias sociales son importantes no sólo porque reducen la incidencia y los costes de la exclusión social sino también porque, al hacer posible una eficaz combinación de flexibilidad y seguridad en el lugar de trabajo y en el mercado laboral*

*en general, aumentan la capacidad de adaptación y de respuesta al cambio” (COM 2001:6).*

*“Active labour market policies with a view to strengthening transitional labour markets – unemployment insurance systems and human capital investments in particular - are important ways to compensate for increasing employment instability” (COMb 2003:152).*

Es en este marco, por tanto, en el que se identifica la definición, un tanto imprecisa y ambigua (Prieto et al. 2009) del papel que juega la calidad en las políticas sociales y de empleo. Un papel subordinado al objetivo de favorecer la competitividad de las empresas y el paso a la economía del conocimiento, fomentando actitudes positivas frente al cambio a partir de altos niveles de protección social que apoyen la movilidad laboral y geográfica y protejan a los individuos que pierden su empleo.

*“Calidad de la política social significa un alto nivel de protección social, buenos servicios sociales disponibles para todos en Europa, oportunidades reales para todos y respeto a los derechos fundamentales y sociales. Para reforzar la productividad y facilitar la adaptación al cambio son necesarias buenas políticas sociales y de empleo, las cuales desempeñarán también un papel crucial hacia la transición completa a la economía basada en el conocimiento” (Agenda de Política Social en COM 2001:4)*

Este es el significado otorgado dentro de este marco a la protección social que, al igual que en la fase anterior, aparece representada como un factor productivo. De este modo, el marco de la seguridad dentro del cambio introduce la idea de que los sistemas de protección social actúan como factores productivos si favorecen el cambio, ofreciendo seguridad dentro de las transiciones en forma de prestaciones sociales bien diseñadas dentro de un nuevo “estado de bienestar activo” que apenas es definido. Teniendo en cuenta esta imprecisión, puede sostenerse que, la conjunción de altos niveles de protección social y un estado de bienestar activo, implicaría generosas prestaciones sociales aunque de corta duración, combinadas con ciertas exigencias u oportunidades vinculadas a las políticas activas, que promuevan, al mismo tiempo, la activación de las personas. Una aproximación que guarda grandes similitudes con la aproximación danesa hacia la flexiseguridad (ver capítulo III, apartado 1.1).

*“Una Unión Europea dinámica debería estar constituida por Estados de bienestar activos. Unos sistemas de protección social bien diseñados y de correcto funcionamiento deberían considerarse factores productivos al ofrecer seguridad dentro del cambio” (CON 2001<sup>110</sup>).*

Asimismo, observamos un cierto parecido con la noción nórdica de “seguro de reconversión” según la cual las prestaciones sociales y, especialmente, el seguro de desempleo, deben proveerse a un nivel suficientemente elevado, aunque combinadas con medidas activas que mejoren las posibilidades de inserción, en vistas a conciliar las demandas de los individuos y las de la sociedad.

Este marco interpretativo, sin embargo, no se concreta en recomendaciones insertas en las directrices de empleo (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?).

### *2.3 El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social*

El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social se aplica a los mismos colectivos detectados en la primera fase (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?): trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social y mujeres.

Respecto al marco interpretativo de los desincentivos circunscrito a los trabajadores de edad avanzada, la idea central del **diagnóstico** (¿por qué se ve como un problema?) se relaciona, nuevamente, con la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social a través de la reducción de la tasa de dependencia.

*“El número de hombres y mujeres jubilados aumentará rápidamente, mientras que la población en edad laboral empezará a disminuir hacia 2010. Esto va a ejercer una presión importante en los sistemas de seguridad social, en particular en los sistemas de pensiones” (CON 2001:40)*

Nuevamente, el **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) sobre la baja participación laboral identifica a los incentivos a la jubilación temprana como el

---

<sup>110</sup> En esta cita, derivada de las conclusiones de la presidencia del Consejo de Estocolmo, no contiene referencia a la página dado que el documento consultado no estaba numerado.

principal factor desincentivador. Este diagnóstico se vincula a (**pronóstico** ¿qué hacer?) una estrategia de activación centrada en limitar las salidas, a partir del combate a los desincentivos a la jubilación temprana y, como se infirió en el marco de la economía del conocimiento, la potenciación del aprendizaje permanente y el acceso a la formación.

Paralelamente, encontramos una alusión imprecisa a los desincentivos que tienen los empresarios para contratar a los trabajadores de edad avanzada (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?), que se traduce en recomendaciones encaminadas a incentivar la prolongación en la vida activa de este colectivo a partir de estímulos a los empleadores (**pronóstico** ¿qué hacer?). Esta recomendación puede traducirse en políticas de empleo subvencionado que, paradójicamente, contribuyan a reducir los recursos de los sistemas de protección social, agudizando por tanto en el problema de la sostenibilidad que las políticas en pos de la prolongación de la vida activa pretenden subsanar.

La concreción del marco de los desincentivos (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) en la directriz 5 (2003), “*aumentar la mano de obra y promover la prolongación de la vida activa*”, se produce reclamando a los estados que “*garanticen la atracción de los puestos de trabajo haciendo que trabajar sea rentable, incrementando las competencias y ofreciendo medidas de apoyo adecuadas*” y eliminando “*los incentivos que favorecen el abandono prematuro del mercado laboral, sobre todo mediante la reforma de los regímenes de jubilación anticipada y la adopción de medidas destinadas a garantizar que seguir en activo en el mercado de trabajo resulte rentable; y animando a los empresarios a contratar a trabajadores de más edad*”. Atendiendo a este objetivo, la directriz establece como un objetivo a alcanzar el 2010, un incremento de cinco años, a escala de la UE, de la media de edad a la que las personas dejan de trabajar (que según estimaciones en 2001 se situaba en 59,9 años).

Por tanto, la principal diferencia reside en que, en esta etapa, las directrices recogen, de manera explícita, el objetivo, consagrado en el Consejo de Barcelona (2002), de eliminar los incentivos ofrecidos a la jubilación anticipada. Al mismo tiempo, alientan a los estados a desarrollar estímulos dirigidos a los empresarios, en aras de animarlos a contratar a trabajadores de edad avanzada. Sin embargo, la fórmula que deben adoptar estos estímulos no se concreta.

En lo que concierne al marco interpretativo de los desincentivos aplicado a personas en riesgo de exclusión social, éste presenta pocas novedades, estando basado en las asunciones ya comentadas en el primer apartado de este capítulo. Así, la idea principal (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) vuelve a estar relacionada con el concepto de dependencia de las prestaciones, que asume que transferencias sociales elevadas, inhiben la participación laboral de este colectivo que carece de la motivación adecuada para insertarse en puestos de bajos salarios a los que pueden aspirar.

*“La relación entre las rentas del trabajo, que dependen tanto de la remuneración como de la fiscalidad, y los ingresos que se obtienen por desempleo o inactividad, determina la decisión de incorporarse al mercado de trabajo y de permanecer en él”* (COM 2003:12).

Sin embargo, en esta etapa, existe un interés menor en la construcción de este marco. Un hecho que puede derivar de la aceptación y naturalización de los principios de la estrategia de activación liberal cercana al “workfare”, gracias a los esfuerzos discursivos de la gobernanza por persuasión desplegada en la primera etapa. En este sentido, es destacable que la Comisión (COM 2002:11) apunte, en la evaluación a cinco años de la EEE, la existencia de una “*convergencia hacia los principios de activación*”, señalando que “*con el paso de los años, la mayoría de los estados miembros ha introducido en los sistemas fiscales y de prestaciones incentivos para aceptar un empleo o prolongar la vida activa, a menudo en combinación con otras medidas activas*”, prosiguiendo que “*los estados son más conscientes de las trampas de desempleo y la pobreza*”.

Teniendo en cuenta que, como la Comisión señala, la EEE ha aumentado la conciencia de los estados en torno a las trampas del desempleo y la pobreza, el Consejo concreta (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) en las directrices una estrategia de activación muy próxima al tipo ideal liberal y de “workfare” que, partiendo del concepto de dependencia de las prestaciones, recomienda endurecer las condiciones de acceso, reducirlas (cuestión nueva en las directrices) y activarlas; imponiendo condiciones adicionales vinculadas a políticas activas, pero también asociadas, en esta ocasión explícitamente, a la participación en una actividad laboral (“in-work benefits”).

Como se aprecia en la redacción de la directriz que a continuación se recoge, las instituciones europeas hacen referencia a un grupo difuso de personas (**atribución de**



**culpa**, ¿quién tiene el problema?) alejadas del mercado laboral que no comparten, necesariamente, características objetivas o atributos societales: personas poco cualificadas, de edad avanzada, con discapacidad, etc. Esta definición denota, como se advirtió en el análisis de la primera fase, un entendimiento procesual e individualizado de las situaciones de exclusión en el cual pesan más las variables biográficas que las sociales.

De este modo, la directriz 8 (2003), que lleva por título, “*hacer que trabajar sea rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo*”, expone que:

*“Los estados reformarán los incentivos financieros a fin de hacer el trabajo más atractivo y de animar a los hombres y mujeres a buscar, ocupar y conservar puestos de trabajo. En este contexto los Estados miembros deberán llevar a cabo políticas adecuadas para reducir el número de trabajadores pobres. Revisarán y, llegado el caso, reformarán los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, así como su interacción, con objeto de eliminar las trampas del desempleo, la pobreza y la inactividad, y de estimular la participación de trabajadores poco cualificados, los trabajadores de más edad, las personas discapacitadas y las personas más alejadas del mercado de trabajo.*

*Preservado en todo momento un nivel apropiado de protección social, revisarán en particular las tasas de sustitución y la duración de las prestaciones; garantizarán una gestión eficaz de las prestaciones, especialmente en conexión con una búsqueda de trabajo efectiva, incluido el acceso a medidas de activación en apoyo a la empleabilidad, teniendo en cuenta las consideraciones individuales; considerarán, en su caso, la concesión de prestaciones vinculadas al desempeño de un empleo y actuarán con vistas a eliminar las trampas de la inactividad.*

*En particular, las políticas se centrarán en lograr, de aquí a 2010, una reducción significativa de los elevados tipos marginales efectivos de imposición y, en su caso, de la presión fiscal que pesa sobre los trabajadores con salarios más bajos, en función de las circunstancias nacionales”*

La concreción de la directriz, recogida en toda su extensión para mostrar su apuesta explícita por un enfoque de activación próximo al modelo liberal, convierte prácticamente en superfluo cualquier análisis. Como indica Watt (2004:127), “*this is*

*clearly the guidelines that will be cited by those governments seeking to reduce unemployment by imposing pressure on the unemployed themselves”.*

Los aspectos más significativos tienen que ver con las contradicciones detectadas en relación al marco de la seguridad dentro del cambio, y con las posibles incompatibilidades entre la orientación política propuesta, cercana al modelo liberal, y el objetivo asumido de “pleno empleo de buenos empleos”, asociado al modelo universalista.

En relación a la contradicción entre los marcos, mientras que la Comisión había abogado (dentro de la Agenda de Política Social), a partir del marco de la seguridad dentro del cambio, por proporcionar un “*alto nivel de protección social*”, en esta ocasión el Consejo, ante la ausencia de referencias a la protección social en la recomendación de la Comisión<sup>111</sup>, insta a los gobiernos a proveer un nivel “apropiado”. El cambio de adjetivo no carece de implicaciones normativas. Así, mientras que la palabra “alto” se asocia a prestaciones generosas, el término “apropiado”, mucho más ambiguo, deja un amplio espacio a la subjetividad de los estados miembros, permitiendo que se implementen distintos ajustes y restricciones en las prestaciones que, en base a las particularidades de cada contexto y grupo social, podrán ser presentadas como “apropiadas” ya que ¿qué significa un nivel apropiado de protección social?: ¿transferencias suficientes para hacer frente con holgura a las necesidades materiales? ¿transferencias que permitan a los sujetos meramente evitar la caída en la pobreza relativa?, o ¿transferencias que inciten a los parados a aceptar empleos de bajos salarios?

Respecto al segundo aspecto, cabe decir que la recomendación de reducir la tasa de sustitución y duración de las prestaciones y proveer prestaciones asociadas al desempeño de un empleo, puede contradecir el objetivo de la calidad del empleo si se admite, con Grover y Steward (1999), que las políticas de “workfare” y remercantilización de los sistemas de protección social crean empleos “workfare”, al forzar a los parados a aceptar cualquier empleo ofrecido por el mercado y no solo los

---

<sup>111</sup> En el planteamiento de la directriz “hacer que trabajar sea rentable” desarrollado por la Comisión (2003:12) en el documento “El futuro de la Estrategia Europea de Empleo. Una Estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos”, no hay ninguna mención a los niveles de protección social aconsejables, exponiéndose, meramente, la necesidad de una “*revisión sistemática de los sistemas fiscales y de protección social haciendo especial hincapié en la eliminación del desempleo y las trampas de pobreza*”.

“buenos empleos”. En este sentido, es discutible que una estrategia coactiva centrada en que las personas se inserten con la mayor premura posible (“work first approach”), favorezca la gestión del cambio hacia una economía competitiva basada en el conocimiento con más y mejores empleos. Asimismo, el hecho de que el objetivo de la calidad conviva con una directriz que insta a potenciar “*la diversidad de modalidades contractuales y laborales*” (directriz 3), favoreciendo por tanto la expansión de empleos atípicos que definen un escenario laboral en el cual existe una mayor probabilidad de que se den situaciones próximas a la precariedad, arroja más dudas respecto al verdadero valor otorgado por las instituciones europeas a la calidad del empleo.

La inclusión de estas recomendaciones vacía, a juicio de esta tesis, el objetivo, de por sí poco concreto<sup>112</sup>, de promover la integración de las personas desfavorecidas (jóvenes que abandonan prematuramente la escuela, personas con discapacidad, inmigrantes y miembros de minorías étnicas. Directriz 7, 2003), ya que puede traducirse políticamente en una integración de segundo orden, a partir del acceso forzado a los malos empleos que se generan en el interior de un mercado flexibilizado.

Mención aparte merece la identificación del problema de los trabajadores pobres incluido en la directriz 8, el cual podría cuestionar la equivalencia, asumida en la primera etapa, entre empleo e integración social, ya que si existen empleos que no proporcionan ingresos suficientes para situarse por encima de la línea de pobreza, puede ponerse en entredicho la idea de que el acceso al empleo, en ausencia de ciertos mecanismos reguladores (negociación colectiva, salario mínimo, etc.) sea el “*mejor camino para combatir la pobreza y la exclusión*” (CON 1998:5).

En relación a este aspecto, debe tenerse en cuenta que la Comisión, en esta etapa, cuestiona tímidamente la aserción que equipara inserción laboral e inserción social, exponiendo que: “*si bien es cierto que el trabajo retribuido es la mejor garantía contra la pobreza y la exclusión social, existe una estrecha relación entre el nivel de calidad de trabajo y la exclusión social*” (COM 2001:10). Sin embargo, existen indicios para pensar que la cuestión de los trabajadores pobres no ocupa un lugar central entre sus prioridades. En este sentido, es significativo el hecho de que la cuestión del salario no ostente un espacio destacable en la concepción de la calidad del empleo desarrollada por

---

<sup>112</sup> La directriz 7 recomienda en términos muy poco precisos promover la inserción de las personas desfavorecidas “*desarrollando su empleabilidad, aumentando las oportunidades de trabajo e impidiendo todas las formas de discriminación*” (directriz 7, 2003)

la Comisión y aprobada por el Consejo, estando incluida como un indicador más, entre otros, de esa concepción.

La explicación a este tratamiento poco ambicioso por parte de la Comisión radica, probablemente, en la posición expresada en distintos momentos por las instituciones europeas en favor de la flexibilidad salarial. Así, el Consejo de Barcelona, famoso por conceder alta prioridad a las políticas activas de empleo, había afirmado que “*la calidad no debe crear nuevas rigideces*” (CON 2002:46), recomendándose, en coherencia con esta premisa, favorecer una evolución salarial según criterios de productividad y de diferencias de cualificación profesional<sup>113</sup>.

Por este motivo, la cuestión de los trabajadores pobres se aborda en la directriz a partir de una propuesta que, eludiendo fomentar nuevas rigideces, recomienda simplemente reducir la presión fiscal sobre los asalariados con rentas bajas. Por tanto, puede sostenerse que la cuestión de los trabajadores pobres, incluida en esta etapa, no exige la producción de ningún marco nuevo. Se enmarca dentro de la lucha contra los desincentivos fiscales, dado que se entiende que, si el salario aumenta a causa de una reducción de la fiscalidad que recae sobre el trabajador, la renta puede situarse por encima de la cuantía ofrecida por las prestaciones sociales, fomentando así la participación laboral en detrimento de la dependencia.

Respecto al marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social que restringen la participación laboral de las mujeres, el énfasis (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) se pone en los desincentivos que emergen como consecuencia de la falta de servicios de cuidado de niños y, de forma novedosa, en la carencia de una distribución equitativa de las responsabilidades de trabajo doméstico, cuestión que, obviamente, traspasa la cuestión de los desincentivos vinculados a los sistemas de protección social<sup>114</sup>. Nuevamente, los factores de la demanda que explican la discriminación de género no se consideran por las instituciones europeas.

---

<sup>113</sup>“ *Será decisivo que las instituciones laborales y los sistemas de negociación colectiva tengan en cuenta la relación existente entre la evolución de las remuneraciones y las condiciones del mercado laboral, permitiendo así una evolución salarial según criterios de productividad y de diferencias de cualificación profesional*” (CON 2002:11)

<sup>114</sup> Esta afirmación no pretende obviar que, como Pascall (2008) apunta, existen políticas reguladoras que pueden generar una distribución más equitativa del trabajo doméstico entre sexos. Las regulaciones del permiso de paternidad en países como Suecia y especialmente Islanda proporcionan ejemplos al respecto. Asimismo, se sabe que las políticas reguladoras del tiempo de trabajo pueden generar resultados positivos. Lamentablemente, la EEE reconce los efectos negativos de una distribución asimétrica del

En coherencia con este diagnóstico, la directriz 6 (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?), “*igualdad entre hombres y mujeres*”, recomienda que “*los estados miembros fomentarán la participación de la mujer en el mercado laboral y conseguirán para 2010 una reducción sustancial de las disparidades existentes entre hombres y mujeres por lo que respecta a la tasa de empleo y desempleo y a la remuneración, a partir de un planteamiento integrado que combine la integración de la dimensión de igualdad de género con medidas políticas específicas (...) Se prestará especial atención a la conciliación de la vida profesional y de la vida familiar especialmente mediante la prestación de servicios de cuidado a niños y otras personas a cargo, fomentar el reparto de las responsabilidades familiares y profesionales y facilitar el regreso al trabajo después de periodos de permiso. Los Estados miembros deberían suprimir la falta de incentivos para la participación de la mujer en el empleo y, de aquí a 2010, tratar de facilitar servicios de cuidado de niños para al menos el 91% de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria y para al menos el 33% de los niños menores de tres años de edad, habida cuenta de la demanda de estos servicios y de acuerdo con los marcos nacionales de prestaciones*”.

La centralidad otorgada a la potenciación de los servicios de cuidado dentro de la EEE, presente también, aunque en menor medida, en la primera etapa, significa un cambio en la política de las instituciones europeas respecto a la manera de abordar la igualdad de género. Anteriormente, el énfasis había recaído en el desarrollo de los permisos de paternidad, a través de instrumentos propios del “hard law” como la Directiva sobre el permiso parental, aprobada en 1996 (Lewis y Campbell 2007a).

#### *2.4- Modelo de activación inferido*

Al comienzo de esta apartado se expuso que, a tenor de los **objetivos** (¿qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) identificados (pleno empleo de calidad y cohesión social), la EEE se aproximaba al modelo de activación universalista. Sin embargo, el análisis del resto de las dimensiones de los marcos interpretativos (diagnóstico, atribución de culpa y pronóstico) ha mostrado que, bajo unos objetivos ambiciosos, se esconde una propuesta de activación que, substantivamente, no presenta grandes cambios con respecto a la inferida en la

---

trabajo reproductivo en la desigualdad de género, pero no concreta medidas que puedan general cambio social en este ámbito.

primera etapa, más próxima al modelo liberal y de “workfare”.

En esta fase, las novedades más importantes de la propuesta de activación en las directrices tienen que ver, en primer lugar, con un énfasis mayor respecto a la potenciación de las políticas de formación continua, de acuerdo con la concepción aportada en el Consejo de Lisboa que, en línea con ciertas aproximaciones de la flexiseguridad y la teoría de los mercados de trabajo transicionales (ver capítulo III, apartado 1.1), las definía como un componente básico del modelo social europeo. Del mismo modo, se insiste en la responsabilidad compartida entre los actores (estado, interlocutores sociales, empresa y trabajadores). En segundo lugar, se observa un acercamiento aún mayor a la estrategia de activación liberal y de “workfare”, legitimada nuevamente a partir del marco de los desincentivos, en lo que concierne a la reforma o modernización de los sistemas de protección social, merced a un aumento de la concreción en las directrices. Así, en las directrices de 2003 (directriz 8) se exhorta a los estados a “*revisar las tasas de sustitución y la duración de las prestaciones*” para paliar sus efectos desincentivadores. Del mismo modo, se introduce una recomendación que promueve los “in work benefits” característicos del “workfare”, recomendando a los estados “*la concesión de prestaciones vinculadas al desempeño de un empleo*” (directriz 8, 2003). Finalmente, es destacable la desaparición, en las directrices de 2003, de la propuesta encaminada a subvencionar el empleo de los trabajadores poco cualificados, abaratando los costes laborales no salariales que recaen sobre los empleadores (principalmente, cotizaciones a la seguridad social). En las nuevas directrices, las propuestas encaminadas a aumentar el efecto de las medidas fiscales en el empleo se dirigen a los impuestos que recaen sobre los trabajadores con salarios bajos, instando a los estados a reducir “*los elevados tipos marginales efectivos de imposición y la presión fiscal que pesan sobre los trabajadores con salarios más bajos*” (directriz 8).

Por tanto, puede sostenerse que es más que cuestionable que las políticas recomendadas, centradas en fomentar la inserción laboral de la personas en cualquier empleo (“work-first approach”), a partir de una re-mercantilización del sistema de protección social y políticas de “workfare”, en el marco de una legislación laboral flexible, puedan generar un camino de éxito hacia el pleno empleo de calidad dentro una sociedad más cohesionada. Como argumentan Grover y Stewart (1999) los programas de “workfare” tienden a crear e institucionalizar “empleos workfare” de escasa calidad y bajos salarios,

al aumentar la oferta de asalariados dispuestos a aceptar puestos de trabajo de baja remuneración ante el temor de perder sus prestaciones.

Al mismo tiempo, no debemos obviar la existencia de diferentes pautas de inserción detectadas entre distintos colectivos. Como se expone en el apartado 3.2.3 del capítulo II, atributos societales como el género, la procedencia social o geográfica, siguen condicionando las trayectorias laborales de las personas. El que ciertos colectivos estén más expuestos a ocupar empleos precarios o de baja calidad invita por tanto a reflexionar sobre los efectos en términos de reproducción de las desigualdades sociales que un enfoque de activación de tipo liberal, que potencia la expansión de este tipo de empleos, puede generar. En este sentido, debe recordarse que Barbier (2001, 2004, 2006) identifica como un rasgo definitorio del contexto social en el que se desarrolla el modelo de activación liberal la existencia de elevados niveles de desigualdad en el acceso a los malos empleos en función de los atributos societales.

Por otro lado, es reseñable que estas políticas de activación solo son viables si, como ocurre en el contexto británico, el mercado de trabajo genera empleos suficientes (Barbier 2001, 2004, 2006). La existencia de países y regiones con altos niveles de desempleo incluso en periodos de crecimiento económico es sin duda un obstáculo importante a tener presente si se quiere apostar por esta estrategia.

En base a las razones expuestas, esta tesis entiende que los esfuerzos demandados en la EEE por mejorar la cualificación de la mano de obra, en combinación con las políticas activadoras mencionadas, muy próximas al enfoque liberal y de “workfare”, si bien pueden favorecer la competitividad de las economías europeas, aumentando el acceso a la formación para determinados grupos de trabajadores, difícilmente alcanzarán a forjar una sociedad más cohesionada. Al mismo tiempo, cuestionamos que esta estrategia, en ausencia de otras políticas de demanda, sea efectiva en todos los contextos societales para reducir el paro y alcanzar el objetivo del pleno empleo.

### 3- 3ª Fase de la Estrategia Europea de Empleo 2005-2008

La tercera fase de la EEE, última etapa analizada en esta tesis doctoral, transcurre desde la aprobación de las primeras directrices integradas para el crecimiento y el empleo, aprobadas por el Consejo en julio de 2005, y la aprobación, en julio de 2008, del segundo plan de directrices integradas, ambos idénticos entre sí. Como expusimos en el

capítulo V, hemos optado por concluir nuestro análisis en el año 2008 para evitar la influencia de los cambios vinculados a la crisis económica que comienza ese mismo año, y su repercusión en la política de empleo europea. A pesar de esto, en el resumen conclusivo se esbozan los principales cambios y tendencias que se detectan tras el inicio de la crisis en la política de empleo europea.

En aras de mejorar la gobernanza de la estrategia de Lisboa, la Comisión propone, en 2005, “*racionalizar las orientaciones generales de política económica y las directrices para el empleo ya existentes, en el marco de un nuevo ciclo consagrado a las cuestiones económicas y al empleo*” (COM 2005:11). En consonancia con esta propuesta, los nuevos planes integrados de directrices incluyen recomendaciones relativas a las políticas macro y macroeconómicas y al empleo. Según Degryse (2012) la pretendida racionalización de ambas estrategias, a través de la unificación de las directrices de empleo y las orientaciones económicas, aumentará la confusión en relación a los distintos procesos y transformará el OMC en un proceso más tecnocrático y menos abierto al debate político: “*This rationalisation has transformed the open method of coordination into a process that is more and more closed and technocratic, and in which the role of certain circles of experts has ended up being more important than that of political, economic and social actors*” (Degryse 2012:16)

Asimismo, es destacable la reducción del número de directrices de empleo. El plan aprobado en 2005 y 2008 contiene 8 directrices de empleo (de la 17 a la 24) frente a las 21 directrices que fueron aprobadas en el Consejo de Luxemburgo y las 10 aprobadas en 2003. La tendencia hacia un número menor de directrices se consolida en el año 2010, cuando el Consejo aprobó una propuesta que tan sólo contenía 4 directrices de empleo.

La integración de las directrices de empleo y las directrices económicas coincide además, con la emergencia a escala europea del debate sobre la flexiseguridad. Durante esta etapa, los esfuerzos de las instituciones europeas se concentran, primordialmente, en la elaboración de unos principios comunes sobre flexiseguridad que, una vez aprobados en el año 2007, no fueron ni siquiera trasladados a las directrices de empleo del año 2008<sup>115</sup>, a pesar de que la Comisión afirmara que su objetivo es “*potenciar la*

---

<sup>115</sup> La directriz 21 de 2008, promover la flexibilidad combinada con la seguridad no recoge, como cabría esperar, los 4 principios o componentes de la flexiseguridad aprobados por el Consejo, recogiendo medidas más genéricas que aluden a la necesidad de revisar las modalidades contractuales, facilitar las transiciones entre categorías profesionales, fomentar métodos de organización del trabajo adaptables o



*aplicación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y reforzar los modelos sociales europeos” (COM 2007:10).*

Por otro lado, la flexiseguridad se plantea como una estrategia que, promoviendo reformas en diferentes campos de las políticas de empleo, contribuye de forma efectiva a alcanzar los objetivos de Lisboa.

*“La lógica subyacente de la flexiseguridad es la necesidad de cumplir los objetivos de la estrategia renovada de Lisboa, en particular por lo que se refiere a la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo, y de modernizar a un tiempo el modelo social europeo” (COM 2007:4).*

Como se aprecia en la cita anterior, la flexiseguridad, como estrategia de reforma de las políticas de empleo, de la regulación laboral y de las políticas de garantía de ingresos, se desarrolla para cumplir los objetivos de Lisboa que, pese al deterioro del crecimiento económico y del empleo que comienza a hacerse sentir en algunos países en los últimos meses de esta etapa, siguen estando presentes. En este sentido, debe remarcarse que diversos documentos comienzan a alertar sobre la posibilidad de que Europa incumpla los objetivos de Lisboa. El primer documento en hacer sonar la voz de alarma es el informe Kok (2003:11), el cual advertía que *“it is looking increasingly unlikely that the overarching goal for 2010, and the employment objectives, will be attainable. Three years into this ten-year programme of change and it is clear that insufficient progress has been made”*.

Recogiendo el diagnóstico de este informe, la Comisión presentó una comunicación firmada por el presidente Barroso (2005), en la cual se enfatizaba la necesidad de mantener los ambiciosos objetivos aprobados en el año 2000, hacia los cuales debería enfocarse la nueva estrategia para el crecimiento y el empleo. Por tanto, un primer aspecto a tener en cuenta es que, formalmente, los **objetivos** (¿qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) identificados que orientan la EEE o, como se la nombra a partir de ahora, la Estrategia para el

---

hacer frente al problema del trabajo no declarado. Los principios de la flexiseguridad se integran plenamente en las directrices de empleo de 2010. Así, la directriz 7, asevera que *“los estados deberán integrar en sus políticas del mercado laboral los principios de flexibilidad y seguridad laboral (“flexiseguridad”) refrendados por el Consejo Europeo (...) Los estados deberán introducir una combinación de regímenes contractuales flexibles y fiables, políticas activas, políticas eficaces de aprendizaje permanente y unos sistemas adecuados de seguridad social que garanticen las transiciones en el mercado de trabajo”*.

Crecimiento y el Empleo<sup>116</sup>, son los mismos que en la etapa anterior: pleno empleo con empleo de calidad y cohesión social.

Sin embargo, el compromiso con estos objetivos es cuestionado por distintos autores. Así, Fernández (2010) asevera que, tras la revisión de 2005, la dimensión social ha pasado a ocupar una posición más secundaria. Por otro lado, Raveaud (2007) ha argumentado que el nuevo contexto económico, incierto y posteriormente más negativo, llevó a las instituciones europeas a abandonar los objetivos sociales y de mejora de la calidad del empleo (mejores empleos), centrándose meramente en los aspectos cuantitativos (más empleos). Según su análisis, la estrategia de Lisboa, tras la aprobación de las directrices integradas, se habría reducido a una estrategia limitada a flexibilizar los mercados laborales y aumentar la tasa de empleo. La integración en el año 2005 de las directrices de empleo dentro de unas orientaciones económicas que, próximas a una concepción neoliberal, reclaman una agenda centrada en la reducción de los déficit públicos<sup>117</sup> y los impuestos<sup>118</sup>, el desarrollo de la competencia mercantil<sup>119</sup> y la moderación salarial<sup>120</sup>, reforzaría esta tendencia.

El análisis de la etapa precedente de la EEE reveló que los objetivos sociales de Lisboa fueron también inconsistentes con las directrices de empleo, centradas en promover cualquier tipo inserción laboral a expensas de la calidad de los empleos, y favorecer una mayor flexibilidad laboral, en términos salariales y contractuales. Como se expone en el apartado anterior, el Consejo y la Comisión abogan en diferentes documentos por favorecer el uso de empleos a tiempo parcial y empleos temporales como medio de promover la creación de empleo, vinculados en esta tesis a una norma social del empleo flexibilizado que implica el riesgo de una mayor precariedad laboral. Asimismo, el enfoque de activación propuesto para determinados colectivos con baja cualificación se

---

<sup>116</sup> El hecho de que los documentos oficiales dejen de referirse explícitamente a la EEE, denominándola Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, es un indicador más que explícita la pérdida de brío de las políticas de empleo en las instituciones europeas.

<sup>117</sup> Las directrices 1 y 2 exigen garantizar la estabilidad económica y salvaguardar la sostenibilidad económica recalando la necesidad de que los estados cumplan los criterios del pacto de estabilidad y crecimiento

<sup>118</sup> La directriz 9 recomienda revisar los regímenes tributarios para favorecer un entorno empresarial más atractivo

<sup>119</sup> La directriz 8 insta a garantizar la apertura y la competitividad de los mercados, eliminando barreras normativas y de otros tipos (como las ayudas estatales) que inhiben la competencia

<sup>120</sup> La directriz 5 reclama que *“Estados miembros deben promover subidas de los salarios nominales y costes laborales compatibles con la estabilidad de los precios y con la tendencia de la productividad a medio plazo, teniendo en cuenta las diferencias en materia de cualificaciones y condiciones de los mercados de trabajo locales”*

basa en forzar a estas personas a encontrar un empleo en el menor tiempo posible, incrementando de este modo la oferta de trabajadores dispuestos a aceptar puestos de trabajo precarios y de baja remuneración.

Teniendo presente esas apreciaciones, esta tesis comparte las observaciones de Raveaud (2007). En ese sentido, la revisión de los principales documentos elaborados por las instituciones europeas en esta tercera fase revela, en efecto, que su principal preocupación gira en torno a los aspectos cuantitativos del empleo (jobs, jobs, jobs, se titula uno de los documentos más influyentes). Como indicaba la Comisión en un informe publicado en 2006 (pp 6), “*we are to address the core task of creating more growth and jobs*”.

Por tanto, puede sostenerse que, si bien la integración de las directrices de empleo con las orientaciones económicas no supone ningún cambio importante en su enfoque y contenido, si que contribuye a afianzar, simbólica y formalmente, su supeditación respecto a estas últimas, apuntalando el abandono comunitario de los objetivos más próximos a las demandas socialdemócratas y sindicales (cohesión social, calidad del empleo, etc.). Así, la dicotomía observada por autores como Moreno (2004) entre las orientaciones económicas desarrolladas por la Dirección General II de la Comisión, próximas a un entendimiento neoliberal del mundo, y las directrices de empleo desarrolladas por la Dirección General V de empleo y asuntos sociales, supuestamente más cercanas a las tesis del modelo social europeo, se solventaría con la plena integración de ambos planes dentro de la estrategia por el crecimiento y el empleo.

Así pues, si bien la EEE sigue estando orientada, formalmente, hacia la consecución de pleno empleo de calidad en el marco de una sociedad más cohesionada, el nuevo contexto económico y la integración de las directrices económicas y de empleo convierte al crecimiento, la creación de empleo y el incremento de la fuerza laboral en las verdaderas prioridades de la política europea. En base a ellas, la EEE identifica tres nuevos objetivos a partir de los cuales se estructuran las nuevas directrices de empleo, extraídos en parte de los resultados del informe Kok (2003):

1. Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo, incrementar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social

2. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas,
3. Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones.

El primer y el tercer **objetivo**<sup>121</sup> están plenamente asociados a una estrategia de activación que presenta cambios sutiles en relación a la inferida en la etapa anterior. Sin embargo, dado que, en líneas generales, las explicaciones en torno las medidas que deben conducir a la consecución de tales objetivos son idénticas a las de dicha fase anterior, los marcos interpretativos construidos por las instituciones europeas para persuadir a los estados sobre la bondad de esta propuesta son los mismos. Así, el **objetivo** de aumentar la inversión en capital humano se justifica, como cabría esperar, a partir del marco interpretativo de la economía del conocimiento, que actúa como diagnóstico y guía para la reestructuración, legitimando una propuesta que confía en que la potenciación de las políticas formativas y la mejora de los sistemas educativos, favorecerá la reducción del paro y mejorará la calidad y productividad de los empleos. Este marco, además, contribuye a legitimar la concepción de la noción seguridad inserta en la propuesta comunitaria de la flexiseguridad, asociada al empleo y no al puesto de trabajo.

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

---

<sup>121</sup> El segundo se vincula a reformas de la legislación de empleo dirigidas a revisar las modalidades contractuales, y a elementos relacionados con la negociación colectiva.

### 3.1- El marco interpretativo de la economía del conocimiento

Uno de los textos que más contribuye a la construcción del marco de la economía del conocimiento es el informe Kok (2003), incluido en esta fase porque su contenido establece las pautas que deberán seguir las directrices de empleo de 2005 (se publicó cuando ya llevaban un año vigente las directrices de empleo de la etapa anterior). El documento citado vuelve a aportar un **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) sobre el desempleo y la caída en la inactividad de ciertas personas basado en el desajuste formativo y la falta de cualificaciones de la fuerza de trabajo: *“Too many people drift into long-term unemployment and inactivity due to lack of skills (...). The level of educational attainment directly impacts on individual’s chances of finding a job. The employment rate of low-skilled people stands at about 49% compared to 83% of the high-skilled”* (Kok 2003:16)

Al mismo tiempo, la economía del conocimiento se representa como una meta a alcanzar, en buena medida, a través de la inversión en capital humano: *“Unlike old industries where success and advancement was and must continue to be linked to investment in physical equipment and infrastructure, the knowledge-based economy depends on investing in human capital and R&D. The transition to a knowledge-based economy is not only key to Europe’s productivity but is also a major source of job creation”* (Kok 2003:12).

El marco interpretativo de la economía del conocimiento formulado contribuye también en esta etapa a redefinir la concepción ordinaria de la seguridad, desvinculándola de aquellos mecanismos que garantizan la permanencia del trabajador en su puesto de trabajo. La nueva concepción, inserta en un discurso fuertemente meritocrático, se vincula a las habilidades de los trabajadores para permanecer y progresar en el mercado laboral merced a la actualización y mejora constante de su empleabilidad, y no tanto a los mecanismos orientados a proteger a los asalariados frente a despidos arbitrarios. En base a esta idea, (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?), la formación continua se representa (**pronóstico** ¿qué hacer?) como el elemento principal llamado a garantizar la seguridad en el empleo.

*“Security in today’s labour markets is not a matter of preserving a job for like. In a more dynamic perspective, security is about building and preserving people’s ability to*

*remain and progress in the labour market. It is related to decent pay, access to lifelong learning...*” (Kok 2003: 28).

La redefinición de la noción de seguridad, a partir de su vinculación a la empleabilidad de los trabajadores, contribuye a legitimar una propuesta de flexibilización del mercado laboral que, entre las diversas vías posibles, concede preponderancia a la potenciación de la flexibilidad numérica externa.

*“Employers must be able to adapt the size of their workforce by interrupting contracts without excessive delays or costs when other measures, such as working time flexibility or re-training, have reached their limits”* (Kok 2003:28).

Esta concepción de la seguridad, cuya principal garantía son las políticas activas, será la que finalmente se imponga en los principios comunes sobre la flexiseguridad, a pesar de que existen aproximaciones y propuestas políticas alternativas que, como el modelo alemán, hacen prevalecer la seguridad en el puesto de trabajo, otorgando mayor importancia a los mecanismos de flexibilidad interna (ver capítulo III, apartado 1.1).

*“Los ciudadanos necesitan cada vez más la seguridad en el empleo, y no la del puesto de trabajo, ya que cada vez son menos los que conservan el mismo puesto de trabajo de por vida. Las empresas, y sobre todo las PYME, deben ser capaces de adaptar su mano de obra a unas condiciones económicas cambiantes”* (COM 2007:3).

En base a esta idea, los principios comunes de la flexiseguridad abogan por reducir la protección del empleo, a partir de la introducción de “*disposiciones contractuales flexibles*”, que se compensan con una seguridad activa basada en la empleabilidad cuyo soporte son las políticas activas y las estrategias globales de aprendizaje.

En contraste con la laxitud de las obligaciones que, en el nuevo contexto, recaen sobre las empresas, los requisitos a los trabajadores se agudizan. Éstos deben poseer, además de competencias técnicas y teóricas, una actitud positiva frente al aprendizaje constante, y nuevas competencias tales como la creatividad o la capacidad para trabajar en equipo.

*“In a knowledge-based and opened economy, a number of basic competences are required, whether personal (e.g. learning to learn, team working, creativity), technical (eg. ICT user) and theoretical (e.g. foreign languages). Member states must ensure that everyone has a right to at least lower secondary level of education and that all workers*

*are equipped with the new basic competencies required in a modern workforce*”(Kok 2003:48).

Respecto a las políticas activas dirigidas a los parados (intermediación, asesoramiento, formación), el informe Kok las concibe desde una concepción que denota la influencia del enfoque universalista y, especialmente, de la aproximación danesa a la flexiseguridad (ver capítulo III, apartado 1.1). Así, estas se presentan como los instrumentos llamados a compensar el aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores que deriva de la necesaria e incuestionable flexibilización del mercado laboral: “*A strong commitment from public authorities to support the re-integration of people into the labour market is a necessary corollary to an increases flexibility in the labour market and a stronger set of financial incentives*” (Kok 2003:36).

En un nuevo contexto económico de competencia exacerbada en el que los estados no pueden exigir a las empresas que no despidan, las políticas activas son el asidero al cual deben agarrarse los desempleados para sobrevivir pero, ¿qué factores se han de tener en cuenta para favorecer su efectividad?

Por un lado, el informe Kok (2003) destaca que estas medidas son efectivas si se focalizan en las necesidades de grupos específicos, dentro de los cuales se cita a jóvenes, inmigrantes o mujeres que quieren volver al mercado laboral después de un periodo de ausencia. En este sentido, parece darse a entender que los atributos sociales de estos colectivos les sitúan en una situación de desventaja que determina su mayor exposición al paro (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) y que, por tanto, no se trata de un problema individual.

Pero al mismo tiempo, se ofrece una representación individualizada del problema del desempleo que lo explica (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) en función de las deficiencias formativas o déficits de empleabilidad de cada parado. La yuxtaposición de ambos **diagnósticos** da lugar a recomendaciones un tanto contradictorias, según las cuales los servicios de empleo deben centrarse en ciertos colectivos desfavorecidos diseñando, al mismo tiempo, programas personalizados que se adapten a las necesidades específicas de cada individuo (**pronóstico** ¿qué hacer?).

*“Other groups are also more vulnerable to unemployment, inactivity and exclusion form work, due, for example, to their origin, social status or some form of disability (...)*

*Activation is all the more necessary for these people (...) Tailor-made programmes addressing their specific needs and personalised advice and guidance are crucial” (Kok 2003:38).*

Esta contradicción se evidencia todavía más cuando se conmina a los estados miembros a desarrollar políticas formativas que se adecuen a las necesidades específicas de ciertos colectivos vulnerables como las mujeres o los inmigrantes, asumiéndose que todas las mujeres que transitan del paro u otras situaciones al empleo tienen las mismas necesidades, carencias y expectativas profesionales y que, en el caso de los inmigrantes, su mayor propensión al paro se explica en base a sus déficits formativos como colectivo: *“Training measures, which often constitute the bulk of active measures, prove to be effective in they are targeted at the needs of particular groups such as women re-entering the labour market or immigrants” (Kok 2003:38).*

Por otra parte, el informe Kok insta a mejorar la labor de los servicios de empleo en la identificación de las necesidades de cualificación para adaptar la formación ocupacional a las demandas existentes. Además, se recomienda aumentar el gasto destinado a ella, especialmente en los países con mayores tasas de paro, lo que debería constituir un elemento clave en el desarrollo de las políticas activas de empleo. Cuestión que se comprobará posteriormente en el análisis de los casos del Reino Unido y España.

La formación ocupacional como medio de integración de los parados, generalmente con bajos niveles formativos, debe completarse con otras acciones a las que se concede más importancia, tales como el asesoramiento, el control sobre la búsqueda de empleo o los incentivos al trabajo: *“Additionally their role (of ALMP) is to maintain active job search through case management and they should offer intensive placement activities, follow-up advice and monitoring alter participation in programme” (Kok 2003:39)*

En este sentido, el mensaje subyacente parece ser que aquellas personas que han quedado rezagadas en el tránsito hacia la economía del conocimiento (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?), por tener bajos niveles formativos (una vez más se trata de un problema individual), deberán ser objeto de medidas más coercitivas orientadas a favorecer su inserción laboral en cualquier empleo. Esas personas son denominadas a partir de la noción *“knowldege poor”* que subraya, precisamente, que la condición de parado o trabajador pobre se enraíza en su falta de conocimientos o



competencias. A tenor de los requerimientos que recaen sobre estas personas, puede pensarse que están abocadas a insertarse laboralmente en empleos de baja calidad, asumiéndose implícitamente que deben pagar su falta de responsabilidad con el precio de la precariedad. Por tanto, a pesar de que el discurso de la EEE de esta fase enfatice el deber de generalizar el acceso al conocimiento y luchar contra el abandono escolar temprano, la ausencia de recomendaciones encaminadas a combatir las desigualdades de origen, implica la aceptación de que los “info-pobres” (Fernández-Enguita 2002), deberán vivir en los márgenes de la nueva economía del conocimiento.

Por otro lado, en esta etapa se refuerzan las exigencias que recaen sobre los jóvenes, a raíz de la aprobación por parte del Consejo Europeo de Bruselas (2005) del pacto europeo por la juventud (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?). En este sentido, si bien la Comisión reconoce la vulnerabilidad de los jóvenes, exponiendo que en la mayoría de los países europeos se enfrentan a mayores tasas de desempleo, éste se representa (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) como un problema individual vinculado a la falta de empleabilidad. Por este motivo, el discurso de la Comisión enfatiza la necesidad de potenciar la responsabilidad de los jóvenes en lugar de alentar una mayor intervención estatal dirigida a corregir las desigualdades generadas por el mercado: “*Ahora más que nunca, Europa necesita el compromiso constante de los jóvenes*” (COM 2005b:2). El problema del desajuste entre la formación de los trabajadores y los requerimientos de las empresas no se menciona, a pesar de que ciertos autores consideren que se trata de una dimensión de la precariedad laboral que adquiere especial relevancia en el caso de los jóvenes (Rocha et al. 2010; 2012). La formulación de un **diagnóstico** del desempleo (¿cuál es la causa del problema?) que solo atiende a la oferta conduce a las instituciones europeas a obviar cualquier otro problema que pueda derivar de la demanda y del sistema productivo.

Así, dado que la Comisión representa el desempleo juvenil como un problema individual explicado en base a la falta de empleabilidad, las recomendaciones (**pronóstico** ¿qué hacer?) inciden exclusivamente en la oferta. “*Los objetivos de Lisboa sólo podrán alcanzarse si los jóvenes adquieren las capacidades, las competencias y los conocimientos adecuados a través de una educación y una formación pertinentes y de gran calidad*” (COM 2005b:3).

El marco de la economía del conocimiento se concreta (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) en las directrices integradas 23 y 24 (Son las mismas en los planes de directrices aprobado por el Consejo en 2005 y 2008).

La directriz 23 recomienda *“Ampliar y mejorar la inversión en capital humano mediante acciones de educación y formación inclusivas que faciliten de manera significativa el acceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la enseñanza superior, incluso al aprendizaje profesional y a la formación en el espíritu empresarial; reducción significativa del número de alumnos que abandonan la escuela prematuramente; estrategias eficaces de aprendizaje permanente accesibles a todos.*

La directriz 24 recomienda, *“Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias aumentando y garantizando el atractivo, la apertura y el nivel de calidad de los sistemas de educación y formación, ampliando la oferta de oportunidades de educación y formación y garantizando vías de aprendizaje flexibles (...)y favorecer una mayor transparencia de las cualificaciones, su reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal”.*

Paralelamente, la directriz 20, *“Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo”*, adopta, entre sus recomendaciones, la propuesta, inserta dentro del marco interpretativo de la economía del conocimiento, de *“mejorar la previsión de las necesidades de cualificación, los déficit y los estrangulamientos”*

Como puede observarse, la imprecisión en cuanto a los procedimientos a seguir es la principal característica de las directrices citadas. Los principios son tan generales y abiertos que parece impensable que algún gestor político los rechace. A fin de cuentas, ¿qué gobernante renunciaría a reducir de forma significativa el número de alumnos que abandonan la escuela, mejorar la participación en formación continua de los trabajadores poco cualificados, o a garantizar el atractivo de los sistemas de educación?

El aspecto más destacable tiene que ver con la introducción del concepto de reconocimiento y convalidación de la formación informal adquirida, por ejemplo, a partir de la formación no reglada o de la experiencia laboral. Tal reconocimiento y convalidación es un elemento insuficientemente abordados incluso a día de hoy en países como España (Lope y Alós 2013).

### 3.2- *El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social y el de la seguridad dentro del cambio*

En el apartado anterior se destacó que una de las características de la EEE en la segunda fase era la existencia de dos marcos interpretativos que, al estar dotados de asunciones teóricas y normativas diferentes (enfoque de mercados de trabajo transicionales vs. modelo de activación liberal), generan ciertas contradicciones en el discurso europeo sobre la reforma de la protección social.

El análisis del discurso de los documentos de esta etapa revela que, si bien es cierto que existen contradicciones de fondo entre los dos marcos interpretativos, la propuesta de activación finalmente adoptada se sitúa en una posición intermedia entre ambos que dota de mayor coherencia al discurso europeo sobre la protección social. En base a esta evidencia, abordamos en esta etapa ambos marcos de manera conjunta.

Si se atiende al colectivo (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?) que más iluminaba estas contradicciones, las personas en riesgo de exclusión social, observamos que, si bien el **diagnóstico** sobre el paro y la inactividad (¿cuál es la causa del problema?) basado en la idea de los desincentivos no desaparece, las instituciones europeas aceptan que generosas prestaciones sociales pueden ser, tal y como ocurre en los países nórdicos, compatibles con una estrategia de activación. Esta idea aparece expresada claramente en el informe Kok.

*“The unemployment trap –in other words, the disincentive for unemployed people to move from unemployment benefits to employment- remains considerable in many member States. This is particularly the case at the low end of the wage scale. While the level of benefits compared to potential wage (replacement rate) is important, it cannot be assessed independently from benefit duration, effective enforcement of job-search conditions and eligibility criteria. Denmark, for example, is a country with comparatively high unemployment benefits, but the combination with active policies to help people back into work minimises the risk of unemployment traps. In the new Member States, benefit systems remain poorly developed in comparison to present Member states, but can still generate unemployment traps”*”(Kok 2003:33).

Por tanto, el discurso de los desincentivos sigue presente en el **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) del desempleo y la inactividad, pero se acepta la idea, asociada al marco de la seguridad dentro del cambio, de que en tiempos de una mayor volatilidad del empleo, los parados deben (**pronóstico** ¿qué hacer?) disponer de prestaciones generosas, siempre y cuando estas se combinen con medidas activas. Como se aprecia en la cita, el modelo danés está en el punto de mira. Su combinación de flexibilidad laboral, especialmente externa, un importante desarrollo de políticas activas de empleo y generosas prestaciones sociales (Madsen 2004), aparece como un referente a imitar.

La traslación de estas ideas a las directrices de empleo (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) da lugar a una estrategia de activación que enfatiza, fundamentalmente, la necesidad de mejorar la articulación entre las políticas de garantía de ingresos y las políticas activas como medio para combatir los desincentivos, convirtiendo la participación en políticas activas en un requisito para acceder a las prestaciones sociales. La cuestión de reducir la tasa de sustitución de las prestaciones, presente en la antigua directriz 8 (2003-2005), desaparece, al igual que las referencias a las trampas de la pobreza y el desempleo. Sin embargo, debe subrayarse que las directrices no recomiendan, como cabría esperar, otorgar altas prestaciones sino, simplemente, adecuados niveles de protección social. Del mismo modo, las exigencias de participación laboral se anteponen al derecho a la prestación. Además, enunciados ambiguos e incluso carentes de significado real vinculados a la propuesta liberal y de “workfare” como “*hacer que el trabajo resulte remunerador*”<sup>122</sup> para los solicitantes de empleo” (traducción literal de la expresión “making work pay”) siguen estando presentes. Es de suponer que si un estado decide rebajar algún tipo de prestación por desempleo, o introducir “in-work benefits” podrá citar esta confusa frase de la directriz para legitimar tales acciones.

A fin de evidenciar estas ideas, a continuación se recoge la directriz 19 aprobada por el Consejo en 2005:

*“Garantizar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo resulte remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas, y para las personas inactivas, mediante: medidas activas y preventivas del mercado de trabajo, como la definición de las necesidades, la ayuda en*

---

<sup>122</sup> La expresión carece de significado dado que un empleo es por definición remunerador.

*la búsqueda de empleo, la orientación y formación en el marco de planes de acción personalizados (...); una revisión constante de los incentivos y medidas disuasorias derivados de los regímenes fiscales y de prestaciones, incluidas la gestión y la condicionalidad de éstas y la reducción significativa de los elevados tipos impositivos efectivos marginales, en particular para las personas de ingresos bajos, garantizando a la vez unos niveles adecuados de protección social”.*

Respecto a los desincentivos que pueden inhibir la participación laboral de mujeres y trabajadores de edad avanzada, los diagnósticos y recomendaciones son exactamente los que estaban presentes en la etapa anterior. Así, la directriz 18 (CON 2005) recomienda, en el caso de los trabajadores de edad avanzada, *“unas medidas apropiadas que incentiven el trabajo y disuadan la jubilación temprana”* y, en el caso de las mujeres, *“una mejor conciliación de la vida familiar y profesional y la provisión de servicios asequibles de asistencia infantil y cuidado de otras personas dependientes”.*

Por tanto, la eliminación a los incentivos a la jubilación temprana y la provisión de servicios de cuidado son nuevamente las recomendaciones centrales destinadas a incentivar la participación laboral de los trabajadores de edad avanzada y de las mujeres respectivamente.

### *3.3- Modelo de activación inferido*

Como se exponía al comienzo de este apartado, con la integración de las directrices de empleo en las orientaciones generales de la política económica, y el desarrollo del debate de la flexiseguridad, la EEE languidece en tanto que plataforma difusora de ideas y propuestas novedosas en torno a las políticas de empleo. Su pérdida de brío se manifiesta en la progresiva reducción de las directrices de empleo y en la disminución del número de documentos diseñados, expresamente, para legitimar las recomendaciones presentes en la EEE.

El descuido de la gobernanza por persuasión responde, probablemente, al papel secundario que ésta ha acabado jugando dentro de la política europea, explicitado tras el reemplazo de la EEE por la Estrategia para el crecimiento y el empleo. La nueva estrategia integrada consolida la estricta subordinación de las políticas de empleo a las

orientaciones económicas que el propio Tratado de Ámsterdam ya sancionara en su artículo 126<sup>123</sup> (Barbier 2005; Scharpf 2002).

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

En base a estas circunstancias, el análisis del discurso de esta etapa no proporciona grandes cambios en relación al modelo de activación propuesto. En efecto, las políticas formativas, especialmente la formación continua, siguen ostentando un espacio central, siendo representadas, junto con las políticas educativas, como el principal motor de cambio para convertir a Europa en la economía del conocimiento más competitiva del mundo. Asimismo, aparecen representadas como la principal garantía de una nueva noción de la seguridad, presente también en el discurso de la flexiseguridad, basada en el empleo y no en el puesto de trabajo. Nuevamente, la formación ocupacional para los parados con baja formación se presenta como una opción necesaria, que debe ser completada con otros mecanismos más coactivos llamados a forzar a estas personas a que busquen y, después acepten, aquellos empleos de bajos salarios a los que se supone pueden aspirar. El desequilibrio entre las exigencias que recaen sobre estas personas y las oportunidades que se les ofrece es el elemento que separa la EEE de una orientación universalista, a pesar del énfasis otorgado a la mejora de las cualificaciones de la fuerza de trabajo en el marco de la economía del conocimiento.

En relación a la activación de los sistemas de protección social, el aspecto más significativo es la eliminación de la recomendación que instaba a los estados a revisar la tasa de sustitución de las prestaciones. A pesar de que el diagnóstico del desempleo y la

---

<sup>123</sup> El citado artículo apuntaba que las políticas de empleo deben ser compatibles con las orientaciones generales de la política económica (ver capítulo IV, apartado 3)

inactividad basado en el marco interpretativo de los desincentivos sigue presente, las instituciones europeas (tanto la Comisión como el Consejo) aceptan la idea, vinculada al marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio, de que pueden proveerse generosas prestaciones sociales a los parados, siempre y cuando se articulen con instrumentos que incentiven la búsqueda activa de empleo y la participación en programas formativos de mejora de la empleabilidad. Como se ha mostrado, el caso danés ejerce de referente. Sin embargo, el análisis detallado de los **pronósticos** (¿qué medidas específicas?) revela que, en un lenguaje más ambiguo y confuso, se sigue dejando un amplio margen a aquellos países dispuestos a endurecer el acceso a las prestaciones, adoptando una aproximación liberal y de “workfare”. Por tanto, puede sostenerse que el aumento de la ambigüedad en la redacción de la directriz (19, 2005 y 2008) que más directamente atañe a la activación, sumado al descenso de documentos llamados a justificar esta propuesta, implica que los estados tienen más margen de maniobra para decantarse por un modelo u otro de activación.

#### 4- Resumen conclusivo del capítulo VI

El análisis del discurso de los principales documentos de la EEE ha mostrado que el enfoque de la activación se ha difundido a lo largo del periodo estudiado a partir de dos marcos interpretativos fundamentales o dominantes; el marco de la economía del conocimiento y el marco de los desincentivos en los sistemas de protección social. Paralelamente, en la segunda y en la tercera etapa se ha identificado el marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio.

El marco interpretativo de la economía del conocimiento se edifica, en la primera fase de la EEE (1997-2000), sobre un discurso que describe al nuevo orden económico emergente como un proceso inevitable que se impone a unos actores y unas estructuras condenadas a adaptarse (Boltanski y Chiapello 2002; Crespo y Serrano 2004). La naturalización de dicho proceso, da pie a una explicación del desempleo fundamentada en el desajuste formativo entre las competencias de los trabajadores y los requerimientos de las empresas, que se vincula a una propuesta que antepone las políticas de oferta a cualquier otra alternativa. De forma adicional, la individualización del problema del desempleo contribuye a redefinir la noción de seguridad vinculada a la norma social de empleo fordista. Así, la seguridad pasa a ser entendida como autoaseguramiento que envuelve un amplio porcentaje de empleabilidad personal, relacionándose con los incentivos y oportunidades ofrecidas a los individuos en materia de formación y con la responsabilidad de estos para sacarles el máximo partido, en lugar de relacionarse con los dispositivos legales que protegen a los trabajadores contra el despido, limitando la asimetría de la relación laboral, y las políticas de garantía de ingresos. En base a esta concepción de la seguridad, se reclama transformar el seguro de desempleo en un “seguro de empleabilidad”.

En la segunda y en la tercera fase (2001-2008), el discurso varía de manera sustancial, dado que la economía del conocimiento se representa, al igual que en el modelo universalista, como un objetivo o meta a alcanzar (una guía para la reestructuración de las políticas de empleo) en lugar de cómo un proceso inevitable que requiere esfuerzos meramente adaptativos. Atendiendo a esta idea, los argumentos provistos tienden a ensalzar las ventajas asociadas a la nueva economía, incidiendo en sus potencialidades para aumentar la calidad del empleo y emparejar competitividad y cohesión social,



incluyendo así los objetivos de la Agenda de Lisboa en el discurso de la activación. Sin embargo, el pronóstico no presenta apenas variaciones, centrándose en la potenciación de políticas formativas. Así, las instituciones europeas entienden que la combinación de estas políticas con las nuevas tecnologías de la información, estimularán el paso hacia una economía del conocimiento susceptible de generar un nuevo círculo virtuoso que mejorará la eficiencia y la equidad social.

Respecto al marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social, éste se desarrolla para justificar una propuesta de activación muy próxima al modelo liberal, llamada a reducir los niveles de protección social y endurecer las condiciones de acceso a las prestaciones. El objetivo último, explicitado solamente en la primera fase aunque implícito en todo el proceso, es reducir los niveles de dependencia de las personas respecto a distintas políticas de garantía de rentas.

Las principales justificaciones detectadas para persuadir a los estados sobre la necesidad de incorporar dicho objetivo a sus agendas políticas aluden a los desafíos que, para la sostenibilidad de los sistemas de protección social, plantean los cambios demográficos, relacionados con el envejecimiento de la población. En cuanto a las explicaciones en torno a las causas del problema, éstas varían en función del colectivo objeto de actuación, siendo un nexo común a todas las líneas argumentativas, la idea de que los sistemas de protección social excesivamente desarrollados inhiben la participación en el mercado, representada invariablemente como una situación más ventajosa y tolerable desde el punto de vista ético que la dependencia. Como han expuesto Crespo y Serrano (2004), Serrano y Moreno (2007), o Martínez (2011), el discurso europeo de la activación tiende a anteponer los aspectos económicos de la ciudadanía a los sociales. Este orden de prioridades se explicita cuando se aborda la activación de las prestaciones por desempleo a partir de directrices que instan a los estados a forzar a ciertas personas en riesgo de exclusión social (parados con baja cualificación, desempleados de larga duración, etc.) a aceptar cualquier empleo en el menor tiempo posible (“work-first approach”). Tales directrices concretan un enfoque de la inserción social a través de lo económico (Martínez 2011) que asume, en sintonía con el modelo liberal de activación, que estrechar la relación de los individuos con el mercado favorece la equidad y la eficiencia social.

En el caso de las mujeres, sin embargo, se mencionan también desincentivos que se relacionan con la falta de servicios públicos de cuidado que obstaculizan la participación laboral femenina. De hecho, este es el único campo de la protección social que las instituciones europeas se muestran partidarias de ampliar, en base a sus efectos positivos en el empleo femenino. Una posición coherente con la voluntad, expresada por la Comisión en distintos documentos, sobre todo de la primera fase de la EEE, de potenciar políticas sociales que actúan como un “factor productivo”, favoreciendo la eficiencia y la adaptabilidad de las economías europeas.

En lo que concierne al marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio, éste se inspira en gran medida en el enfoque de los mercados de trabajo transicionales y ciertas aproximaciones de la flexiseguridad y en el enfoque de activación universalista. A través de él, la Comisión recomienda, a partir de la segunda etapa de la EEE (2001-2005), proveer generosos niveles de protección social, aunque de corta duración, para compensar la volatilidad en el empleo que deriva de la necesidad de flexibilizar la regulación laboral. No obstante, a diferencia de los otros dos marcos éste no se traslada a las directrices de empleo, las cuales en ningún momento exhortan a los estados a proveer altas prestaciones sociales. A pesar de esto, observamos también que goza de un mayor acomodo en las directrices de la tercera etapa (2005-2008), al eliminarse la recomendación, presente en la antigua directriz 8 (2003-2005), de reducir la tasa de sustitución de las prestaciones.

La yuxtaposición de estos marcos interpretativos nos permite afirmar que el enfoque de la activación difundido en la EEE está más próximo al modelo liberal que al universalista, dado que el énfasis otorgado a la cualificación de la fuerza de trabajo, muy presente a nivel discursivo en el contexto nórdico (Garsten y Jacobsson 2004), no se ve acompañado de otras recomendaciones (políticas pasivas generosas, proyectos de integración a medio y largo plazo, estado como empleador de último recurso, etc.) que, atendiendo a la tipología de Barbier (2001, 2004, 2006), dan forma a una aproximación que intenta favorecer el acceso igualitario de todos los miembros de la población al empleo de calidad. El enfoque europeo, por el contrario, puede favorecer la institucionalización de empleos de baja calidad anteponiendo para ciertos colectivos desfavorecidos cualquier participación laboral, independientemente de su calidad, a la dependencia con el estado.

Por otra parte, cabe destacar la pérdida de importancia de la EEE que se manifiesta en la última etapa. Con la inclusión de las directrices de empleo dentro de las directrices económicas se exagera la subordinación de las políticas de empleo a las orientaciones económicas. Esta tendencia se agudizará, además, a partir del 2008, a raíz de los efectos de la crisis económico-financiera. Tras este momento, los objetivos de la política económica europea, centrados fundamentalmente en favorecer la estabilidad de precios y promover la reducción de los déficit estatales y las deudas públicas, se antepondrán a los objetivos de empleo, contribuyendo a instalar, en un gran número de países europeos, un desempleo masivo que, además, resta crédito y legitimidad a las políticas formuladas desde la UE.

La relación de subordinación de los objetivos de empleo en relación a los económicos se acentúa además, durante el transcurso de la crisis, merced al desarrollo de la denominada gobernanza económica. La gobernanza económica se dirige a reforzar la estabilidad de la eurozona, introduciendo mecanismos de control y coordinación, reforzados con nuevas sanciones. Su puesta a punto se ha concretado a partir de dos hitos fundamentales: el semestre económico y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UE.

El semestre económico, propuesto en una comunicación de la Comisión (COM 2010c) y aprobado por el Consejo el 10 de septiembre de 2010, se desarrolla a partir de 6 actas legislativas (5 regulaciones y una directiva) que persiguen aumentar el rigor de la gobernanza económica. Sintéticamente, podemos decir, siguiendo a Degryse (2012), que existen tres innovaciones fundamentales que distinguen al semestre económico del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (ver capítulo IV, apartado 1). En primer lugar, el campo de la vigilancia se amplía más allá del control de la deuda pública y el déficit fiscal, incluyéndose los desequilibrios macroeconómicos. En segundo lugar, se incrementa el carácter vinculante de esta vigilancia en los casos de déficit excesivo o desequilibrio macroeconómico y se aumenta la facilidad para aplicar las sanciones. Finalmente, se introduce una vigilancia ex-ante. De este modo, los estados miembros deben presentar sus programas de estabilidad (en el caso de los países de la eurozona) y convergencia (para los que no pertenecen a la eurozona) antes de aprobar sus presupuestos nacionales. Estas innovaciones refuerzan de manera importante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, afianzando así la disciplina presupuestaria de los estados miembros.

En cuanto al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UE (también denominado Pacto Fiscal), fue aprobado el 30 de enero de 2012 y firmado el 2 de marzo de ese mismo año por todos los países miembros excepto Reino Unido y República Checa, si bien el debate a nivel europeo en torno a su concreción ha sido prácticamente inexistente. Como subraya Degryse (2012), sus principales elementos están recogidos en las conclusiones de la cumbre franco-alemana celebrada el 16 de agosto de 2011. Con este nuevo tratado se refuerza la estabilidad mediante la introducción de la denominada “regla de oro presupuestaria”, según la cual los estados se comprometen, a través de provisiones legalmente vinculantes preferiblemente constitucionales, a garantizar el equilibrio presupuestario. Este equilibrio implica que el déficit estructural no podrá superar el 0,5% del PIB excepto en circunstancias excepcionales. La deuda pública deberá situarse por debajo del 60% y si este límite se traspasa, los estados deberán reducirla en 1/20 cada año. Por añadidura, se refuerza la capacidad de la Comisión para controlar los presupuestos nacionales a partir de nuevos procedimientos de monitoreo y sanción. Así, si un estado supera los criterios marcados de déficit, deberá desarrollar un programa de reformas estructurales supervisado por la Comisión y el Consejo, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para los países de la eurozona, las recomendaciones de la Comisión en relación a las reformas estructurales encaminadas a la reducción del déficit son, a diferencia de las directrices de empleo, legalmente vinculantes, a menos que una mayoría cualificada se oponga a ellas. En caso de que el estado en cuestión no traslade a la práctica estas recomendaciones, la Comisión puede interponer un recurso a la Corte Europea de Justicia susceptible de desencadenar sanciones económicas. Respecto a la coordinación de las políticas económicas, el elemento más importante del tratado es el compromiso de los estados a entregar al resto de los estados y a las instituciones europeas ex-ante, cada reforma económica de calado que se pretenda desarrollar, para ser discutida a nivel europeo. Por último, la gobernanza se robustece a través de la creación de las “cumbres del euro” (“euro summits”), reuniones de carácter informal entre los jefes de gobierno de los estados miembros, el presidente de la Comisión y el del Banco Europeo.

El refuerzo de los mecanismos de coordinación y gobernanza económica, en el marco de un enfoque que, congruente con una visión neoliberal de la economía, antepone el equilibrio presupuestario y la estabilidad de precios a la generación de empleo, ha promovido que los estados focalicen sus esfuerzos, sobre todo a partir del año 2010, en

la reducción del déficit fiscal, y favorezcan la dinamización del mercado laboral únicamente mediante reformas estructurales (ver capítulo II, apartado 2.1). Y esto a pesar de que, mientras la gobernanza económica tomaba forma, la UE aprobó su nueva agenda “*Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”. Dicha agenda fija, entre otros, los siguientes objetivos (COM 2010a): ampliar la tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años hasta el 75% (este objetivo fue trasladado a las directrices de empleo de la EEE, concretamente, a la directriz 7 de 2010); reducir el abandono escolar hasta el 10% (este objetivo fue trasladado a las directrices de empleo de la EEE: a la directriz 9 de 2010); y sacar a 20 millones de personas de la pobreza (este objetivo fue trasladado a las directrices de empleo de la EEE, concretamente, a la directriz 10 de 2010). Estos objetivos pretenden ser alcanzados, como en las etapas precedentes, a través de recomendaciones que continúan otorgando prioridad a la activación de los sistemas de protección social y a las acciones formativas frente a otras alternativas. En este sentido, a pesar de que el incremento del paro, especialmente en países del sur de Europa como España o Grecia, se deba en buena parte a una caída devastadora de la demanda en un contexto de recesión económica, la Comisión continúa explicándolo a través del marco interpretativo de la economía del conocimiento, representándolo por tanto como un problema de oferta: “*Se prevé un aumento en la UE de 16 millones de empleos altamente cualificados de aquí a 2020, y una disminución, en cambio, en torno a los 12 millones de empleos de escasa cualificación. Demasiadas personas carecen de las competencias necesarias para salir adelante en el mercado laboral*” (COM 2010b). El marco de los desincentivos también sigue presente. Así, la directriz 7 (CON 2010) afirma que “*siguen teniendo importancia las políticas encaminadas a lograr que trabajar sea rentable (...) Los estados miembros deberán examinar los sistemas de fiscalidad y de prestaciones*”. La EEE sigue formulando las mismas propuestas con independencia de los efectos atribuibles a los ciclos económicos y sus diversas manifestaciones en los países que componen la UE. Aspecto este que denota la institucionalización e incluso naturalización de los principios de la activación en el discurso europeo de las políticas de empleo.

Por otro lado, se ha de subrayar que la relación entre los objetivos asumidos dentro de agenda Europa 2020 y la EEE y aquellos que guían la nueva gobernanza económica, es

muy débil<sup>124</sup>. De hecho, es más que cuestionable que, a día de hoy, la agenda Europa 2020 sea prioritaria para las instituciones europeas estando, por el contrario, plenamente supeditada a los objetivos de la gobernanza económica. Así lo expone Degryse (2012:43) al hilo de la relación entre la estrategia Europa 2020 y el semestre europeo: *“In terms of political and strategic priorities the European semester thus appear at the very outset to have taken precedence over Europe 2020. In other words, budgetary discipline and structural reforms have taken precedent over the medium-term socio-economic strategy”*. Por tanto, observamos que la relación de subordinación de las directrices de empleo respecto a las orientaciones de la política económica que, según nuestro análisis, incrementó la racionalización de ambos procesos en la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, se agudiza, tras el inicio de la crisis económica, con la regulación de los nuevos instrumentos de gobernanza reforzados con elementos sancionadores y nuevos mecanismos de control y monitoreo.

En este sentido, conviene recordar que la EEE nació, en parte, como una respuesta al malestar ciudadano frente a una visión de la política europea centrada en exigir a los países miembros el cumplimiento de la ortodoxia económica (a medida que avanzaba la Unión Económica y Monetaria aprobada en Maastricht) y carente de medidas destinadas a impulsar el empleo en un contexto de paro elevado. Por este motivo, la EEE encontró en la socialdemocracia europea, además de en la CES, a su principal valedor, a pesar de que, como se ha mostrado en este capítulo, las ideas en torno a la activación y la flexibilidad laboral que este proceso ha tratado de promover entre los estados miembros, pueden estar más próximas a los intereses de las empresas.

En efecto, la concepción de la política de empleo que la EEE puede haber contribuido a difundir aumenta la vulnerabilidad de los trabajadores, al representar la protección social y los derechos sociales como un ámbito de intervención que favorece la reducción del paro. Ahora bien, aún siendo críticos con estas ideas, no podemos sino lamentarnos frente a la pérdida de importancia del empleo en la política europea.

---

<sup>124</sup> Un ejemplo de esta lábil relación entre la EEE y el semestre europeo lo encontramos en el caso de España. Así, sus presupuestos aprobados para el año 2012, supervisados y aceptados por la Comisión a través del programa de estabilidad presentado por el gobierno del PP, sancionan una reducción del gasto destinado a políticas activas en un 20%. Y esto a pesar de que la EEE recomiende, en la directriz 8 (CON 2010) que *“debe promoverse la inversión en el desarrollo de recursos humanos, la mejora de las competencias y la participación en programas de formación permanente mediante contribuciones financieras conjuntas de los gobiernos, los ciudadanos y las empresas”*; y en la directriz 9 que *“los estados miembros deberán efectuar inversiones eficientes en los sistemas de educación y formación”*.

Comprobar que, transcurrida más de una década desde la inclusión de un título de empleo en el Tratado de Ámsterdam, la EEE ha terminado completamente subsumida en (e incluso ignorada por) las recomendaciones generales de la política económica debe interpretarse, sin duda, como un retroceso, que consagra la supeditación del objetivo del pleno empleo, aceptado no sin dificultades tras el Consejo de Lisboa (2000), a las exigencias de la ortodoxia económica.

En aras de sintetizar toda la información aportada a lo largo de este capítulo, a continuación se presentan tres tablas que resumen los elementos centrales de cada marco interpretativo en las diferentes fases analizadas.

**Tabla 2. Síntesis 1ª fase EEE**

	<b>Marco Economía del conocimiento</b>	<b>Marco de los desincentivos en los sistemas de protección social</b>
<b>Objetivo</b>	Reducir el desempleo	Disminuir la tasa de dependencia
<b>Diagnóstico. ¿Por qué se ve como un problema?</b>	La reducción del paro es un objetivo que no requiere justificación. Ya está en la agenda política de los estados miembros	Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de protección social en un contexto con desafíos demográficos (envejecimiento de la población) y transformaciones provocadas por la UEM (exigencias de una hacienda pública saneada)
<b>Diagnóstico. ¿Cuál es la causa del problema?</b>	Aserción indisputable: vivimos en una economía del conocimiento que exige adaptación de las estructuras (discurso de la inevitabilidad del proceso y la inexorable adaptación). Este nuevo orden económico provoca que las cualificaciones sean insuficientes e inadaptadas a las nuevas demandas.	Los sistemas de protección social, excesivamente desarrollados, inhiben la participación en el mercado. Ésta se representa como una situación más ventajosa y ética que la dependencia
<b>Atribución de culpa. ¿Quién tiene el problema?</b>	Jóvenes, parados de larga duración y mujeres	Trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social y mujeres
<b>Pronóstico. ¿Qué hacer?</b>	Incrementar políticas activas trasvasando recursos desde las políticas pasivas. Enfoque preventivo: ofrecer políticas activas antes de que el desempleo se prolongue. Mejorar los sistemas educativos	Reformar campos de la protección social (programas de jubilación anticipada, prestaciones por desempleo, derechos derivados, déficit de servicios públicos de cuidado) para incentivar la participación laboral
<b>Pronóstico. ¿Qué medidas específicas?</b>	Directrices pilar empleabilidad (1999, 2000: 1, 2, 5, 6, 7, 8 y 9)	Directrices: 4 del año 2000 (trabajadores de edad avanzada); 3 y 4 de 1999 y 2000 (personas en riesgo de exclusión social); 19 y 21 de 1999 (mujeres)

Fuente: elaboración propia



**Tabla 3. Síntesis 2ª fase EEE**

	<b>Marco Economía del conocimiento</b>	<b>Marco de la seguridad dentro del cambio</b>	<b>Marco de los desincentivos en los sistemas de protección social</b>
<b>Objetivo</b>	Consecución del pleno empleo y fomento cohesión social, avanzando hacia la economía del conocimiento	Favorecer la cohesión social en un contexto económico incompatible con la norma fordista de la estabilidad en la trayectoria laboral	Alcanzar pleno empleo aumentando, en el año 2010, las tasas de empleo totales hasta el 70; de las mujeres hasta el 60%; y de trabajadores de entre 55 y 64 años hasta el 50%
<b>Diagnóstico. ¿Por qué se ve como un problema?</b>	Guía para la reestructuración. La economía del conocimiento favorece el pleno empleo de calidad	Imposibilidad de garantizar "seguridad en el puesto". Favorecer actitudes positivas frente al cambio, protegiendo a personas inmersas en distintas transiciones	Necesidad de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social a través del aumento de las tasas de empleo
<b>Diagnóstico. ¿Cuál es la causa del problema?</b>	Cohesión social: brecha entre cualificados, con acceso al conocimiento, y no cualificados, favorece polarización ocupacional. Desempleo: déficit formativo y desajuste cualificaciones	Potenciar competitividad y pleno empleo exige flexibilizar la regulación laboral. Ésta aumenta volatilidad en el empleo, generando nuevos riesgos	Diagnóstico muy similar al de la primera fase: los sistemas de protección social excesivamente desarrollados inhiben la participación en el mercado
<b>Atribución de culpa. ¿Quién tiene el problema?</b>	Todos los trabajadores Especial énfasis en jóvenes y trabajadores de edad avanzada	Todos los trabajadores a lo largo de su trayectoria laboral	Trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social y mujeres
<b>Pronóstico. ¿Qué hacer?</b>	Mejorar los sistemas educativos para reducir el abandono temprano; favorecer la formación de los jóvenes en estudios postobligatorios; políticas activas vinculadas al aprendizaje permanente	Altos niveles de protección social. Prestaciones "bien diseñadas" que no desincentiven el empleo	El pronóstico general es el mismo: reformar diferentes campos de la protección social para incentivar la participación laboral.
<b>Pronóstico. ¿Qué medidas específicas?</b>	Principalmente en la directriz 4 (2003). También en las directrices 1 y 3 (2003)	No se concreta en directrices de empleo. Solo lo formula la Comisión Europea	Directrices (2003): 4 (trabajadores de edad avanzada); 8 (personas en riesgo de exclusión social); 6 (mujeres)

Fuente: elaboración propia

**Tabla 4. Síntesis 3ª fase EEE**

	<b>Marco Economía del conocimiento</b>	<b>Marco de la seguridad dentro del cambio y de los desincentivos en los sistemas de protección social</b>
<b>Objetivo</b>	Aumentar la inversión en capital humano para avanzar hacia la economía del conocimiento, el pleno empleo y la cohesión social	Atraer a más personas para que se incorporen al mercado de trabajo. Garantizar cohesión social sin socavar competitividad económica
<b>Diagnóstico. ¿Por qué se ve como un problema?</b>	Guía para la reestructuración. La economía del conocimiento, garante de competitividad económica y cohesión social, depende de la inversión en capital humano	Problemas de sostenibilidad de los sistemas de protección social. Aumento volatilidad en el empleo
<b>Diagnóstico. ¿Cuál es la causa del problema?</b>	El desempleo y la inactividad se debe al desajuste formativo y la falta de cualificaciones de la fuerza de trabajo	Prestaciones mal diseñadas inhiben participación laboral. La necesaria flexibilidad laboral aumenta volatilidad en el empleo
<b>Atribución de culpa. ¿Quién tiene el problema?</b>	Todos los trabajadores. Especial énfasis en jóvenes y trabajadores de edad avanzada	Trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social y mujeres
<b>Pronóstico. ¿Qué hacer?</b>	Fomentar el aprendizaje permanente. Desarrollar políticas activas sobre grupos específicos con programas personalizados. Mejorar la labor de los servicios de empleo en la identificación de las necesidades de cualificación. Reconocer y convalidar formación no formal	Mejorar la articulación entre las políticas de garantía de ingresos y políticas activas. Participación en políticas activas requisito para acceder a prestaciones sociales. Proporcionar adecuados niveles de protección social y flexibilizar el mercado de trabajo. Disuadir la jubilación temprana. Proveer servicios de asistencia infantil y cuidado de personas dependientes
<b>Pronóstico. ¿Qué medidas específicas?</b>	Principalmente en las directrices integradas 24 y 24 (2005-2008). También en la directriz 20 (2005-2008)	Directrices integradas 18 y 19 (2005-2008)

Fuente: elaboración propia

Una vez expuestos los resultados del análisis del discurso de la activación desarrollado dentro de la EEE, los siguientes capítulos investigan su traslación a los discursos y las políticas de España y Reino Unido. En ellos se pretende verificar la tercera hipótesis de esta tesis doctoral que sostiene que los gobiernos de España y el Reino Unido asumen los marcos interpretativos de las políticas de empleo desarrollados por las instituciones europeas a raíz de la construcción, a partir de la EEE y el OMC, de una comunidad epistémica que comparte un entendiendo común de las políticas de empleo.

En el capítulo VII, que a continuación se presenta, se analiza el caso español. En él se recogen, además de los resultados relativos al análisis de la aceptación de los marcos interpretativos de la activación por parte del gobierno y los agentes sociales, un breve análisis de las políticas de empleo desarrolladas con anterioridad al nacimiento de la EEE.

## VII- EL CASO DE ESPAÑA

El propósito de este capítulo es contrastar, en el caso español, la tercera hipótesis de esta tesis doctoral, que sostiene que los gobiernos de España y el Reino Unido asumen los marcos interpretativos de las políticas de empleo desarrollados por las instituciones europeas en la EEE, y que los agentes sociales (patronal y sindicatos) de ambos países los interpretan de forma divergente.

### Introducción

Desde los últimos años del franquismo hasta nuestros días, España ha presenciado importantes cambios que han alterado su estructura social y económica. Las fuerzas de cambio son diversas y provienen de distintas direcciones (globalización, crecimiento y crisis económica, integración en la UE, etc.), pudiéndose observar, en el fondo de estos procesos, rupturas significativas con el pasado, pero también elementos de continuidad (Banyuls et al. 2009).

En el plano de las relaciones laborales, las transformaciones que acontecen en la década de los 80, en un contexto de consolidación democrática y reconocimiento institucional de los agentes sociales, fortalecen la posición de los empresarios respecto a los sindicatos (Royo 2007). La llegada al poder del gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), de orientación socialdemócrata, y su progresivo distanciamiento respecto a las tesis sindicales en un contexto de elevado desempleo, profundiza, a lo largo de los 80 y primeros 90, este desequilibrio en la relación de fuerzas sindicatos-empresarios, propiciando además el fin de la concertación social y los grandes pactos sociales iniciados con la transición política (Morán 1996; Espina 1999).

Las principales medidas destinadas a generar empleo emprendidas por el primer gobierno del PSOE (1982-1996) en momentos marcados por la crisis económica y el elevado desempleo se desarrollan bajo la égida de la flexibilidad laboral (Bilbao 1999a, 1999b). La degradación del empleo y la consolidación de un mercado de trabajo fuertemente segmentado son algunas de las consecuencias de estos procesos.

En 1997, coincidiendo con el inicio de la EEE y un periodo de crecimiento económico y del empleo, es posible identificar una nueva fase de las políticas de empleo. Esta fase,

en la cual se produce un cambio en el gobierno tras la victoria electoral de Partido Popular (PP) en las elecciones de 1996, está marcada por la revitalización de la concertación social y el desarrollo de medidas llamadas a contrarrestar los efectos de las reformas flexibilizadoras, especialmente en lo tocante a la elevada temporalidad, disparada muy por encima de la media europea desde finales de los 80.

En aras de capturar los elementos de continuidad y ruptura en las políticas de empleo asociados al desarrollo de la EEE, el capítulo comienza con un apartado en el cual se explican las principales características de las políticas de empleo desarrolladas hasta la aprobación por parte del gobierno del PP del primer PNA, en 1998, identificándose distintas fases atendiendo a la norma social de empleo que concretan. El contenido de este apartado deriva del análisis de la bibliografía más destacada y los principales documentos legislativos.

Una vez abordadas las políticas de empleo hasta la ley 12/2001, el segundo apartado del capítulo investigará la influencia de la EEE en el enfoque de activación desarrollado en España hasta el año 2008, a partir del análisis del nivel de aceptación de los marcos interpretativos identificados en el capítulo VI.

## 1- Las políticas de empleo hasta el inicio de la EEE

Este apartado se estructura atendiendo a las diferentes fases de las políticas de empleo que se han identificado hasta la aprobación de la EEE. En primer lugar, se sintetizan las principales características de la norma social de empleo en el periodo franquista, vinculadas a un modelo fordista definido a menudo como inacabado o periférico, para resaltar sus diferencias con los modelos desarrollados en los países europeos que contaban con democracias representativas. En segundo lugar, se aborda la consolidación de una norma social del empleo mucho más próxima a aquella conceptualizada como fordista en esta tesis doctoral, concretada en el periodo comprendido entre 1980, fecha en la que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo, y 1984, momento en el cual el PSOE aprueba una profunda reforma laboral destinada a flexibilizar el mercado de trabajo. En tercer lugar se aborda la tercera fase de las políticas de empleo, que da lugar a la emergencia de la norma social del empleo flexibilizado (Prieto 2002). Esta fase se inicia con la reforma laboral de 1984 y concluye en 1996, cuando el PP con su llegada al gobierno inicia una nueva etapa en las políticas

de empleo desarrolladas en los albores de la EEE; concretadas en la reforma laboral consensuada con los agentes sociales en 1997. La racionalidad y objetivos de estas medidas nos lleva hablar de una cuarta fase de las políticas de empleo en España, marcada por los esfuerzos, a nuestro juicio más retóricos que substantivos, de reducir el elevado nivel de temporalidad que la institucionalización de la norma flexible había desencadenado. De forma adicional, se presentan en este apartado algunas características de la estructura socioeconómica española, necesarias para entender y analizar críticamente las características de la estrategia de activación española, así como algunas de las especificidades del caso español que pueden limitar la influencia de los marcos interpretativos de la EEE.

### *1.1- La norma social de empleo en la España franquista: una norma fordista inacabada*

El modelo socioeconómico desarrollado en los últimos años del franquismo ha sido definido como un fordismo inacabado (Toharia 1986), periférico (Lipietz 1997) o autoritario (Koch 2006). Tras una estrategia económica basada en la autarquía y el aislamiento internacional, el acceso al poder de los tecnócratas próximos al Opus Dei en la década de los 60, da comienzo a una nueva época en la cual se puede hablar de una norma social de empleo fordista, aunque con importantes limitaciones y especificidades.

La norma social del empleo fordista implantada en el franquismo tardío se caracteriza, en primer lugar, por un sistema paternalista represivo de relaciones laborales, fundamentado en una percepción de la economía en términos de progreso nacional, en lugar de cómo expresión de dominio de clase (Bilbao 1999a). En el centro de este sistema de relaciones laborales se encuentra el Sindicato Vertical y la ley de convenios colectivos aprobada en 1958, que regula un sistema vertical de representación sindical que, salvo en momentos excepcionales<sup>125</sup>, restringe el acceso a candidatos no oficialistas (Marín et al. 2001). En estas condiciones represivas, no puede hablarse en absoluto de una integración política de los trabajadores. Además, el Sindicato Vertical

---

<sup>125</sup> El ejemplo más claro se refiere a las elecciones sindicales de 1966. Este año José Solís, Ministro del Movimiento, permitió unas elecciones sindicales con menos restricciones de las habituales bajo el lema “vota al mejor”. La participación fue alta y el movimiento sindical clandestino liderado por Comisiones Obreras obtuvo una representación elevada. Sin embargo, los líderes falangistas acabaron apartando a los representantes de los trabajadores no oficialistas y el proceso no volvió a repetirse. Por añadidura, en 1967 el Tribunal Supremo declaró a Comisiones Obreras una filial del Partido Comunista (Marín et al. 2001)

no otorga ninguna garantía para los representantes de los trabajadores ni para el cumplimiento de las condiciones estipuladas en los convenios colectivos de rama.

Paralelamente, existe un sistema de protección al empleo que regula rígidamente las entradas y salidas del mercado laboral, reforzando la estabilidad en la trayectoria laboral como norma de referencia a partir de dos vías. Por un lado, se prohíben los despidos arbitrarios, aunque excluyéndose los disciplinarios que permiten despedir a un trabajador por participar en causas políticas o sindicales. Por otro, los contratos temporales se limitan a trabajos cuya naturaleza también es temporal (Toharia 1986).

Finalmente, es posible hablar de una norma salarial fordista tendente a articular producción y consumo de manera autosostenida, como muestra el paralelismo entre los aumentos de la productividad y los aumentos del salario en la década de los 60 y primeros 70 (Toharia 1986). Así, las elevadas tasas de crecimiento económico de los 60 (el PIB asciende a una media del 6% en esta década) permiten un relativo incremento de los salarios reales y la expansión de un consumo obrero que evoluciona a la par que se expanden sectores productores de bienes, como electrodomésticos y automóviles, orientados hacia la incipiente demanda interna. En estas circunstancias, puede hablarse de cierto progreso material que acerca muy ligeramente las condiciones de vida de los trabajadores españoles a las de los europeos. Los salarios directos son más bajos que en el resto de Europa y el salario indirecto apenas garantiza recursos colectivos a los trabajadores. Además, el pleno empleo garante de la nueva prosperidad se logra, en gran medida, gracias a la emigración de trabajadores españoles que reducen significativamente la oferta laboral (Marín et al. 2001).

### *1.2- La consolidación de la norma social del empleo fordista en los años de la transición política*

Al iniciarse la transición política en 1975, las principales tendencias del mercado laboral son: un crecimiento importante de la productividad y los salarios reales, un ligero incremento del paro y un predominio de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo (Morán 1996).

Entre 1975 y 1977, año en el que se celebran las primeras elecciones democráticas, los efectos de la crisis del petróleo de 1973, hasta entonces relativamente ajenos a la

economía española, se agravan. Paralelamente, la conflictividad social se agudiza, aumentando de manera importante la media anual de jornadas de huelga (Morán 1996).

En este contexto, marcado por el progresivo aumento de las reivindicaciones sociales, políticas y laborales, las dificultades a las que se enfrentan los empresarios para rebajar los salarios o aplicar subidas salariales inferiores a los aumentos de la productividad<sup>126</sup>, les lleva a aumentar los precios de los productos, instalándose una espiral inflacionista que sitúa la subida anual del IPC en el 30% en 1977. Problema que se agrava como consecuencia de las políticas monetarias permisivas implementadas por los primeros gobiernos de la transición. Según Toharia (1986), la inflación resultante de estos procesos condicionará los problemas futuros de la economía española, así como las duras políticas de ajuste desarrolladas en los años posteriores.

Asimismo, España se enfrenta, como el resto de países europeos, a un agotamiento de su modelo de crecimiento y desarrollo (ver capítulo II, apartado 1), que se exacerba debido a la falta de competitividad de las empresas españolas; en parte porque el sistema represivo de relaciones laborales propio del modelo de regulación franquista no había generado incentivos adecuados para que las empresas invirtiesen en la mejora de su capacidad de innovación. Por el contrario, la estrategia competitiva dominante se sustentaba en un modelo de bajos costes laborales y elevado control de la fuerza de trabajo, situado al abrigo de la competencia internacional. Como indica Koch (2006:94), *“In the 1970s and early 1980s, which were shaped by the transition from authoritarian towards democratic rules, it had already become clear that Franco’s development strategy had failed in the sense that it had not let to the emergence of a an industrial structure that would have been competitive in an open and less protective economy. With Spanish increasing integration into the European economic space, many companies, whose survival has mainly depended on the supply of a cheap and powerless workforce as well as on state support, went bankrupt”*.

Con este escenario económico y social se inaugura en 1977 el primer gobierno elegido democráticamente desde el inicio de la transición, presidido por el partido Unión de Centro Democrático (UCD). Meses antes de las elecciones se habían legalizado los sindicatos y también las organizaciones empresariales, consolidándose la tendencia

---

<sup>126</sup> Un factor adicional que explica las presiones alcistas sobre los salarios tiene que ver con el incremento de la presión impositiva que recae sobre los trabajadores en estos años, dentro de un sistema fiscal fuertemente regresivo (Marín et al. 2001).

hacia la apertura democrática. La principal medida adoptada por el nuevo gobierno consiste en abrir un proceso de negociación con todas las fuerzas políticas, que concluye con la firma de los Pactos de la Moncloa. Estos pactos pueden considerarse como el primer gran acuerdo neocorporatista de la democracia, a pesar de que los sindicatos no los firmaron (aunque si los apoyaron, al menos los mayoritarios UGT y CCOO).

Los Pactos de Moncloa (1977), en un contexto de crisis económica y aumento del paro, se interpretan como un intercambio de desarrollo democrático y ampliación del estado de bienestar (revalorización de pensiones, extensión del seguro del desempleo, aumento de plazas educativas, etc.) por aceptación de las medidas de ajuste salarial. A pesar de esto, fueron los asalariados los que soportaron el mayor peso de la crisis, debido al incumplimiento de las medidas sociales a las que se había comprometido el gobierno (Marín et al. 2001). Entre las contrapartidas aceptadas por los sindicatos mayoritarios y partidos de izquierdas cabe destacar un nuevo sistema de indicación salarial que rompe con la norma salarial fordista. Según la nueva norma, la subida salarial toma como referencia las subidas del IPC previstas y no las contabilizadas, lo que implica una significativa pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores.

La ruptura o modificación de la dimensión salarial de la norma fordista se compensa en este periodo, empero, con un reforzamiento de los derechos sociolaborales en la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) aprobada en 1980 con el apoyo de UGT y el rechazo de CCOO. Morán (1996), presenta el ET como el instrumento de liberalización y precarización de las relaciones de trabajo. En contraposición a esta lectura, Del Rey y Falguera (1999) lo entienden como una norma esencialmente fordista, institucionalizada además en un momento en el que otros países comenzaban a desregular sus mercados de trabajo. Nuestra posición respecto a ambas interpretaciones se sitúa en una posición intermedia dado que, si bien es cierto que el ET permitió la aparición de relaciones laborales atípicas, también observamos una apuesta por restringir su desarrollo.

El ET, si bien amplía la definición del contrato de trabajo, abriendo la posibilidad a la contratación temporal y a tiempo parcial (Morán 1996), otorga primacía a la contratación indefinida y a tiempo completo, presuponiendo que toda relación laboral ha de realizarse en estas condiciones. Como indica Prieto (2002), el ET introduce la contratación temporal no causal y la contratación a tiempo parcial (además de otro tipo de contratos como los de formación, etc.), pero concibiéndola como una anomalía en la



norma social del empleo, circunscrita a coyunturas excepcionales<sup>127</sup>. Paralelamente, la autorización del despido improcedente se compensa con indemnizaciones relativamente elevadas y exigencias procedimentales (negociación con los representantes de los trabajadores, proceso de tramitación etc.) que dificultan y alargan el proceso de despido.

Por otro lado, debe destacarse que el ET asume, como la norma fordista, que el empleo debe ofrecer perspectivas de promoción, recogiendo entre sus reglamentaciones la de los aumentos salariales por antigüedad.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que a pesar de que el ET reconozca la organización del trabajo como una competencia exclusiva del empleador (Morán 1996), éste también restringe la discrecionalidad empresarial impidiendo a los empleadores asignar a los trabajadores tareas que no se corresponden con las de su categoría laboral. Además, se reconoce el derecho al trabajo, a la libre elección de la profesión, a la sindicación y a la negociación colectiva, entre otros muchos derechos básicos del trabajador que superan en número a los deberes exigidos.

La segunda ley aprobada ese mismo año que institucionaliza en el orden jurídico una norma social del empleo fundamentalmente fordista es la Ley Básica de Empleo (LBE). Esta ley asume como objetivos de la política de empleo “*conseguir y mantener el nivel de pleno empleo, mejorar la estructura ocupacional y fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo*”. La yuxtaposición del objetivo del pleno empleo con el de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo implica que el legislador asume que la promoción del pleno empleo no puede servir de justificación para permitir la proliferación de situaciones laborales atípicas. Tres aspectos pueden destacarse de esta ley, referente fundamental del derecho del empleo hasta la reforma de 1993 (Calvo y Rodríguez-Piñero 2011).

En primer lugar, la ley establece, de forma novedosa en España, la necesidad de focalizar las políticas de empleo en colectivos con especiales dificultades de inserción laboral (jóvenes, discapacitados, mayores de 45 años y beneficiarios de la prestación por desempleo), incluyendo dentro de estas políticas instrumentos propios de las políticas activas (esencialmente formación ocupacional y ayudas al empleo). Sin embargo, los

---

<sup>127</sup> En la disposición transitoria tercera del ET (1980) se autoriza la contratación temporal “*en tanto persistan las actuales condiciones de empleo*” dejando claro que se perciben como una anomalía (Prieto 2002).

marcos interpretativos propios de la activación (desincentivos, problemas de empleabilidad, etc.) están ausentes, a pesar de que la ley reserve al Instituto Nacional de Empleo (INEM) la capacidad de exigir a ciertos demandantes de empleo un trabajo de utilidad social; medida ésta que, por otra parte, apenas se aplicará.

En segundo lugar, la LEB reforma el sistema de prestación por desempleo, condicionado la cuantía de la prestación al periodo de cotización previo. Esta medida, si bien no contradice la lógica de los sistemas de protección social de tipo Bismarkiano que se consolidan en el periodo fordista, vinculados generalmente al historial de las contribuciones (Friot 1999, 2004), reduce de facto la cobertura de las prestaciones por desempleo (Morán 1996).

En tercer lugar, la LEB define la colocación como una actividad pública, sustentada sobre los principios de la gratuidad, el universalismo y la equidad en el acceso, consagrando al INEM como única instancia dedicada a la conexión entre oferentes y demandantes. Así, el legislador entiende que la situación de dependencia en la que se encuentra el demandante de empleo exige vetar la participación de entidades privadas en la intermediación laboral (Calvo y Rodríguez-Piñero 2011).

### *1.3- La emergencia de la norma del empleo flexibilizado*

Desde 1977 hasta el año 1982, en el que el PSOE gana por primera vez las elecciones generales, la evolución del empleo en España es profundamente negativa, situándose la tasa de paro en 1982 en el 13,5%.

La última gran medida laboral auspiciada por el gobierno de UCD es el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), firmado en 1981 por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT<sup>128</sup>. El contenido de este acuerdo, trasladado posteriormente al ordenamiento jurídico, enlaza con la mencionada tercera fase de las políticas de empleo, precursora de una norma social del empleo flexibilizado. La principal característica del ANE es la introducción de diferentes modalidades contractuales atípicas (temporales, a tiempo parcial, de formación, en prácticas, etc.) destinadas a incentivar la contratación. Los años posteriores pondrán de relieve su ineficacia para reducir el desempleo, pero la puerta a la proliferación de empleos atípicos o nuevas formas de empleo (alejados de la

---

<sup>128</sup> Este acuerdo sirvió para que los sindicatos más representativos recompusieran la unidad de acción que el Acuerdo Marco Interconfederal de 1980, en el que CCOO no participó, había resquebrajado.

lógica fordista) se abre de par en par. En estas circunstancias, el gobierno del PSOE impulsa un nuevo acuerdo para reformar la legislación laboral que profundiza en la lógica flexibilizadora del ANE. El Acuerdo Económico y Social de 1984 (AES) recibirá el apoyo de los agentes sociales que firmaron el ANE, excepto CCOO, que acabó rechazándolo y movilizándose en contra de la reforma resultante.

El contenido principal del AES, introducido en el ordenamiento jurídico mediante la Ley 32/1984, lo constituye la generalización del uso de la contratación temporal no causal (Del Rey y Falguera 1999). Su concreción supone una apuesta por la flexibilidad numérica externa como medio para incentivar la creación de ocupación. Así, se asume que la reducción del paro requiere, en el nuevo contexto económico, la introducción de nuevas modalidades contractuales de carácter temporal (el contrato de fomento del empleo y el de lanzamiento de nueva actividad son las más importantes) que reduzcan la incertidumbre empresarial, aumentando su discrecionalidad para ajustar numéricamente la fuerza de trabajo ante las fluctuaciones del mercado<sup>129</sup>. Como indica Bilbao (1999b), la ley invierte la tendencia anterior en la que la regulación se orienta a garantizar seguridad a los trabajadores sobre su futuro laboral. Con los cambios legislativos introducidos, éstos pierden el control sobre su puesto de trabajo, al tiempo que los empresarios obtienen una mayor poder de decisión y certezas en el cálculo de los costes frente a los cambios en el mercado.

Por otro lado, conviene destacar que estas nuevas modalidades, a diferencia de lo que ocurría en el ET, no se conciben como una anomalía, reservada a circunstancias excepcionales. Por el contrario, la Ley 32/1984 persigue su normalización, propiciando el uso de contratos temporales para cubrir puestos de naturaleza fija (Martín 1996).

Los años posteriores a la aprobación del AES coinciden con una etapa de recuperación económica y del empleo que, como aseveran García et al. (1999), no puede atribuirse a las reformas introducidas. El principal efecto de los cambios legislativos introducidos fue el establecimiento de las condiciones necesarias para la proliferación de empleos de baja cualificación y productividad que no hubieran resultado rentables como contratos indefinidos. Así, *“la reforma de 1984 no generó en sí misma empleo, aunque sentó las*

---

<sup>129</sup> *“El objetivo central de estas modificaciones es dotar al marco legal de una mayor claridad y estabilidad para reducir la incertidumbre empresarial de las actuaciones que conducen a la creación de nuevos puestos de trabajo”* (Ley 32/1984, exposición de motivos). Estas formas contractuales reducen la incertidumbre empresarial dado que, además, tienen asociadas indemnizaciones por despidos más bajas.

*bases que permitieron la generación de muchos puestos de baja cualificación cuando la demanda empezó a repuntar a partir de 1985” (García et al.1999:25).* En esta misma línea, Cachón y Palacio (1999) argumentan que la utilización abusiva de la contratación temporal que deriva de la reforma de 1984, la cual permite a los empresarios abaratar costes laborales y aumentar el control sobre la fuerza de trabajo, acabará teniendo efectos negativos en la productividad y en la eficiencia de empresas y trabajadores. En este sentido, la consecuencia más importante del AES fue la instauración de la cultura de la temporalidad en el mercado laboral español, que afectará sobre todo a las nuevas incorporaciones: jóvenes, mujeres y parados (Bilbao 1999b); y la potenciación de un tejido productivo generador de puestos de baja cualificación (García et al. 1999), que denota continuidades con la estrategia de competitividad del régimen franquista.

Pasando por alto reformas adicionales desarrolladas en este periodo, e iniciativas flexibilizadoras que fracasaron gracias a la movilización sindical<sup>130</sup>, nos detendremos en dos reformas que profundizan la erosión de la norma social del empleo fordista. Ambas, desarrolladas sin la aquiescencia de los sindicatos, se producen nuevamente en un contexto de crisis económica y destrucción de empleo, que comprende el periodo que va desde 1991 a 1994. Esta crisis revela el carácter efímero del crecimiento anterior, dado que en solo dos años, 1992 y 1993, se reduce una gran parte del empleo creado entre 1985 y 1990-91 (Cachón y Palacio 1999). Por otro lado, será el empleo estable el más afectado, dada la virulencia con que afectó la crisis a los sectores industriales y maduros. Esta tendencia pone de manifiesto el efecto contrario a lo previsto por ciertos enfoques de la flexibilidad (1987, ver capítulo II, apartado 2), mostrando que, ante profundos procesos de reestructuración, el núcleo central del empleo puede verse afectado independientemente de su estatus contractual (Recio 1999).

La primera reforma a la que nos referimos afecta a la prestación por desempleo. La ley 22/1992 eleva de 6 a 12 meses el periodo de cotización necesario para acceder a la prestación contributiva, manteniendo para el resto de parados el derecho a prestaciones de carácter asistencial. Paralelamente, la cuantía se reduce del 80% al 70% de la base reguladora y del 70 al 60% tras los seis primeros meses. Esta reforma de la protección social introduce por primera vez en el lenguaje político la necesidad de reasignar el

---

<sup>130</sup> Dentro de estas destacamos el intento fallido de introducir un contrato de inserción para jóvenes, que el gobierno socialista debió rectificar como consecuencia de una exitosa huelga general desarrollada el 14 de diciembre de 1988. La huelga con mayor participación hasta nuestros días. Tras esta huelga, la concertación social apenas existió hasta el año 1997 (Espina 1999)

gasto para potenciar las políticas activas frente a las pasivas. Sin embargo, en su discurso no se asume la idea próxima al modelo de activación liberal y de “workfare” de una conducta deshonesta por parte de los desempleados (Serrano et al. 2009), si bien su contenido reduce de manera significativa el acceso de los trabajadores a recursos colectivos, limitando su capacidad de substracción a las determinaciones del mercado. En efecto, el principal objetivo de esta reforma, que sigue la línea de otras emprendidas años atrás en el sistema público de pensiones<sup>131</sup>, es la contención del gasto que recae sobre el sistema de protección social.

La segunda gran reforma, llevada a cabo a pesar de la contestación sindical,<sup>132</sup> se orienta, nuevamente, a incrementar la flexibilidad laboral en el uso de la fuerza de trabajo en aras de incentivar la creación de empleo<sup>133</sup> y, novedosamente, a modificar el sistema de colocación. Las leyes que introducen los cambios que a continuación se detallan son el RD 18/1993, la Ley 18/1994 y la Ley 14/1994.

En cuanto a la flexibilidad laboral, el gobierno socialista persiste en su apuesta por el fomento de la flexibilidad en su vertiente numérica externa, al no recuperar el principio de causalidad en la contratación temporal y aunque la reforma suprime el contrato temporal de fomento del empleo, sigue dejando un amplio margen a la utilización de la contratación temporal no causal (Martín 1996).

Paralelamente, se introducen medidas orientadas a potenciar la flexibilidad funcional e interna: aprobando la movilidad funcional entre categorías equivalentes, modificando el cómputo de horas extraordinarias, incluyendo los motivos económicos como causa que permite la movilidad geográfica y simplificando el procedimiento para modificar las condiciones de trabajo (Bilbao 1999b).

---

<sup>131</sup> Nos estamos refiriendo a la reforma acometida a través de la Ley 26/1985, la cual restringió el acceso a las pensiones de incapacidad, aumentó el número de años de cotización exigidos para alcanzar la jubilación ordinaria (de 8 a 15 años) y aumentó el periodo de referencia para el cálculo de la pensión (de 2 a 8 años). El objetivo de esta reforma fue reducir costes y reforzar sus elementos contributivos. Al igual que ocurre con la reforma de la protección por desempleo, tales cambios no alteran los rasgos de un modelo de pensiones típicamente Bismarckiano de reparto, financiado a través de cotizaciones pagadas por empresarios y trabajadores (Arza 2010)

<sup>132</sup> El 27 de enero de 1994 los sindicatos convocaron una huelga que contó con la participación de más de tres millones de trabajadores y que puede calificarse de exitosa. Sin embargo, no consiguió alterar la reforma (Espina 1999).

<sup>133</sup> También se modifican aspectos como el trasvase de facultades de regulación del mercado (salario, jornada, condiciones de trabajo y movilidad laboral) desde la ley a la negociación colectiva (Espina 1999).

Para fomentar el empleo juvenil, se crea un contrato de aprendizaje con retribuciones inferiores al salario mínimo y exenciones a la Seguridad social, en gran medida excluido de la protección frente al desempleo (Martín 1996). Del mismo modo, se reduce la protección social de los contratos a tiempo parcial en aras de fomentar su uso, en el marco de una estrategia de reparto del empleo existente (Bilbao 1999b). Estas nuevas relaciones de empleo en gran parte no reconocidas por el salario socializado (Clasquin et al 1999; Friot 1999, 2004; López-Andreu et al. 2007) representan, junto con los contratos temporales, el paradigma del empleo flexibilizado. Que jóvenes y mujeres<sup>134</sup> hayan sido los principales candidatos a ocupar estos puestos pone de manifiesto los efectos no deseados de estas reformas sobre la desigualdad social, a la vez que explica por qué la flexibilización del empleo en España ha sido un fenómeno relativamente tolerado desde el punto de vista social (Prieto 2002).

En cuanto a la reforma del sistema de colocación, el RD 18/1993 inicia la construcción del sistema que permanecerá vigente en España, en líneas generales, hasta 2010 (Calvo y Rodríguez-Piñero 2011). Este decreto pone fin al monopolio de las oficinas públicas de empleo, permitiendo la coexistencia de los servicios públicos de colocación con servicios privados sin ánimo de lucro. Además, introduce las empresas de trabajo temporal (ETT), definiéndolas como empresas que ponen a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, a trabajadores por ella contratados.

Esta norma se completará dos años más tarde con el RD 735/95, destinado a abrir el servicio público hacia agencias de colocación privadas pero que, paradójicamente, acaba propiciando la aparición de servicios públicos de colocación autonómicos. Al amparo de este último decreto, diferentes CCAA crearán agencias de colocación -como si fueran agencias de colocación sin ánimo de lucro- que en la práctica actúan como una red de servicios autonómicos de intermediación comparables a los estatales, a través de la firma de un convenio con el INEM. De este modo, pueden comenzar a desarrollar políticas activas sin haber obtenido las transferencias por parte de la administración central. Según Calvo y Rodríguez-Piñero (2011:40), *“el que el principal efecto que produjese el RD 735/1995 fuera la aparición de sujetos públicos evidencia que desde la*

---

<sup>134</sup> Carrasquer (2012) define el empleo a tiempo parcial como una forma sexuada de flexibilidad laboral que ilustra con claridad las desigualdades de género en el mercado laboral ya que desde la década de los 90 las mujeres representan algo más de 2/3 del empleo a tiempo parcial en España. Otro rasgo que destaca de este tipo de empleo en España es la involuntariedad, siendo en la mayoría de las ocasiones una opción obligada, determinada por las dificultades para encontrar empleo a jornada completa.

*perspectiva de la iniciativa privada la reforma no logró afianzar una verdadera pluralidad de sujetos*". En este sentido, se ha de destacar que, gracias a este real decreto, los servicios públicos de empleo autonómicos irán ganando relevancia progresivamente hasta constituirse en los principales agentes públicos con competencia en materia de políticas activas. Como se verá posteriormente, las sucesivas normas reguladoras de los Servicios de Empleo han tendido a consagrar el modelo de políticas activas descentralizado, vigente a día de hoy, que propicia este Real Decreto.

Por otra parte surgen, a través del RD 735/95, los Servicios Integrados para la Promoción del Empleo (SIPES), los cuales refuerzan los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo. Los SIPES son entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, constituidas a través de convenios de colaboración con el INEM. Sus funciones son analizar el mercado de trabajo e implementar medidas para mejorar las posibilidades de ocupación de los trabajadores, centrandose en colectivos con especiales dificultades de inserción. De este modo, los SIPES aparecen como las principales entidades responsables de desarrollar los proyectos de integración laboral que deberían plasmarse en un itinerario con acciones individualizadas adaptadas a las necesidades del demandante de empleo. Su nacimiento supone una apuesta por la territorialización de las políticas activas ya que la mayoría de las organizaciones que se constituirán en SIPES son ayuntamientos y consejos comarcales (Alujas 2003).

Así, puede decirse que esta reforma apuntalará una regulación respecto a los agentes que intervienen en los procesos de colocación e intermediación laboral poco precisa y no exenta de vacíos normativos, en la cual los valores de universalismo y equidad propios del modelo anterior, serán sustituidos por los de eficiencia (se entiende que la apertura a nuevos actores reduce los costes de los servicios) e individualismo (se promueven mecanismos de atención personalizada). Al mismo tiempo, favorecerá progresivamente la descentralización territorial de las políticas activas de empleo.

#### *1.4- Políticas de empleo y estructura socio productiva en los albores de la EEE*

Como se desprende del apartado anterior, en la década de los 80 y los 90 predominan medidas que tratan de generar empleo a partir de la flexibilización de las modalidades contractuales, sin que existiera una apuesta política decidida por la formación y la mejora de la capacidad de innovación (Cachón y Palacio 1999). Esto no significa que

las políticas de formación fueran inexistentes, sino que su peso en el conjunto de las políticas de empleo fue poco significativo, concentrándose los mayores esfuerzos políticos en la lucha contra las rigideces<sup>135</sup> (Alujas 2003).

En lo que respecta a la activación, la década de los 80 y los 90 no permite identificar ninguna medida destinada a introducir una relación más estrecha entre la protección social y el mercado de trabajo. En efecto, el desarrollo de este enfoque se limitó a restringir el gasto pasivo, a partir del endurecimiento de las condiciones de acceso a la protección por desempleo que se desarrolla en la reforma de 1992, y modificaciones en el sistema de pensiones que incrementan sus rasgos contributivos (Ley 26/1985). Como señala Moreno (2010), las reformas acometidas en el sistema de protección social español en la década de los 90 se centran en la contención del gasto, consolidando un sistema relativamente extenso en cobertura (especialmente en lo tocante a las pensiones y la protección por desempleo) pero de baja intensidad protectora. Otra característica importante es la tendencia a desplazar hacia la familia ciertos costes del bienestar relacionados los servicios de cuidado.

Las características de estas políticas refuerzan una estrategia de competitividad y crecimiento económico con claros elementos de continuidad respecto al pasado. Como indican Banyuls et al. (2009), en la década de los 90 las principales actividades económicas que se expandirán (turismo, construcción, etc.) se caracterizan por ser intensivas en mano de obra y ofrecer salarios bajos. Asimismo, Royo (2007) destaca que la nueva competencia de los países de Asia y Latinoamérica que afectó a sectores de gran tradición en España como el textil o el cuero en la década de los 80, fue compensada con la inversión en sectores industriales intensivos en mano de obra y relativamente intensivos en tecnología como la industria de equipos eléctricos o el

---

<sup>135</sup> En relación a las políticas de formación ocupacional, cabe destacar la aprobación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional en 1985, destinado a facilitar la inserción laboral de desempleados, prestando especial atención a colectivos específicos (jóvenes, mujeres, personas con discapacidades, inmigrantes, etc.). En cuanto a la formación profesional inicial, puede destacarse la reforma implantada con la LOGSE (1990), que terminará con la llamada doble vía, integrando en un solo modelo los itinerarios formativos que conducían a la universidad y los de formación profesional. Respecto a la formación continua, su institucionalización se inicia en 1992 con el Acuerdo Nacional sobre Formación Continua (ANFC) y el Acuerdo Tripartito. Ambos fueron renovados en 1996. Estos acuerdos establecen las bases de un sistema basado en la concertación social y la asunción de responsabilidades en la gestión y el desarrollo por parte de los agentes sociales, a través de la organización tripartita Fundación para la Formación Continua (Forcem). Por otro lado, se han de tener en cuenta los Programas Nacionales de Formación Profesional (1993-1996, 1998-2002), concertados por los agentes sociales y destinados a vertebrar los tres subsistemas de formación y sentar las bases para la creación de un sistema Nacional de Cualificaciones (Homs 1999, 2008).



automóvil. Además, autores como Vázquez Barquero (1999) menciona la prevalencia de estrategias defensivas de competitividad, basadas en el mantenimiento de bajos costes laborales y el recurso a la economía informal, como factores que explican la baja competitividad empresarial. En estas condiciones, los problemas asociados a la competitividad de la economía española heredados del franquismo persisten en los años en que se inicia la EEE, como muestra el continuo desequilibrio en la balanza comercial o la evolución del Índice Global de Competitividad.

Por otro lado, conviene subrayar que las políticas de empleo desarrolladas en los 80 y primeros 90 no consiguen reducir el paro que, pese al inicio de una etapa de crecimiento sostenido en 1994, supera todavía el 20% en 1996, afectando con especial intensidad a los jóvenes y a las mujeres. Como se ha enfatizado, su efecto principal es consolidar una tasa de temporalidad que supera con creces la media europea, rondando desde los inicios de los 90 el 30% del total de ocupados. Ambos son elementos de ruptura con el modelo franquista de pleno empleo y estabilidad en la trayectoria laboral explicado en el apartado 1.1. de este capítulo.

También existen elementos de ruptura con el pasado en lo tocante a las características de la oferta laboral. El aumento de la participación femenina y la elevada proporción de inmigrantes en edad activa que se establecen en España son las principales fuerzas de cambio. En cuanto a la participación femenina en el mercado laboral, su aumento es incesante y continuado desde 1985, aunque fuertemente condicionado por la segregación ocupacional horizontal y vertical<sup>136</sup> (Torns 1999). Así, el número de mujeres que desean trabajar o tienen empleo se incrementa en casi 5 millones desde 1990 hasta 2009, pasando de 5.365.500 a 10.092.500. Respecto a los inmigrantes, su peso aumenta de manera constante desde los 90, pasando de unos 250,000 extranjeros con permiso de residencia en los comienzos de la década a más de 600,000 en 1997. A partir de ese año, su volumen se incrementa a un ritmo aún mayor (Cachón et al. 2004). De este modo, el número de inmigrantes activos pasará de 39.500 en 1990 a 3.710.600 en 2009, como puede verse en la tabla 5. La inserción laboral de la población inmigrante se produce de manera mayoritaria en los sectores que presentan peores condiciones laborales: construcción, agricultura, hostelería y trabajo doméstico (QUIT

---

<sup>136</sup> La segregación horizontal implica que las mujeres se insertan en aquellos sectores en los cuales desarrollan sus destrezas como madres y esposas (sanidad, educación, etc.). La segregación vertical supone que las mujeres se sitúan en los niveles inferiores de la estructura ocupacional (Torns 1999)

2010). Asimismo, su primera inserción está ligada, en muchos casos, a la economía sumergida (Miguélez et al. 2011).

**Tabla 5. Activos por sexo y nacionalidad 1990, 2000 y 2009**

	Total	Mujeres	% Mujeres	Inmigrantes	% Inmigrantes
<b>1990</b>	15.410.400	5.365.500	34,8	39.500	0,3
<b>2000</b>	17.899.800	7.105.700	39,7	494.500	2,8
<b>2009</b>	23.082.400	10.092.500	43,7	3.710.600	16,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos correspondientes al segundo trimestre de cada año

En este escenario, marcado, como se ha subrayado, por elementos de ruptura y continuidad con el pasado, el Partido Popular se instala en el gobierno en el año 1996. Las principales medidas a destacar en relación a las políticas de empleo que el nuevo gobierno introduce antes de la redacción del primer PNA en 1998, se concretan en el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, firmado en 1997 por los sindicatos más representativos y la patronal. Los objetivos de este acuerdo, trasladado al ordenamiento jurídico mediante los RD 8/97 y 9/97 son: reducir la temporalidad y la rotación en el empleo, facilitar y agilizar los despidos vinculados a causas objetivas y promover la inserción de los jóvenes y su formación en las empresas<sup>137</sup>.

En cuanto al objetivo de la reducción de la temporalidad, éste se lleva a cabo a partir de una racionalidad que estará presente en los sucesivos planes en favor de la estabilidad en el empleo. Racionalidad que asume que sólo reduciendo algún componente del salario total pagado por el empleador<sup>138</sup> se podrá incentivar la contratación indefinida (López Andreu et al. 2007). De este modo, se crea la figura del contrato para el fomento de la contratación indefinida, que rebaja la indemnización por despido improcedente de 45 a 33 días por año trabajado. Este contrato, previsto inicialmente hasta 2001, prioriza teóricamente a los colectivos con mayor exposición al paro, a pesar de que su alcance es

<sup>137</sup> La promoción de la inserción de los jóvenes se vincula a los contratos de prácticas y formación. El contrato de prácticas, creado en 1994 para jóvenes con licenciatura o ciclos formativos de formación profesional, se mantiene idéntico, añadiéndose que la negociación colectiva podrá determinar los puestos y categorías objeto de esta contratación. El contrato de formación viene a sustituir al de aprendizaje y se limita a jóvenes de 16 a 20 años sin la titulación requerida para el contrato de prácticas. Estos trabajadores tienen derecho a cobrar un salario que no puede ser inferior al salario mínimo, excepto para los menores de 18 años (85% del mismo). Este último contrato tendrá una escasa cobertura y, además, se ha criticado la falta de consistencia de la formación teórica que lo acompaña (Homs 2008).

<sup>138</sup> Dentro de estos componentes del salario total incluimos, al igual que los autores citados, el coste de las indemnizaciones por despido. Desde esta concepción, inspirada en la perspectiva de los regímenes de recursos (capítulo I, apartado 4.1), el salario se entiende como una institución en la cual se generan o modifican los diferentes recursos vinculados al empleo (protección social, salario directo, etc.).

bastante elevado. Así, pueden beneficiarse de este contrato: jóvenes desde dieciocho hasta veintinueve años de edad; parados de larga duración que lleven al menos un año inscritos como demandantes de empleo; mayores de 45 años de edad; y discapacitados. Como se observa, solo están excluidos los menores de 18 años y los de 30 a 44 años que no son parados de larga duración ni discapacitados. Es significativo que, con este contrato, los sindicatos pactan sobre un aspecto, el despido, que siempre habían rechazado incluir en sus negociaciones, a cambio de reducir la temporalidad. Para reforzar este objetivo también se eliminan siete tipos de contratos temporales y se limita a dos años su duración como norma general (antes era de tres años).

En relación al discurso que sanciona la norma, es interesante destacar que, pese a decantarse por la estabilidad en el empleo, se describe al modelo de relaciones laborales estables como un modelo obsoleto. Así, el RD 8/1997, expone en su primera página que, según señalan los agentes sociales, *“el funcionamiento del mercado laboral en la actualidad no resulta el más adecuado para hacer sobre él un modelo de relaciones laborales estables, ya que perjudica tanto a las empresas como a los trabajadores”*. Por este motivo, Serrano et al. (2009) aseveran que el compromiso con la estabilidad presente en este acuerdo es meramente retórico, estando además basado en explicaciones neoclásicas que asocian la temporalidad a la rigidez de los mecanismos de protección del empleo de los contratos indefinidos. Esta idea cobra todavía más sentido si se contempla que el cambio en la regulación llamado a promover la estabilidad también facilita el despido por causas objetivas.

En suma, puede sostenerse que la llegada al gobierno del PP introduce, como principal novedad respecto a la fase anterior forjadora de la norma social del empleo flexible, el compromiso político con la promoción de la estabilidad en el empleo. Sin embargo, este compromiso se presenta a partir de discursos que niegan, paradójicamente, la posibilidad de establecer una norma de empleo más segura, a raíz de los cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo. En base a esta idea, los mecanismos políticos destinados a reducir la temporalidad se limitan, principalmente, a disminuir la protección del trabajador abaratando la indemnización por despido improcedente.

## 2- Influencia de la EEE en el enfoque de activación español: Análisis de la aceptación de los marcos interpretativos

En este apartado se contrasta la hipótesis tercera que sostiene que la EEE, gracias a los recursos discursivos descritos en el capítulo IV, ha favorecido un cambio en las políticas de empleo acorde con los principios del enfoque de activación concretado en las directrices de empleo. El resultado expuesto se basa en el análisis del discurso de:

- 1) Los principales documentos políticos y legislativos españoles que guardan relación con la EEE, el enfoque de la activación y las políticas activas
- 2) Las entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo:
  - a. Gestores políticos que ostentaron el cargo de: 1) ministro de empleo con el gobierno del PP (2000-2002); y 2) secretaria de empleo con el gobierno del PSOE (2008-2010). Citaremos sus aportaciones con la referencia **PP** y **PSOE**.
  - b. Representantes de algunos de los agentes sociales (sindicato y patronal) más representativos. Del lado sindical se entrevistó a una persona que ocupa un cargo adjunto a la dirección de la secretaría confederal de empleo en uno de los dos sindicatos españoles más representativos a nivel nacional, y participó en las discusiones de los PNA y PNR de la etapa analizada. Citaremos sus aportaciones con la referencia **S**. Del lado de la patronal se entrevistaron a tres personas de la organización más representativa a nivel nacional, que ostentan, respectivamente, los cargos de adjunto a la dirección general; responsable de formación profesional; y responsable de la patronal española en Bussines Europe. Citaremos sus aportaciones con la referencia **OE1**, **OE2** y **OE3**.

### *2.1 1ª Fase EEE 1997-2000*

En este subapartado se expone el análisis del caso español correspondiente a la primera fase de la EEE (1997-2000). Éste viene precedido por un apartado en el que se presenta información general del mercado laboral, en tanto que escenario de las medidas de activación recomendadas dentro de la EEE.

#### 2.1.1- Situación del mercado laboral

En la primera fase de la EEE España se encuentra en una etapa de bonanza y recuperación. En el año 1998 se crearon 440.300 empleos netos, y en 1999 se superaron los 600.000, la cifra más elevada en una década. En 1997 la tasa de paro era del 20,72% situándose en el año 2000 en el 13,74% (datos del segundo trimestre, EPA). La reducción del paro se produce, además, al tiempo que aumenta la población activa. Como se observa en la tabla 6, la tasa de actividad se incrementa año tras año, adquiriendo dicho aumento mayor intensidad en el año 2000, en parte debido a las modificaciones de la EPA (CES 2000).

Respecto a la evolución por sexos, el empleo femenino presenta un mayor dinamismo. Así, la tasa de empleo femenina aumenta en unos 5 puntos en este periodo mientras que la tasa de desempleo desciende casi 8 puntos. Aún así, las diferencias siguen siendo muy agudas: la tasa de desempleo femenina prácticamente dobla a la masculina y la tasa de empleo de las mujeres se sitúa a unos 30 puntos de la masculina.

**Tabla 6. Tasa de paro, de actividad y de empleo España 1997-2000**

<b>TOTAL</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Tasa de paro	20,72	18,70	15,40	13,74
Tasa de actividad	51,45	51,75	52,16	53,38
Tasa de empleo	40,79	42,07	44,12	46,04
<b>MUJERES</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Tasa de paro	28,03	26,65	22,70	20,27
Tasa de actividad	38,70	39,03	39,65	41,23
Tasa de empleo	27,86	28,63	30,65	32,87
<b>HOMBRES</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Tasa de paro	16,11	13,66	10,71	9,45
Tasa de actividad	64,94	65,21	65,4	66,22
Tasa de empleo	54,48	56,30	58,39	59,97

Fuente: Datos del segundo trimestre de la Encuesta de Población Activa. INE

En cuanto a la tasa de temporalidad, ésta se reduce apenas un 1,2%, pasando del 33,4% en 1997 al 32,2% en el año 2000. Este descenso se debe en buena parte a las medidas desarrolladas en este periodo para reducir la temporalidad, en un momento de crecimiento económico que favorece la creación de empleo. Como destaca el CES en sus memorias sobre la situación socioeconómica y laboral (1998, 1999, 2000), la reforma de 1997 favoreció un incremento sustancial de la contratación indefinida, aunque claramente insuficiente, dado el elevado nivel de temporalidad que todavía en el

año 2000 se situaba muy por encima de la media europea. Además, esta tendencia positiva se debilitará en los años próximos, dada la expansión de los sectores de la construcción y el turismo (basados en empleos estacionales y temporales), sin olvidar el crecimiento de una importante oferta de trabajo (compuesta principalmente por mujeres e inmigrantes) dispuesta a aceptar empleos que se hayan atrapados, en muchas ocasiones, por la temporalidad.

**Tabla 7. Asalariados por tipo de contrato España 1997-2000**

	Total (en miles de personas, promedios anuales)		% Temporal
	Indefinido	Temporal	
<b>1997</b>	6.785,5	3.407,6	33,4
<b>1998</b>	7.197,4	3.540,6	33,0
<b>1999</b>	7.761,6	3.799,3	32,9
<b>2000</b>	8.394,7	8.394,7	32,2

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

Teniendo presente la evolución positiva del mercado de trabajo en España en este periodo, a continuación se expone el nivel de aceptación del gobierno y de los agentes sociales de los dos marcos interpretativos identificados como dominantes en la 1ª fase de la EEE: el marco interpretativo de la economía del conocimiento y el marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social.

### 2.1.2- El marco interpretativo de la economía del conocimiento

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

En base a este diagnóstico, la Comisión expone que los sistemas de protección social destinados a proveer ingresos en los periodos de desempleo han dejado de cumplir su

función principal: proporcionar seguridad a los individuos frente al riesgo del paro. Las nuevas circunstancias exigen un “seguro de empleabilidad” (**pronóstico** ¿qué hacer?) que proporcione oportunidades e incentivos a los parados para que aumenten y adapten sus cualificaciones a los cambiantes requerimientos laborales. Del mismo modo, se enfatiza la necesidad de promover políticas de formación continua para que los ocupados prevengan la caída en el desempleo. Las políticas de oferta aparecen, por tanto, como la principal garantía de una nueva noción de seguridad acorde al orden económico actual descrito por las instituciones europeas, entendida como autoaseguramiento vinculado a la empleabilidad personal.

¿Cómo se acepta este marco interpretativo en España? Comenzando nuestro análisis por el discurso de los agentes sociales, podemos destacar que los representantes del sindicato y de la organización empresarial muestran distintos niveles de aceptación, ligados a las diferentes visiones e intereses que prevalecen en cada organización.

Respecto a la parte sindical, algunas opiniones expresadas dan a entender una aceptación importante del marco interpretativo de la economía del conocimiento, que incluso se instrumentaliza para exigir al gobierno que aumente los recursos destinados a las políticas formativas.

*“Considerábamos que las políticas activas se tenían que desarrollar y favorecer. Teníamos en esa época un amplio porcentaje de parados con un nivel de formación bastante bajo, incluso ocupados con nivel de cualificación bajo y eran imprescindibles las políticas activas. No era sustituirlas ni un trasvase. Para nosotros, esto nos sirvió para exigir a los responsables gubernamentales que se desarrollasen, que se dedicase más recursos a los servicios públicos de empleo” (Entrevista S).*

Esta tendencia a favorecer discursivamente el desarrollo de las políticas formativas, vinculando el desempleo a un nivel de cualificaciones insuficiente de los trabajadores (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?), podría deberse a que, como ha expuesto Espina (1999), la formación ha aparecido ante los sindicatos españoles en las últimas décadas de retroceso en los derechos sociolaborales como una materia en la que, sin exigírseles concesiones importantes, podían obtener beneficios para los trabajadores. Una idea de alguna forma corroborada en la entrevista con expresiones tales como “*la formación es lo único que te queda*”.

Sin embargo, estas manifestaciones, que denotan la aceptación de que las políticas formativas deben ser instrumentos prominentes en la lucha contra el paro, no impiden a la persona entrevistada criticar, al mismo tiempo, el planteamiento de oferta formulado en la EEE, poniendo en entredicho su aplicabilidad en el caso español. En este sentido, encontramos algunas de los diagnósticos tradicionalmente asociados al sindicalismo español (Prieto et al. 2009: Prieto 2010), tendentes a atribuir la responsabilidad del desempleo a la demanda, a través de argumentos que llaman la atención sobre las debilidades del tejido productivo.

*“Tu puedes formar mucho al personal, ahora mismo seguimos teniendo un grave problema de parados con un nivel de estudios muy bajo cerca del 50% no tienen la ecuación secundaria obligatoria. Pero tu puedes tener gente muy preparada, muy formada, pero si no tienen empleos de calidad, que es lo que nos ha ocurrido en España, tenemos muchísimos licenciados pero no se ha invertido en un tejido productivo que genere empleos de calidad. Y esa era parte de las cosas de la EEE que nosotros siempre criticábamos, te centras en la empleabilidad, formar, formar, formar, pero paralelamente tiene que haber una política industrial, una de inversión a aquellos sectores que generen empleos de calidad, y eso no se articulaba bien en la EEE”* (Entrevista S).

En el caso de la organización empresarial, su discurso tiende a focalizarse en la rigidez (asociada básicamente a la negociación colectiva sectorial y los costes de extinción) como **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) principal sobre el desempleo. En este sentido, es destacable que en la entrevista mantenida con los diferentes representantes de la organización empresarial, la cuestión de la rigidez era sacada a colación con insistencia, a pesar de que no fuera el objeto central de la misma. *“Lo que quiero decir es que como medidas de activación de entrada en el mercado laboral, todo lo que estamos comentando, de mejora de la formación, de vinculación de los contenidos formativos a las necesidades del tejido productivo para entrar, está muy bien y es un paso fundamental para entrar; lo que pasa es que al mismo tiempo, si queremos que esas personas que están integradas en el mercado laboral permanezcan, tenemos que hacer un análisis también de aquellos elementos o aspectos del mercado de trabajo que no funcionan o no permiten un adecuado funcionamiento. Me estoy refiriendo a las rigideces del mercado laboral, porque aun en épocas de bonanza en España hemos tenido siempre una elevadas tasas de paro y eso, que es un elemento*



*diferenciador con el resto de países, que en épocas de bonanza tienen una tasa de paro infinitamente menor a la nuestra, en época de crisis el empleo se ha preservado en niveles mucho más altos que los nuestros. En ese sentido, si que hemos de perder un poco el miedo a no tener miedo a hablar de las rigideces que todavía existen”* (Entrevistas OE3).

La prevalencia de una explicación en torno al desempleo fundamentada en las rigideces del mercado laboral refleja una escasa aceptación del diagnóstico de este marco, como puede observarse en la siguiente cita extraída de una de las entrevistas.

*“Eso no significa que la formación en sí, ni sea un fin, ni que va a mejorar la habilidad, ni digamos que sea la principal razón para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, es una condición más pero lógicamente, existen otros factores exógenos que son los que te condicionan las altas tasas de desempleo. No podemos decir que la formación de los trabajadores, ni en general toda la cualificación, sea la panacea”* (Entrevista OE2).

Es especialmente relevante que incluso se rechace la asociación entre empleabilidad y formación, clave en el desarrollo de este concepto dentro de la EEE.

No obstante, el discurso de la patronal utiliza justificaciones propias de este marco a la hora de reclamar una mayor flexibilidad de la regulación laboral en su vertiente externa. Esta estrategia de legitimación de la flexibilidad, asociada a una nueva noción de la seguridad basada en la empleabilidad de cada persona, está también presente en el marco interpretativo de la economía del conocimiento desarrollado por las instituciones europeas en esta fase. Sin embargo, en el discurso de la patronal, se exagera el carácter retórico de este discurso, dado que, al mismo tiempo, se cuestiona la validez de una explicación del paro basada en problemas de cualificación de la fuerza de trabajo.

La utilización del discurso de la empleabilidad como recurso retórico para justificar su reclamo de aumentar la flexibilidad externa y, con ello, la discrecionalidad empresarial en el uso de la fuerza de trabajo, se aprecia con claridad en algunos fragmentos de la entrevista, como el que ha continuación se expone.

*“Es que yo creo que la idea es el cambio que ha habido en la mentalidad, y en el cambio de la idea de que antes un entraba en una empresa y tenía la idea de que en esa*

*empresa iba a jubilarse y lo que tiene que ser es cambiar la idea de yo tengo que ser empleable y en la medida en que mi trabajo en una empresa termine, lo que tengo que tener, unas actitudes y una capacidad pues para encontrar otro empleo en otra empresa pues lo antes posible. De ahí lo de la mayor empleabilidad y la flexiseguridad, lo que se pretende es que las empresa tengan instrumentos de flexibilidad” (Entrevista OE1)*

Como se aprecia en la cita, una de las personas entrevistadas de la patronal introduce la noción de empleabilidad para justificar el verdadero y último objetivo de sus reivindicaciones: *“que las empresa tengan instrumentos de flexibilidad”*. Se observa además en la cita el reflejo de la dimensión ideológica de la flexibilidad sobre la que Bilbao (1999b) y Hyman (1994) llaman la atención. Dimensión que se manifiesta en la demanda explícita de invertir por completo la tendencia anterior en la cual la regulación se orienta a garantizar seguridad a los trabajadores sobre su futuro laboral, haciendo recaer sobre las empresas la incertidumbre derivada del cálculo de los costes frente a los cambios en el mercado. En el discurso de la flexibilidad al que alude la organización empresarial es el trabajador quien debe asumir los costes de las fluctuaciones de mercado y, sobre la base de sus actitudes y capacidades, gestionar el cambio

En este discurso, las políticas dirigidas a mejorar la empleabilidad se presentan también como una manera de compensar a los trabajadores ante esta nueva y necesaria distribución de la seguridad y la incertidumbre entre el asalariado y la empresa en el actual contexto económico. Al igual que Boltansky y Chiapello (2002) observan en su análisis de la literatura de gestión empresarial de los 90, la noción de empleabilidad se plantea también en el discurso de la organización empresarial española como una solución al problema de la seguridad en el nuevo contexto económico de competencia exacerbada, en el cual las empresas no puede evitar despidos ni ofrecer posibilidades de promoción.

*“Y que cuando el trabajador se vea fuera de la empresa, tenga la mayor capacidad posible para insertarse en el mercado laboral lo antes posible. Entonces, ahí es donde deberían ser mucho más activo los servicios de empleo y de alguna manera, pues esos itinerarios formativos y ese compromiso que tiene que firmar el trabajador cuando recibe la prestación de desempleo, que no se convirtiera en un mero requisito sino que sea algo activo (...) y que cuando en su empresa no tenga cabida, pues que en otra*

*empresa tenga el acceso lo antes posible con el fin de que ese recurso humano se deprecie lo menos posible”* (Entrevista OE1).

En lo que respecta al gobierno, el marco interpretativo de la economía del conocimiento es, en términos generales, escasamente aceptado en esta fase, a pesar de que hemos encontrado diferentes niveles de aceptación en distintos documentos, que atribuimos a la inclinación natural de ciertas instituciones, como el Consejo General de Formación Profesional (formado también por los agentes sociales), a reivindicar el papel de las políticas formativas.

Comenzamos nuestro análisis con el II Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002, que engloba las acciones de formación profesional desarrolladas en España en este periodo<sup>139</sup>. Su elaboración responde además al objetivo de integrar la Formación Profesional con las políticas activas en clave comunitaria. El Programa lo desarrolla el Consejo General de Formación Profesional (CGFP), organismo compuesto desde 1997 por representantes de los agentes sociales más representativos, del gobierno (principalmente del ministerio de educación y de empleo y asuntos sociales) y de los gobiernos autonómicos. La composición del organismo que ostenta la autoría del documento y sus funciones le confieren, por razones evidentes, interés por justificar el espacio político de la formación en el nuevo contexto económico. Por este motivo, quizá, el documento muestra un alto nivel de aceptación del marco que no se refleja en otros documentos políticos en los que la autoría del texto pertenece exclusivamente al gobierno (concretamente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), como los PNA. Aceptación que, por otro lado, no puede atribuirse, o solo de manera muy limitada, al mecanismo regulador del discurso desarrollado en la EEE, dado que las discusiones sobre su contenido preceden al primer plan de directrices.

En este documento encontramos, al igual que en los textos de la EEE de esta etapa, la idea de la inevitabilidad de los cambios vinculados a la economía del conocimiento, a pesar de que no se haga ninguna mención a este concepto. Las transformaciones vinculadas a los nuevos sistemas de producción se naturalizan, presentándose como “permanentes”, un adjetivo vinculado a términos como duradero, estable o persistente.

---

<sup>139</sup> Este programa no se vuelve a renovar, por lo que en las siguientes fases no se analiza ningún documento más desarrollado por el Consejo General de Formación Profesional

*“Las permanentes y cada vez más dinámicas transformaciones económicas y tecnológicas operadas en los sistemas de producción de bienes y servicios (...)son factores que vienen generando, a su vez, sustanciales modificaciones en las cualificaciones profesionales y en las competencias que las conforman, lo que pone de manifiesto la necesidad de contar con recursos humanos cualificados y permanentemente actualizados” (CGFP 1998:1).*

Entre las fuerzas de cambio se destaca, denotando el influjo de los enfoques teóricos postindustrialistas analizados en el capítulo II (apartado 2.3), el efecto del cambio tecnológico sobre la estructura ocupacional, las competencias y las cualificaciones demandadas.

*“Estamos inmersos en una revolución técnica, con incesante innovación tecnológica, en especial en el caso de las tecnologías de la información que están afectando de modo especial a la mayor parte de los sectores y que abocan, en el ámbito de la empresa, a modificaciones en la organización productiva, en las estructuras ocupacionales, en las cualificaciones y en las competencias que se demandan” (CGFP 1998:1).*

Estas ideas contribuyen a producir un **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) en torno al desempleo basado en la idea de desajuste entre las cualificaciones de los trabajadores y las demandas empresariales, que subraya su carácter estructural:

*“Existe en España un alto nivel de desempleo de carácter estructural, debido en parte a los cambios anteriormente indicados y que suponen un reto constante de formación y cualificación” (CGFP 1998:1).*

Como se expone a lo largo del marco teórico, este diagnóstico oculta que el cambio tecnológico no tiene porqué generar, indefectiblemente, mayores exigencias en términos de cualificación en toda la economía. Asimismo, debe tenerse en cuenta la escasa relación que existe en España durante estos años entre mejora de la competitividad (vinculada a la inversión en nuevas tecnologías) y creación de empleo. Como muestran Recio y Banyuls (2004), las principales industrias exportadoras, con excepciones como el sector químico, vieron deteriorada su posición competitiva durante estos años de crecimiento económico y recuperación del empleo, fundamentado su competitividad en una estrategia basada en la contención de costes laborales. El análisis de los principales

sectores que se expanden en este periodo (especialmente la construcción) contribuye también a ensombrecer la validez de este diagnóstico en torno al desempleo.

Se observa, por tanto, que el **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) del marco interpretativo de la economía del conocimiento desarrollado en la primera etapa aparece también en este documento. Sin embargo, si se atiende a los PNA, apreciamos que se enfatiza sobre todo el problema de la temporalidad, prestándose una escasa atención a los problemas relativos a los desajustes formativos o al déficit de cualificación de la mano de obra a la hora de explicar el desempleo (**diagnóstico**). En coherencia con este diagnóstico, el PNA 1999 asevera en el apartado que desarrolla las directrices 1 y 2 que, recordemos, concretan el denominado enfoque preventivo basado en la promoción de la empleabilidad, que *“la prevención en España debe empezar por conseguir que un mayor número de trabajadores que tengan contratos indefinidos en lugar de temporales, para que no entren en el desempleo. A este fin se dirigen acciones que aparecen reflejadas en varias directrices<sup>140</sup>”*. Estas acciones hacen referencia a las políticas de empleo subvencionado que, como se explica posteriormente en el marco de los desincentivos, reciben un importante impulso en 1999. El que en algunos fragmentos de los PNA encontremos expresiones tales como *“la mejor protección contra el desempleo es la formación”* (PNA 1999), refleja más bien, según nuestra apreciación, el deseo de satisfacer las exigencias discursivas comunitarias, ya que ni las explicaciones sobre el desempleo ni el núcleo de las políticas desarrolladas en esta fase permiten hablar de una amplia aceptación del marco de la economía del conocimiento.

La escasa aceptación de los **diagnósticos** del marco interpretativo de la economía del conocimiento detectada en los PNA se corresponde con una implementación muy limitada de sus **pronósticos**. Así, las medidas incorporadas en los PNA para dar respuesta a los directrices que concretan de este marco no generan un cambio sustancial ni en el contenido ni en la dirección de las políticas de empleo. Esto no significa, empero, que el gobierno obviara las directrices europeas (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) que le exhortaban a potenciar las acciones formativas. De este modo, el número total de participantes en programas de formación tanto ocupacional como continua aumenta paulatinamente desde 1997 hasta el año 2000. Además, el gasto en políticas formativas como porcentaje del PIB se incrementa desde el 0,13% en 1997

---

<sup>140</sup> El PNA de 1999 al que hemos tenido acceso no está numerado. Por este motivo, las citas no indican el número de la página.

hasta el 0,19% en el año 2000<sup>141</sup> (OCDE 2012), en parte gracias a los recursos del Fondo Social Europeo (CES 2000). A pesar de esto, es la categoría de incentivos al empleo la que más crece, consolidándose como el principal eje de las políticas activas (Alujas 2003; Cueto 2006), así como en uno de los signos distintivos de la estrategia de activación española (Serrano 2007b).

Atendiendo a la formación ocupacional y las políticas de intermediación (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?), las medidas novedosas<sup>142</sup> incluidas en los PNA para dar respuesta a las directrices (principalmente 1 y 2) que concretan el marco interpretativo de la economía del conocimiento en relación a los desempleados se orientan a reformar la gobernanza y la gestión de las políticas activas. Dentro de este ámbito se profundiza la descentralización favorecida en un doble plano; a partir del acuerdo de gestión de la administración central con las CCAA y, gracias a una nueva regulación que permite la aparición de nuevos actores públicos (sobre todo locales) y privados. Por otro lado, encontramos una medida dirigida a potenciar un enfoque individualizado de atención al desempleado. Se trata de la tutoría individualizada a los parados, una acción destinada a facilitar la identificación de las desventajas específicas de cada desempleado para poder desarrollar acciones de orientación acordes a sus necesidades.

En cuanto a la primera medida, la tendencia hacia la descentralización, iniciada de un modo un tanto inesperado (Calvo y Rodríguez-Piñero 2011) desde 1995, seguirá su andadura en esta etapa, profundizándose desde 1996 el acuerdo de gestión con las CCAA para la selección de los beneficiarios de las acciones de inserción (PNA 1999). De este modo, en el año 2000 solo participaron 19.361 parados en los cursos de formación ocupacional impartidos por el INEM frente a los 95.691 y 31.598 formados, respectivamente, en 1998 y 1999. Por el contrario, el número de desempleados formados por los Servicios de Empleo autonómicos ascendió hasta 133.479 (CES 2000).

---

<sup>141</sup> El porcentaje de gasto en relación al PIB asignado a cada programa de las políticas de empleo durante los años en los que la EEE coincide con el gobierno del PP (1997-2004) se recoge en las tablas 8 y 9, en el apartado 2.2. D

<sup>142</sup> En cualquier caso, debemos matizar que ciertas medidas como la descentralización de las políticas activas no responden directamente al efecto de las directrices, sino que forman parte de un proceso interno de desarrollo de los servicios de empleo. Además, su regulación es anterior a la aprobación del primer plan de directrices. En este sentido, Aragón et al. (2007a) han criticado que los PNA se hayan limitado, generalmente, a agrupar medidas ya existentes y no tanto a desarrollar nuevos programas. También alertan sobre la falta de evaluaciones en torno a la aplicación de las medidas y sus resultados.

Como señalan Aragón et al. (2007a), el traspaso de competencias en materia de políticas activas a las CCAA no es simplemente una reforma política dirigida a reflejar el papel atribuido por la constitución a los gobiernos autonómicos. Este traspaso también intenta asegurar que los organismos responsables de su gestión e implementación están más cerca de los beneficiarios, permitiéndolos diseñar acciones más acordes a sus necesidades.

Además, se intenta dar respuesta a las críticas vertidas por el CES (1999), entre otros, en torno a la falta de intercambio de información entre el Servicio Público de Empleo del INEM y los de las CCAA, mediante el proyecto SISPE (PNA 2000). El objetivo de este proyecto, insuficiente para corregir la falta de integración del sistema (Aragón et al. 2007a), es fijar criterios comunes de gestión de la intermediación laboral y garantizar la integración informática a tiempo real de los datos de los diferentes servicios autonómicos, con el fin de mejorar la conexión de los oferentes y demandantes de empleo.

Paralelamente, se desarrolla un nuevo proceso de apertura de los servicios de intermediación y asesoramiento hacia nuevos actores públicos (sobre todo locales) y privados. Así, la Orden Ministerial de 20 de enero de 1998, permite que nuevas entidades, a parte de los SIPES, desarrollen acciones de información y orientación, sin tener que suscribir un convenio de colaboración con el INEM. Según Calvo y Rodríguez-Piñero (2011:158) con esta orden ministerial, *“se procede a un proceso de disgregación de los SIPES, y una apertura de los servicios vinculados con el empleo a una pluralidad de sujetos, en muchos casos colaborando con unos servicios públicos de empleo autonómicos mucho más proclives a esta forma de actuación conjunta”*.

El objetivo último de esta “segunda descentralización” (Calvo y Rodríguez-Piñero 2011), que sigue la línea emprendida en 1995, es integrar a actores públicos y privados en la gestión de unas políticas de empleo cada vez más complejas y diversas debido, entre otros factores, a las profundas diferencias territoriales en materia de empleo existentes en España, que los propios PNA de esta fase subrayan. La idea subyacente es que la apertura de los Servicios de Empleo hacia nuevos actores aumenta el grado de especialización, asegurando que los proveedores de las políticas activas están lo más cerca posible de las fuentes de empleo (Aragón et al. 2007a). Calvo y Rodríguez-Piñero (2011) también vinculan esta medida a las dificultades detectadas por ciertas CCAA

para desarrollar las nuevas competencias en materia de políticas activas en poco tiempo y sin los medios y recursos necesarios.

La integración de diversas entidades públicas y privadas en el sistema parece, por tanto, ser el significado otorgado en España a la recomendación, inscrita en las dos primeras directrices de empleo, de modernizar los servicios públicos de empleo para llevar a cabo de forma eficaz la activación. Así se expresa el legislador a la hora de justificar los motivos que impulsan dicha orden: *“Mejorar la posición del demandante de empleo requiere el diseño de itinerarios profesionales ajustados a las particularidades específicas de los distintos tipos de demandantes. Un servicio público de empleo moderno debe contar no solamente con instrumentos materiales y técnicos capaces de satisfacer los citados requerimientos, sino que debe ser capaz de implicar a entidades que por afinidad o coincidencia de intereses conocen y actúan cerca de los demandantes de empleo para que colaboren con el servicio público en tan importante tarea”* (Orden Ministerial de 20 de enero de 1998). No obstante, debe tenerse en cuenta que durante este período, el porcentaje de gasto asignado a los servicios públicos de empleo es muy reducido y claramente inferior a la media europea. Además, se mantiene estable, suponiendo el 0.07% en relación al PIB nacional en 1997 y el 0.08% en el año 2000 (OCDE 2012).

En lo tocante a la tutoría individualizada, ésta se presenta como un instrumento llamado a establecer un nuevo enfoque basado en la atención personalizada al parado. La tutoría, y las distintas acciones incluidas en el “Programa de Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo<sup>143</sup>” (regulado por la Orden Ministerial de 20 de enero de 1998), pueden ser ejecutadas por una pluralidad de entidades y agentes tanto públicos como privados.

Respecto a su contenido, es significativo que el PNA (1999) destaque las medidas de carácter fiscalizador por encima de aquellas que pueden aumentar las oportunidades del parado. Así, se afirma que en ella, *“se revisarán las actividades realizadas por el demandante de empleo para encontrar trabajo desde que finalizó alguna de las*

---

<sup>143</sup> El programa abarca dos tipos de acciones: la orientación profesional para el empleo, dirigida a favorecer la inserción laboral por cuenta ajena, y las acciones de asistencia al autoempleo, cuyo fin es favorecer el acceso al empleo por cuenta propia. Las acciones de orientación profesional para el empleo incluyen la tutoría individualizada; el Desarrollo de los Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO); el Grupo de Búsqueda Activa de Empleo (BAE-G); y el Taller de Entrevistas (T.E.).



*acciones que componen el itinerario de inserción profesional. Esto puede complementarse con un taller de entrevistas, en el que se le entrene con más garantías de éxito en las entrevistas de selección. Igualmente, puede complementarse con la participación en los clubes de búsqueda de empleo” (PNA 1999). Queda claro que el control sobre el parado es su principal objetivo, teniendo el resto de acciones un carácter complementario. En este sentido, puede sostenerse que es el marco interpretativo de los desincentivos el que guía estas acciones. En relación a su desarrollo, el PNA (2000) destaca que desde 1999 hasta marzo del año 2000 se beneficiaron de la tutoría individualizada 238.000 beneficiarios, una cifra muy baja teniendo en cuenta que en ese momento el número de desempleados era de 2.562.000 personas*

En cuanto a la **atribución de culpa** (¿quién tiene el problema?), se ha de destacar que en 1998 se cambia la normativa que regula las acciones de inserción dirigidas a los desempleados para dar preferencia en la selección de los destinatarios a los colectivos contemplados en las dos primeras directrices que, recordemos, son los desempleados jóvenes (la EEE recomienda intervenir antes de que lleven 6 meses el paro) y los parados adultos de larga duración (la EEE recomienda intervenir antes de los 12 meses en paro). Según el PNA (2000), el 74% de las acciones del Programa de Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y del resto de medidas de formación ocupacional recae en estos colectivos. El grupo de parados que más participó en la formación fue el de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años, representando en torno al 41% del total.

Por su parte, las mujeres vieron aumentada su cuota de participación en los programas formativos y de orientación profesional, representando en el año 2000 el 61,3% y el 65,5% del total, respectivamente. Sin embargo, su porcentaje de colocación fue 10 puntos menor en el territorio gestionado por el INEM y en torno a 8 puntos menor en los territorios gestionados por las CCAA (CES 2000), dejando patente las insuficiencias de las políticas formativas y de orientación laboral para combatir la discriminación en base al género.

Las políticas centradas en la mejora de la empleabilidad concentran en esta fase de la EEE los principales esfuerzos del gobierno español para favorecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, una vez establecido el principio de proporcionalidad de género entre los beneficiarios de acciones a favor del empleo y la

tasa de desempleo (Escobedo 2001). La focalización española en este ámbito implica la aplicación de una gran parte de las recomendaciones europeas que, como se expuso a lo largo del capítulo VI, han tendido a explicar el desempleo femenino centrándose, prioritariamente, en factores relativos a la oferta, entre los cuales se destaca el déficit de cualificaciones de las mujeres. No obstante, debe subrayarse que la EEE también alerta de los obstáculos asociados a la falta de servicios públicos de cuidado, cuestión que el gobierno español no aborda.

La centralidad de las políticas formativas para combatir la desigualdad entre hombres y mujeres es congruente con el diagnóstico sobre este problema aportado por la persona que dirigió el ministerio de empleo durante una parte del gobierno del PP.

*“Yo creo que una vez que se ha vencido una barrera que parecía infranqueable, que era que cuando en España había que optar por la educación entre chicos y chicas se optaba sistemáticamente por los chicos aunque fuesen unos zoquetes. Y cuando empezó a haber acceso en igualdad a la formación, pues ha permitido que hoy las mujeres participen no solamente de una tasa de actividad global muy superior a la que tenían hace unos años, sino que también están accediendo a las zonas de empoderamiento determinantes”* (Entrevista PP).

Al mismo tiempo, la EEE introduce la cuestión de lograr igualdad de salarios por un trabajo idéntico o equivalente y reducir las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres, a pesar de que, como se expone el capítulo VI (apartado 1.1), no se acompañe de recomendaciones en torno a medidas concretas (Mósesedóttir 2003). Sin embargo, las referencias a las desigualdades salariales son prácticamente inexistentes, siendo, según Moltó y Valiente (2001), el punto más débil de los PNA españoles de este periodo. Como destacan Caprile y Escobedo (2003: 227-227), desde 1998 hasta 2001 los PNA, obvian por completo los problemas de la discriminación salarial, aseverando que, *“no significant progress was made: the legislative reform was still pending; there was no continuation and no impact assessment of the awareness raising campaign; no specific goals were adopted; no new measures were implemented; nor was any specific evaluation conducted of the impact of employment policies on the gender pay gap”*.

En cuanto a la exigencia de favorecer la formación continua, concretada en la directriz 6 (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?), España se sitúa, según la Comisión (2000), en

el grupo de países que no ha llevado a cabo la directriz satisfactoriamente, por no haber favorecido a nivel general las acciones de formación continua. En efecto, las medidas incluidas responden a acuerdos bipartitos entre los agentes sociales y no a la influencia de la EEE.

Hasta el año 2000, en el que se renovó el Acuerdo Nacional de Formación Continua, ésta se articula como una responsabilidad de los agentes sociales. Su financiación, una cuestión que la EEE no aborda, proviene de las cuotas de formación profesional pagadas por empresarios y trabajadores y de los fondos sociales<sup>144</sup>. La gestión de las ayudas la realiza, en esta etapa, el FORCEM, una institución bipartita formada por los agentes sociales más representativos. La demanda de formación continua se estructura hasta el año 2000 en torno a los planes de formación, por los que las empresas reciben ayudas para formar a sus trabajadores; los permisos individuales de formación, que permiten a los trabajadores elegir acciones formativas externas a la empresa proveedoras de credenciales de formación reglada; y las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación continua, destinadas a conocer y detectar las necesidades formativas (CES 2000).

Este modelo de implementación de la formación continua implica, como subraya el entrevistado que fue ministro de empleo durante un lapso del gobierno del PP, que un importante monto de los recursos de las políticas activas sean gestionados por los agentes sociales. Su valoración al respecto deja entrever una crítica a este modelo.

*“Se hizo una apuesta, formalmente muy correcta, que era que la mayor parte de recursos de políticas activas del ministerio de trabajo estuviesen a disposición de los agentes sociales, a través del FORCEM. Hoy será el momento de ver si eso fue un acierto o eso fue un error. No seré yo quien lo juzgue, pero creo que es una reflexión que cabe también en el marco académico y práctico. Si ha tenido efectividad en términos de tasa de inserción, mediante tasas de reducción de las personas expulsadas en los tramos críticos de edad. Yo creo que es una reflexión que habrá que hacer con serenidad pero que habrá que hacer”* (Entrevista PP).

Los colectivos en los que recae mayoritariamente la formación continua (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?) revelan también cierto incumplimiento de las

---

<sup>144</sup> En las entrevistas, los agentes sociales se refieren a este modo de financiación bajo la expresión “unidad de caja”.

directrices relativas a la formación continua. Así, son precisamente los trabajadores de 45 años o más, uno de los colectivos prioritarios, el grupo con mayor diferencia entre la población ocupada que representan (29,7%) y la tasa de participación en esta formación (19,1%) (CES 2000). Además, todos los entrevistados mantienen que en esta fase, el acceso de los trabajadores a esa formación continua es muy reducido y casi inexistente en el caso de las pequeñas empresas. La excesiva rotación laboral es vista por todos los entrevistados como un obstáculo, si bien la organización empresarial reclama medidas desreguladoras que, paradójicamente, pueden agravar dicho problema, restando además alicientes a la formación.

*“Lo que venimos planteando desde las organizaciones empresariales es que en el mercado laboral español, un gran obstáculo para la contratación indefinida son los costes de extinción de la relación laboral y, sobre todo, la inseguridad jurídica que determina muchas veces el que el empresario accediera a un despido improcedente pagando los 45 días de salario con el fin de tener la garantía de que si tu necesitabas despedir a un trabajador le despedías y no tenías que acudir a tribunales”* (Entrevista OE1).

### 2.1.3- El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social

El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social elabora una explicación orientada a justificar la necesidad de reformar o modernizar los sistemas de protección social para reducir la tasa de dependencia. Según la Comisión (1997 a; 1999a), los sistemas de protección social deben reformarse, reduciendo la tasa de dependencia, para asegurar su sostenibilidad en un contexto en el que los países europeos se enfrentan a desafíos demográficos, relacionados con el envejecimiento de la población, haciendo hincapié, al mismo tiempo, en las transformaciones provocadas por la UEM y sus exigencias relativas al mantenimiento de una hacienda pública saneada (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?). El **diagnóstico** fundamental que explicaría la elevada tasa de dependencia de los países europeos (¿cuál es la causa del problema?) es que las diferentes prestaciones sociales existentes generan desincentivos que disuaden a participar en el mercado de trabajo. En base a esta idea, los derechos y prestaciones sociales aparecen como un ámbito de actuación que puede favorecer la generación de empleo.

Centrando nuestra atención, en primer lugar, en la percepción general que sindicatos y patronal tienen del marco interpretativo de los desincentivos desarrollado en la EEE (más adelante abordaremos su discurso en relación a la aplicabilidad de estas ideas en el contexto español), podemos afirmar que ésta diverge radicalmente.

La información extraída por parte del representante sindical en la entrevista revela, como cabía esperar, un amplio rechazo de los diagnósticos e ideas de este marco formuladas en la EEE en relación al desempleo.

*“Cuando leías los documentos parecía que la culpa de la personas que estaba desempleada, era de la propia persona, que era pasiva. En algunos documentos de la UE parecía que era él el culpable, cuando dice trasvase de recursos de pasivas a activas, ahí ya se empieza a hablar claro, en algún documento ya sale un poquito más claro. Parece que la culpa es del desempleado, que busca poco empleo y no está, que está muy bien cobrando la prestación por desempleo”* (Entrevista S).

La organización empresarial asume los diagnósticos de este marco interpretativo. Éstos aparecen reflejados en afirmaciones que alertan de la conducta deshonestas de los parados, comprometidos con la búsqueda activa de empleo, según su valoración, solo cuando la prestación está cerca de consumirse. Pero además, la patronal va más allá, llegando incluso a observar efectos desincentivadores asociados a la indemnización por despido, dentro de un discurso apologético de la flexibilidad

*“Lo que si se está viendo es que un volumen muy importante de desempleados que tienen una integración en el mercadeo laboral mucho más activa cuando se les está casia acabando la prestación”* (Entrevista OE1).

- *¿Y por qué las indemnizaciones altas al despido pueden entorpecer la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral? (pregunta del doctorando)*

- *Las altas, porque eso no genera atractivo y genera un círculo vicioso para el trabajador. Todos sabemos, siendo sinceros y honestos, que siempre pensamos en cuanto me puede costar si es un despido improcedente, pues todo eso no es bueno* (Entrevista OE3).

Es significativo que estas aseveraciones, ciertamente culpabilizadoras del parado, coexistan con un discurso tendente (en las entrevistas a los representantes de la

organización empresarial) a exonerar de cualquier responsabilidad al empresario, según el cual éste solo recurre al despido “*como la última opción*”, y a la contratación temporal si su actividad económica “*está marcada por la estacionalidad*”

Respecto al gobierno, podemos decir que el marco de los desincentivos es escasamente aceptado en esta fase. La ausencia de grandes medidas para alcanzar el **objetivo** (¿Qué objetivo pretende alcanzarse mediante el desarrollo de las políticas activas y de activación?) que aborda este marco (reducción de la tasa de dependencia) es el principal indicador que explicita el limitado papel que éste juega en el diseño de las políticas de empleo de esta etapa.

Por otro lado, es reseñable que los PNA de este periodo (1998, 1999, 2000), a diferencia de los desarrollados con posterioridad, no enfrentan los diagnósticos vinculados a las tesis de la dependencia que se desarrollan en la EEE a la realidad española. La falta de explicaciones en torno a estos aspectos evidencia que el gobierno español, en esta etapa, no llegó ni a plantearse que el desempleo o la inactividad pudieran ser, en este país, consecuencia del efecto disuasorio de las prestaciones sociales, tal y como argumenta en diversos textos la Comisión Europea. Quizá, por este motivo, esta institución formula en el año 2001 una recomendación específica a España (que será recogida también por el Consejo) para que examine los efectos de la protección social en el mercado de trabajo, hasta ese momento obviados en los PNA.

Como se explica en el capítulo IV (apartado 1.2), el marco de los desincentivos justifica reformas activadoras en diferentes campos de la protección social para incentivar la participación laboral de tres grupos de trabajadores cuyas tasas de actividad y de empleo se estiman insuficientes (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?): trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social y mujeres. Teniendo presente esto, a continuación se analizan las medidas desarrolladas para cada colectivo, prestando atención a los diagnósticos que las justifican, a fin de poder comprobar la influencia del marco interpretativo de los desincentivos en las políticas de activación desarrolladas en esta fase.

#### 2.1.3.1- Trabajadores de edad avanzada

En esta fase, la lucha contra los desincentivos que afecta a los trabajadores de edad avanzada, si bien reclama esfuerzos poco concretos encaminados a reformar las

prestaciones, pone el énfasis en la prevención, en la formación continua y en el desarrollo de estímulos positivos que promuevan su permanencia en el mercado laboral.

En España, en este periodo, no se encuentra ninguna medida destinada a restringir las salidas o favorecer la permanencia a partir de estímulos (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?). El elevado nivel de desempleo que España registraba en ese momento, especialmente entre la población joven, pudo sin duda restar atractivo a los argumentos y justificaciones (**diagnóstico**, ¿por qué se ve como un problema?) de las instituciones europeas en torno a la necesidad de retener a los trabajadores de edad avanzada en el mercado. Una idea, ésta, sugerida en la siguiente cita de PSOE.

*“El tener más personas de edad avanzada activas se supone que significa pagar menos pensiones, pero cuando tienes un nivel de desempleo muy alto, que sería el caso de España, supone tener mucho más desempleo. Entonces tener más personas en actividad tiene sentido si también somos capaces de generar actividad, si tenemos más personas que dicen que quieren ser activos, pero si de hecho están todos en paro, tenemos una contradicción (...). Es una situación contradictoria que nos devuelve a la discusión de siempre, ¿qué queremos, que no se jubilen o que entren los jóvenes?”* (PSOE).

También la persona entrevistada que dirigió el ministerio de empleo durante el gobierno del PP, confirma la escasa atención prestada a las medidas dirigidas a los trabajadores de edad avanzada. Además, subraya que la orientación política dominante era, por el contrario, facilitar la salida del mercado de trabajo de estos trabajadores, en el marco de una “*política de la resignación*” que asume de antemano la imposibilidad de que permanezcan en el mercado o se reinseren cuando se ven inmersos en procesos de reestructuración empresarial.

*“En España, cuando una valora sus cuadros de población, las mal llamadas pirámides demográficas, que en realidad son toneles o pirámides invertidas, descubre que la gran destrucción de empleo se ha dado en franjas irre recuperables. Y hablo de la franja de más de 50 años. Ahí se ha considerado que no merecía la pena hacer esfuerzos de políticas activas y que lo único que había que hacer era políticas de naturaleza pasiva. Mediante prejubilaciones, o mediante juegos malabares mediante las políticas de seguridad social (pensiones) más las políticas de agotamiento de prestaciones por desempleo con todo su ciclo de contributivas a no contributivas y subsidios. Eso me*

*parece que han sido políticas de resignación. De reconocer de antemano la imposibilidad de que estas personas pudieran permanecer en el mercado laboral. Incluso con barbaridades en los convenios colectivos como que un trabajador que quisiera seguir trabajando más allá de los 65 años se encontraba con que el obstáculo no era legal sino que venía en su propio convenio colectivo. Quiero decir, se han puesto todas las trabas a la permanencia” (Entrevista PP).*

Paralelamente, el resto de entrevistados destaca que en esta época, la sostenibilidad del sistema de pensiones no era un problema que estuviera en la agenda política, dado que el Pacto de Toledo<sup>145</sup> la había garantizado. En esta línea, el entrevistado del gobierno del PP destacó los logros de éste en la consecución de un superávit, a partir del año 2002, en las cuentas de la Seguridad Social, que permitió crear de un fondo de reserva. De este modo, estaríamos ante un escaso efecto de la gobernanza por persuasión desarrollada en este ámbito.

#### 2.1.3.2- Personas en situaciones de riesgo de exclusión social

En relación al colectivo de personas en situaciones de riesgo de exclusión social, encontramos programas como los talleres de empleo o el compromiso voluntario de activación para mayores de 45 años, un contrato vinculado a una prestación asistencial denominada renta activa de inserción, próximos a una lógica contractual de la protección social de carácter asistencial. Esta última medida es de hecho la que mejor puede reflejar la influencia de la estrategia de activación difundida por la EEE en esta fase.

En cuanto a los talleres de empleo, el PNA (1999, 2000) los introduce para dar respuesta a la directriz 3, estando regulados por el RD 282/1999 de 22 de febrero. En la justificación de los motivos que guían el decreto pueden apreciarse los deseos del legislador por satisfacer las recomendaciones de la EEE: *“El Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España (...) prevé entre otras medidas para crear más empleo y de mejor calidad, mejorando la capacidad de inserción profesional y dentro de la orientación general de fomentar la empleabilidad de los desempleados e*

---

<sup>145</sup> El Pacto de Toledo, nombre que recibe la comisión parlamentaria encargada de discutir y evaluar las reformas en el sistema de pensiones, continuó la trayectoria de la reforma de las pensiones desarrolladas en 1985, cuyo principal objetivo era reducir costes y aumentar la proporcionalidad de las prestaciones. Los acuerdos alcanzados en el Pacto de Toledo en 1995 fueron trasladados a la Ley 24/1997 que, entre otros aspectos, elevó el periodo de referencia para el cálculo de la pensión de 8 a 15 años.



*incrementar la oferta de políticas activas de empleo, la creación de un nuevo programa de talleres de empleo”.*

Pueden acogerse a este programa (**atribución de culpa**, ¿quien tiene el problema?), de acuerdo al RD 282/1999, parados de larga duración, mayores de 45 años, mujeres y personas con discapacidad, además de los que se determinen en los PNA de cada año. Colectivos que compartirían su dificultad para insertarse laboralmente a partir de políticas de asesoramiento o formación ocupacional de orden general. El diseño del programa no obedece tanto a las directrices europeas como al de otros existentes en España desde mediados de los 80: *“Con este nuevo programa se pretende mejorar las posibilidades de empleo del colectivo de desempleados de veinticinco o más años, especialmente de aquellos grupos con especiales dificultades de inserción. Para ello se ha seguido la misma filosofía de empleo-formación del programa de escuelas taller y casas de oficio”* (RD 282/1999).

Los talleres de empleo, al igual que las escuelas taller y las casas de oficio, ofrecen formación ocupacional en alternancia con la práctica profesional<sup>146</sup>. La diferencia principal es que estos programas se dirigen a desempleados mayores de 25 años. El objetivo último es que los alumnos adquieran competencias profesionales mientras realizan una actividad de utilidad social que, además, debiera estar relacionada con los nuevos yacimientos de empleo; aunque se ha criticado la obsolescencia de ciertas profesiones fomentadas por estos programas (CIREM 2007). Estos programas también proporcionan formación básica a los alumnos que no hayan acabado el nivel de educación secundaria, con el fin de que puedan proseguir sus estudios. Durante este tiempo, los participantes son contratados por la organización promotora, recibiendo a cambio de su participación laboral la cuantía estipulada en el contrato de formación<sup>147</sup>.

Como se desprende de esta descripción, el programa responde a una lógica contractual de la protección social afín a los preceptos de la activación, en la cual el beneficiario accede a una prestación condicionada al cumplimiento de obligaciones formativas y laborales que debieran tener en cuenta sus necesidades y desventajas específicas. Sin

---

<sup>146</sup> Se ha de tener en cuenta que en ambos programas (talleres de empleo, escuelas taller y casas de oficio), se proporciona formación básica a los alumnos que no hayan acabado el nivel de educación secundaria, con el fin de que puedan proseguir sus estudios. También se imparte un módulo de alfabetización informática de al menos 30 horas

<sup>147</sup> Este contrato se introdujo con el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (1999), sustituyendo al de aprendizaje. El salario se fija por convenio y no puede ser menor al salario mínimo.

embargo, la patronal, que muestra una gran sintonía con los principios básicos del mismo, argumenta en las entrevistas que los talleres de empleo tienden a anteponer las necesidades detectadas por las administraciones locales a las de los parados.

*“La medida es positiva, el problema está en lo que siempre hablamos, que al final se convierte en una medida de clientelismo político de los ayuntamientos para desbrozar las carreteras, que es un ejemplo que utilizamos siempre, utilizan este tipo de talleres para gene y realmente no sabemos si es una medida de fomento del empleo, de formación o si realmente se queda dentro del ámbito municipal que desarrolla este tipo de medidas. No quería ser tan explícito pero no nos gusta como se implementan y como se gestionan estos fondos. No nos gusta además tenemos un alto grado de desconocimiento. No sabemos muy bien donde van destinados esos fondos. Y lo digo porque es una postura pública”* (Entrevista OE2).

El entrevistado que dirigió el ministerio de empleo durante una parte del gobierno del PP manifestó, contrariando la posición de la organización empresarial, que la focalización de estos programas en tareas asociadas a la restauración del patrimonio permitió proveer formación en oficios que el mercado laboral demandaba.

*“Yo creo que fue una experiencia muy positiva que ha ido consolidando patrimonio tangible e intangible. Tangible en el sentido que muchos monumentos españoles se han visto restaurados, recuperados, que ha habido también la posibilidad de que oficios no se perdiesen materialmente. Le aconsejo visitar el Palacio Real para que uno vea que pueden alcanzarse oficios tan difíciles de pronunciar como la talabartería. Yo creo que ha habido muchas experiencias, se han creado nichos y huecos y oportunidades de empleo”* (Entrevista PP).

Sin embargo, también reconoció que el propio diseño del programa permite a las administraciones locales una instrumentalización que anteponga las necesidades de éstas a las necesidades formativas de los parados, permitiéndoles disponer de mano de obra barata para tareas de construcción o restauración.

*“Yo he sido alcalde, y hemos puesto en marcha escuelas talleres y yo creo que todo buen político debe sacrificar lo que es el interés a corto plazo o lo que yo denomino a veces el escapatismo político, por la generación de recursos de naturaleza sostenible y objetivos de carácter general. Yo no he sucumbido nunca a ese tipo de tentaciones*

*pero supongo que es una tentación lógica para algunos alcaldes. Eso es un error. Es lo que siempre hemos dicho, pan para hoy y hambre para mañana” (Entrevista PP).*

Otras lecturas positivas del programa argumentan que su elevado nivel de flexibilidad (los contenidos son muy abiertos y no se requiere homologación de los centros educativos) permite adaptar los itinerarios a las necesidades específicas de los beneficiarios (CIREM 2006). A pesar de esto, su tasa de inserción es bastante baja (inferior al 60% en los años de crecimiento de empleo) y, además, las diferencias por género son muy acusadas (PNA 2001)

En relación al compromiso voluntario de activación vinculado a la renta activa de inserción, se dirige a parados mayores de 45 años con responsabilidades familiares que hayan agotado el derecho a la prestación de nivel contributivo y tampoco puedan acceder a la de carácter asistencial. Se trata por tanto de un colectivo que podemos incluir dentro de esta categoría difusa de personas en riesgo de exclusión social (**atribución de culpa**). Aparece en el PNA de 1999 (si bien no se aprueba hasta el año 2000) para dar respuesta a la directriz 4<sup>148</sup>. Regulado a partir del RD 236/2000 es, como se ha mencionado, la medida que mejor ilustra la influencia del marco de los desincentivos en las políticas de empleo españolas desarrolladas en esta etapa.

Lamentablemente, el decreto ley que regula el compromiso voluntario de activación no ofrece apenas justificaciones que permitan trazar paralelismos entre los **diagnósticos** (¿cuál es la causa del problema?) que, según el gobierno del PP, justifican la aprobación de esta medida, y aquellos formulados por la EEE. Por el contrario, la principal idea expresada en el apartado de la justificación de los motivos alude, sencillamente, a la necesidad de desarrollar políticas de activación acordes con las directrices de empleo de la EEE. *“Las directrices sobre el empleo de la UE consideran que una política eficaz frente al desempleo no se basa exclusivamente en la garantía de ingresos, sino en la combinación de ésta con medidas adecuadas de inserción laboral. En cumplimiento de dichas directrices, el presente RD establece las bases de un programa de actuación que combina medidas de empleo activas con pasivas”.*

---

<sup>148</sup> Esta directriz es la que mejor explicita el marco interpretativo de los desincentivos en relación a un colectivo en situaciones cercanas a la exclusión social, recomendando, como se expuso en el capítulo IV (apartado 1.2.2), revisar el sistema de prestaciones para ofrecer incentivos a los desempleados y a las personas inactivas para que busquen y acepten empleo

En cuanto a su diseño, podemos afirmar que se adapta a los principios del enfoque de activación que la EEE defiende para determinados colectivos en riesgo de exclusión social. Así, se exige al beneficiario, como paso previo a su entrada en el programa, firmar un compromiso de actividad a partir del cual éste manifiesta su disposición a reincorporarse a la vida laboral y participar en las acciones de inserción propuestas por los servicios públicos de empleo, o las entidades colaboradoras de éste. El merecimiento es por tanto la condición que determina la legitimidad del acceso a la prestación. Con la firma del compromiso, se establece una relación contractual entre el beneficiario, que acepta tomar parte en las acciones ofertadas por el servicio de empleo, y esta institución, que adquiere el compromiso de ofrecer medidas en materia de inserción laboral. A pesar de esto, los términos del contrato son bastante asimétricos, dado que una de las partes está sometida a la presión de perder sus prestación (por ejemplo, si no comparece cuando el servicio público de empleo lo requiere, si rechaza una oferta de empleo adecuada o si rehúsa tomar parte en las acciones de inserción propuestas), y las consecuencias en caso de incumplimiento del contrato por parte de del servicio público de empleo son inexistentes. No obstante, la aplicación efectiva de sanciones en esta etapa es prácticamente inexistente.

Una vez firmado el compromiso, el beneficiario tiene acceso a una renta igual al 75% del salario mínimo vigente en el año 2000, a cambio de participar en las acciones comprendidas en el programa. Estas acciones, que deben complementarse entre sí, constan de: 1) una tutoría individualizada, desarrollada por un tutor de empleo que durante todo el programa debiera prestar una atención individualizada al beneficiario; 2) un itinerario de inserción profesional, elaborado en un plazo máximo de 15 días a partir de la admisión, atendiendo a las características personales, profesionales y formativas del demandante; 3) gestión de las ofertas de empleo a partir de la supervisión del tutor de empleo; y 4) incorporación a planes de empleo y/o formación, si en el plazo de 45 días el beneficiario no se ha incorporado al mercado de trabajo. Entre las diversas medidas a las que puede aspirar aparecen las medidas formativas generales incluidas en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, los programas de talleres de empleo descritos con anterioridad, planes de empleo para la contratación del beneficiario en la realización de obras y servicios de interés general, u otras acciones de de asesoramiento y apoyo a la búsqueda de empleo.

La cuantía de la renta, excesivamente baja como para poder hablar de un efecto desincentivador, refuerza el carácter coactivo de una medida que adolece de un gran desequilibrio entre las obligaciones formales (que pueden variar desde la participación en un curso formativo hasta la realización de obras y servicios de interés general) y los derechos. No obstante, la impresión general expresada en las distintas entrevistas mantenidas con los agentes sociales y los representantes del gobierno es que el programa se limitó mayoritariamente a actuar como una política de garantía de rentas.

#### 2.1.3.3- Mujeres

Como se expone en el capítulo VI (apartado 1.2), la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es un objetivo prioritario en la EEE desde 1999. Según nuestro análisis, este objetivo se aborda, fundamentalmente, a partir de los dos marcos interpretativos dominantes. Por un lado, las instituciones europeas tienden a explicar el problema de la desigualdad (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) poniendo el foco de atención en factores relativos a la oferta laboral, entre los cuales destacan la falta de cualificaciones de las mujeres, o la infrarepresentación femenina en ciertas disciplinas (ingeniería, tecnologías de la información, etc.). En este sentido, se reclama a los estados (**pronóstico**, ¿qué hacer?) en la directriz 19 (1999 y 2000), que *“se garantice que las mujeres se beneficien de medidas activas del mercado de trabajo proporcionalmente a su tasa de empleo”*,

También se destacan los desincentivos vinculados a los sistemas de prestaciones y fiscalidad, haciendo mención al efecto negativo de los derechos económicos derivados del matrimonio o de la familia que desalientan el empleo en las mujeres (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?). En base a este diagnóstico, se recomienda a los estados individualizar los derechos (**pronóstico**, ¿qué hacer?). Paralelamente, se introduce la idea de que la provisión de servicios de cuidado puede favorecer la participación laboral femenina, recomendándose a los estados en la directriz 21 (1999 y 2000), *“conciliar la vida laboral con la vida familiar”*, avanzar en este terreno.

Como se ha mencionado en el marco de la economía del conocimiento, las principales medidas desarrolladas en esta etapa para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres tienen que ver con el aumento de las plazas reservadas a éstas en los diferentes programas (asesoramiento e intermediación y formación ocupacional). En cuanto a la

cuestión de los desincentivos, ésta se aborda desde la óptica de la demanda, es decir, entendiendo que los costes laborales desalientan la contratación de mujeres. En base a esta razón, todos los programas de empleo subvencionado aprobados en 1999 (explicados justo a continuación) añaden un 5% de bonificación adicional para las empresas que contraten a mujeres.

Por otro lado, la Ley para la Conciliación de la Vida Profesional y Familiar (ley 39/1999), incluida para dar respuesta a la directriz 20 de 1999, “*combatir la discriminación entre hombres y mujeres*”, introduce un nuevo contrato de relevo por maternidad subvencionado, a través del programa “cero coste<sup>149</sup>”. Asimismo, aborda una de las recomendaciones de la EEE asociadas a la individualización de los derechos, definiendo los permisos no retribuidos asociados a la reducción de la jornada o excedencia para atender al cuidado de familiares que por razón de edad, accidente o enfermedad, no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida, como un derecho estrictamente individual del trabajador. Sin embargo, el escaso avance en el terreno de las políticas de servicios de cuidado impide que esta nueva regulación elimine los obstáculos existentes, dado que los permisos no retribuidos siguieron siendo ejercidos de manera mayoritaria por mujeres (Escobedo 2001).

#### 2.1.3.4- Desincentivos fiscales

Por último, no podemos concluir este apartado sin abordar el programa más significativo de la estrategia de activación española: el fomento del empleo indefinido a partir de la reducción de las cotizaciones empresariales que recaen sobre determinados colectivos. Este tipo de políticas activas de demanda, enmarcadas en la EEE en la lucha contra los desincentivos fiscales que, supuestamente, inhiben la creación de puestos de trabajo de bajos salarios a los que pueden aspirar los trabajadores poco cualificados, se expresa también en la directriz 4 (por este motivo, incluimos esta medida dentro de este marco). No obstante, es la directriz 14 (1998,1999), incluida en el pilar del espíritu de empresa, la que más explícitamente recomienda este tipo de políticas, conminando a los estados a “*reducir la presión fiscal sobre el trabajo y los costes no salariales del trabajo, en particular del trabajo poco cualificado*”. Es en esta directriz, justificada también a partir del marco interpretativo de la economía del conocimiento (ver capítulo

---

<sup>149</sup> La ley también introduce cambios en la regulación de los permisos y excedencias relacionados con la maternidad, la paternidad y el cuidado a la familia. Estos cambios suponen, además, la trasposición de diversas directivas europeas (92/85 y 96/34

IV, apartado 1.1), en la cual el gobierno incluye este programa de fomento del empleo indefinido<sup>150</sup>.

El programa de Fomento del Empleo Estable, aprobado en 1999 mediante la ley 55/1999, continúa la tendencia iniciada en 1997 por el gobierno del PP en pos de reducir la elevada temporalidad desencadenada con la institucionalización de la norma del empleo flexible desde los años 80. En esta ocasión, el objetivo de la estabilidad se persigue disminuyendo, a partir de un sistema de bonificaciones, otro componente del salario total pagado por el empleador (en 1997 fue la indemnización al despido). Se trata de las cotizaciones a la seguridad social por contingencias comunes de los contratos indefinidos que recaen sobre los siguientes colectivos:

- Menores de 30 años: 20% durante el período de los veinticuatro meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato.
- Desempleados que lleven más de 12 meses inscritos como demandantes de empleo: 50% durante el primer año de vigencia del contrato y 45% durante el segundo año de vigencia del mismo.
- Parados mayores de 45 años: 50% durante el primer año de vigencia del contrato y 45% durante el resto de la vigencia del mismo.
- Mujeres en profesiones con menor índice de empleo femenino que lleven más de 12 meses inscritas como demandantes de empleo: 60% durante el primer año de vigencia del contrato y 55% durante el segundo año. Si no reunieran alguno de los anteriores requisitos, la bonificación será del 35% durante los doce primeros meses de vigencia del contrato y del 30% durante el segundo año. Además se añade un 5% para las mujeres en cada uno de los grupos citados (menores de 30, desempleados que lleven más de 12 meses, etc.).
- Desempleados perceptores del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores incluidos en el Régimen especial Agrario de la Seguridad Social: 90% durante el primer año de vigencia del contrato y 85% durante el segundo año de vigencia del mismo.

---

<sup>150</sup> De forma conjunta, se cita la reforma del Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas (IRPF) que, según el gobierno, es mayor para los trabajadores poco cualificados, al reducir la fiscalidad en mayor grado sobre las rentas bajas.

Se observa por tanto que el objetivo del programa, promover el empleo estable, conectado a una problemática muy arraigada en el contexto español y en buena parte ajena a la mayoría de países europeos, le confieren una especificidad que difícilmente puede atribuirse a la influencia de la EEE. La EEE aspira, meramente, a que los países reduzcan la presión fiscal que recae sobre el trabajo no cualificado para incitar a los empresarios a crear puestos de bajos salarios, en el marco del objetivo general de reducir el desempleo y la tasa de dependencia. El objetivo de la estabilidad en el empleo no está presente entre las prioridades de la EEE. Como se muestra a lo largo del capítulo IV, los textos de las instituciones europeas muestran a menudo un amplio rechazo a la versión tradicional de la seguridad en el empleo, sustituyendo esta noción por otra más novedosa basada en la empleabilidad personal de cada trabajador. De este modo, a pesar de que tanto en el caso de la recomendación de la EEE como en el plan de Fomento del Empleo Estable se ponga el foco de atención sobre el coste de la fuerza de trabajo y se represente, de acuerdo con los principios de la activación, a la protección social como un ámbito de intervención que puede favorecer la creación de empleo, rechazamos que esta medida sea el resultado de la influencia de la EEE. Esto se debe a que los objetivos del programa se conectan a una problemática específicamente española, la temporalidad, que la EEE no aborda en ningún momento del periodo analizado.

La aprobación de este programa convertirá las “ayudas al empleo” en el eje de políticas activas que cuenta con una mayor dotación presupuestaria (Alujas 2003, 2004). Su desarrollo contribuye, además, a reducir la aportación empresarial a la financiación de las prestaciones contributivas.

La importancia otorgada a estas medidas sienta las bases de una estrategia de activación que fomenta la competitividad económica a partir de la reducción de los costes laborales y, en un menor grado, de las políticas formativas (Serrano 2007b).

Dado que estas medidas vuelven a aparecer en la segunda y tercera fase (2005-2008), la información extraída al respecto de las entrevistas será expuesta en ese apartado. En general, los actores entrevistados han tendido a juzgar las bonificaciones al empleo tras un largo periodo de implementación (más de 10 años) y escasos o moderados resultados, expresando, a grandes rasgos, una opinión negativa sobre su eficacia.



## 2.2 2ª Fase 2001-2005

Se analiza aquí el grado de aceptación de los marcos interpretativos desarrollados por las instituciones europeas en la segunda fase de la EEE (ver capítulo IV, apartado 2). Siguiendo la misma estructura que en el subapartado anterior, se presentan en primer lugar datos generales que ilustran la situación general del mercado de trabajo en estos años

### 2.2.1- Situación del mercado laboral

En esta fase, la situación del mercado laboral sigue presentando una evolución positiva, aunque no logra obtener los resultados del periodo 1997-2000. La tasa de actividad y la tasa de empleo aumentan en estos años 3,5 y 2,73 puntos respectivamente. Sin embargo, la tasa de desempleo se mantiene estable, llegando incluso a incrementarse ligeramente desde 2001 a 2003 (0,93 puntos), para volver a disminuir en 2004.

Por sexos, la tasa de actividad y de empleo aumentan con mayor intensidad en el caso de las mujeres (4,97 puntos y 4,13 puntos, respectivamente, frente a 1,17 y 1,15 en el caso de los hombres), mientras que la tasa de desempleo se mantiene más o menos estable para los dos sexos, presentando un ligero aumento. Estos datos indican que en este periodo, el empleo femenino sigue gozando de un mayor dinamismo, a pesar de las grandes desigualdades que persisten.

Por otro lado, cabe destacar el amplio trecho que todavía en el año 2004 separa a España de los objetivos intermedios establecidos en la agenda de Lisboa. Como se expone en el capítulo IV (apartado 2), los estados se comprometieron en el Consejo de Estocolmo (2001) a situar la tasa de empleo en toda la Unión en el año 2005 en el 67%, y la de las mujeres en el 57%. Aspiraciones inalcanzables teniendo en cuenta que en el año 2004 la tasa de empleo para los dos sexos se situaba en el 50%, y la de las mujeres en el 38%.

Otro aspecto reseñable del mercado laboral tiene que ver con la tasa de temporalidad, que se mantiene muy por encima de la media europea, revelando la ineficacia de las políticas activas de demanda desarrolladas desde 1997 para reducirla. Además, en el año 2004 se observa un nuevo repunte de 0,7% en el porcentaje de trabajadores con contrato temporal

**Tabla 8. Tasa de paro, de actividad y de empleo España 2001-2004**

<b>TOTAL</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Tasa de paro	10,35	11,2	11,28	11,08
Tasa de actividad	52,73	54,12	55,3	56,23
Tasa de empleo	47,27	48,06	49,06	50
<b>MUJERES</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Tasa de paro	15,04	16,29	15,86	15,23
Tasa de actividad	40,08	42,09	43,61	45,05
Tasa de empleo	34,06	35,23	36,7	38,19
<b>HOMBRES</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Tasa de paro	7,35	7,82	8,17	8,2
Tasa de actividad	66,08	66,78	67,57	67,95
Tasa de empleo	61,22	61,56	62,05	62,37

Fuente: Datos del segundo trimestre de la Encuesta de Población Activa. INE

**Tabla 9. Asalariados por tipo de contrato España 2001-2004**

	<b>Total (en miles de personas, promedios anuales)</b>		<b>% Temporal</b>
	<b>Indefinido</b>	<b>Temporal</b>	
<b>2001</b>	8.782,9	4.166,6	32,2
<b>2002</b>	9.183,1	4.288,8	31,8
<b>2003</b>	9.637,7	4.489,7	31,8
<b>2004</b>	9.943,5	4.777,3	32,5

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

## 2.2.2- El marco interpretativo de la economía del conocimiento

Como se expone en el capítulo IV (apartado 2.1), el marco interpretativo de la economía del conocimiento presenta ciertas novedades en la segunda fase de la EEE. Así, la economía del conocimiento no es ya simplemente un concepto que las instituciones europeas utilizan para formular un diagnóstico que describe un proceso inevitable, marcado por la elevación del nivel de cualificaciones exigidas por las empresas. Tras la aprobación de la agenda de Lisboa, la economía del conocimiento se representa, además, como una guía para la reestructuración de las políticas de empleo. La idea fundamental que se plantea es que favorecer la transición hacia la economía del conocimiento equivale a trazar un camino de éxito hacia el pleno empleo de calidad, dentro del cual las empresas potenciarían las ventajas de una fuerza de trabajo cualificada y, a su vez, los ciudadanos tendrían más opciones para encontrar empleos de calidad. Estos cambios en el marco se corresponden con unas directrices que aumentan

el énfasis otorgado a las políticas formativas y, de manera especial, a la formación inicial (fuera de nuestro análisis) y continua. ¿Es aceptado este nuevo marco interpretativo por el gobierno y los agentes sociales?

Atendiendo, en primer lugar, a la información extraída en las entrevistas a los agentes sociales, nos centraremos, fundamentalmente, en su visión en torno a los novedosos elementos de este marco derivados del proceso de Lisboa. Esto se debe a que los aspectos más destacados de sus discursos en relación al marco de la economía del conocimiento ya han sido analizados en el apartado anterior. No obstante, el análisis de las medidas gubernamentales desarrolladas se complementará con la valoración de los agentes sociales, en los casos en que tal aportación resulte significativa.

En lo que respecta a la parte sindical, cabe destacar su sintonía con los objetivos de Lisboa y, más concretamente, con el marco de la economía del conocimiento resultante de este proceso. A tenor del discurso del representante entrevistado, puede sostenerse que los sindicatos llegaron a aceptar los elementos novedosos de este marco interpretativo. Así, la persona entrevistada comparte con las instituciones europeas la idea de que el aumento y la mejora de la formación de los trabajadores, en combinación con las nuevas tecnologías, podrían haber potenciado un camino de éxito en el cual las empresas desarrollaran actividades de mayor valor añadido, alterando así la tradicional estrategia de competitividad española. *“Había que hacer una apuesta enorme por formar a toda la población y formarla no en cualquier cosa, sino en todo aquello que pensábamos que era el progreso, nuevas tecnologías, las nuevas herramientas que se estaban dando. Porque pensábamos que era la forma en que iba a ser competitiva la economía, era la única forma de darle valor añadido a las actividades que se pudiesen desarrollar y en parte no estábamos muy desacertados”* (Entrevista S).

Sin embargo, también se rechazan elementos importantes del **diagnóstico** del desempleo desarrollado en este marco, vinculados a las supuestas dificultades que, según las instituciones europeas, existían en este periodo en los países europeos para integrar en el mercado laboral a las personas con bajos niveles de cualificaciones. *“Aquí, en España, se ha ido creciendo en sectores que no requerían mucho conocimiento, por eso también el abandono temprano de muchos jóvenes que estaban estudiando, creo yo, y que vieron la posibilidad de ganar 2000 o 3000€ echando un montón de horas extras y dejando de estudiar”* (Entrevista S).

Es interesante destacar que, como se observa en la última cita, la parte sindical no solo rechaza la idea de que en España los jóvenes que abandonaban prematuramente estaban abocados al paro sino que, además, aporta una explicación del fracaso escolar centrada en la demanda. Explicación que resalta el efecto de atracción de un mercado de trabajo que genera un elevado número de puestos de trabajo de baja cualificación. Tales ideas contradicen claramente una parte importante del diagnóstico del desempleo presente en el marco interpretativo de la economía del conocimiento. En este sentido, encontramos nuevamente un discurso un tanto contradictorio. Por un lado, se acepta un diagnóstico que aduce que el aumento general de los niveles formativos de los trabajadores puede contribuir a reducir el paro y mejorar la competitividad de la economía. Por otro lado, se cuestionan los diagnósticos en torno al desempleo relacionados con la idea de falta de cualificaciones o desajuste formativo, subrayando las debilidades de un tejido productivo en el que prevalecen sectores con escaso valor añadido y pocas exigencias en términos formativos.

En cuanto a la organización empresarial, el objetivo de la economía del conocimiento se representa como una meta excesivamente ambiciosa, evidenciando una menor aceptación de los elementos novedosos de este marco que se desarrollan con la agenda de Lisboa. Al mismo tiempo, podemos subrayar una vez más su preocupación por la rigidez de la regulación laboral; **diagnóstico** (¿cual es la causa del problema?) fundamental que la patronal aporta para explicar el desempleo.

Atendiendo al gobierno, es posible afirmar que en esta etapa, el marco interpretativo de la economía del conocimiento goza de mayor aceptación, como pone de manifiesto la aprobación de una amplia reforma de la Formación Profesional que, según se apunta en los PNA (2001:7), *“persigue establecer un verdadero sistema de aprendizaje a lo largo de la vida que responda a los requerimiento del mundo empresarial y de la economía basada en el conocimiento”*. Al mismo tiempo, encontramos en ciertos textos legislativos como la Ley de Empleo (Ley 56/2003) o el Real Decreto 1046/2003, elementos discursivos y nuevos diagnósticos en torno al desempleo que evidencian la influencia de este marco en la concepción y diseño de las políticas de empleo. No obstante, los PNA siguen concediendo una atención muy limitada a los aspectos problematizados por este marco (déficit de cualificaciones, desajuste formativo, etc.) en su narración sobre las debilidades del mercado de trabajo, dejando patente el difícil acomodo que tienen una gran parte sus explicaciones y diagnósticos en el caso español.

Además, problemas específicos españoles como la temporalidad, solo parcialmente abordados por las instituciones europeas en esta etapa a la hora de desarrollar la definición de la calidad del empleo, siguen recibiendo una mayor atención discursiva: *“La mejora de la calidad del trabajo es una de las principales preocupaciones de la política nacional de empleo, con una presencia permanente en las medidas adoptadas en los últimos años. Dentro del concepto multidimensional de la calidad del trabajo, además de la formación y la prevención de accidentes laborales, en España toma una especial relevancia la estabilidad en el empleo”* (PNA 2003:3)

Para analizar las acciones que el gobierno sitúa en las directrices que, según nuestro análisis, concretan este marco interpretativo (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?) durante esta etapa, centraremos nuestra atención, en primer lugar, en la Ley 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional. Esta ley aparece incluida en el PNA 2001 (a pesar de que todavía se estaba debatiendo) y 2002 para dar respuesta a la directriz 4, *“mejorar la calidad de los sistemas de educación y formación”*. También aparece en el PNA 2003 para satisfacer la nueva directriz 4<sup>151</sup>, *“promover el desarrollo de capital humano y el aprendizaje permanente”*.

El objetivo de la Ley 5/2002 es crear un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional que dote de unidad, coherencia y eficacia a la planificación, ordenación y administración de esta realidad, en aras de alcanzar la integración de las diferentes formas de certificación y acreditación de las competencias y de las cualificaciones profesionales.

Esta normativa recoge en la exposición de motivos una parte de los **diagnósticos** del marco que analizamos, destacando el papel de la economía del conocimiento, aunque también de la globalización, en la creación de desajustes entre las cualificaciones de los trabajadores y las demandas empresariales.

*“En el actual panorama de globalización de los mercados y de continuo avance de la sociedad de la información (...) es necesaria la renovación permanente de las instituciones y, consiguientemente, del marco normativo de la formación profesional, de*

---

<sup>151</sup> Esta última directriz era, según nuestro análisis, la que más explícitamente concretaba (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?) el marco interpretativo de la economía del conocimiento desarrollado en la segunda etapa de la EEE.

*tal modo que se garantice en todo momento la deseable correspondencia entre las cualificaciones profesionales y las necesidades del mercado de trabajo” (Ley 5/2002).*

La alusión a un sistema económico globalizado y sustentado en la información o el conocimiento, justifica la aprobación (**pronóstico**, ¿qué hacer?) de un Sistema Nacional de Cualificaciones destinado a facilitar la adaptación de la oferta formativa a las cambiantes demandas empresariales asociadas a este nuevo orden económico intensivo en conocimiento. Orientar el sistema de formación profesional a la cobertura de las necesidades del mercado laboral es la primera prioridad de la ley 5/2002 (Homs 2008).

Otro aspecto a subrayar de esta normativa es su visión sistémica y comprensiva de todos los tipos de formación. Así, la ley 5/2002 expone que la formación profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica, incluyendo las enseñanzas propias de la educación reglada, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas. Además, la norma parte de una concepción amplia de la formación, muy en línea con aquella presente en el marco de la economía del conocimiento, llamada tanto a incrementar la cualificación como a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y la cohesión social.

*“La cualificación profesional sirve tanto a los fines de la elevación del nivel y calidad de vida de las personas como a los de la cohesión social y económica y de fomento del empleo” (Ley 5/2002 Exposición de motivos)*

Para llevar a término sus principales objetivos (orientar el sistema de formación hacia la cobertura de las necesidades del mercado laboral; e integrar sistémicamente los diferentes tipos de formación), cabe destacar, como elemento más importante, la creación de un Catálogo Nacional de Cualificaciones. Mediante este catálogo se intentan detectar las cualificaciones profesionales más importantes del sistema productivo español y describirlas atendiendo a las competencias necesarias para el ejercicio profesional, a fin de organizarlas en familias profesionales y niveles. De este modo, el catálogo constituye la base para diseñar la oferta formativa de los títulos de formación profesional (establecidos por el Ministerio de Educación) y de los certificados de profesionalidad (establecidos por el Ministerio de Trabajo), erigiéndose

en el eje central del sistema que pretende adaptar los contenidos formativos a las necesidades de las empresas, y facilitar la transición de las personas entre los diferentes subsistemas formativos (formación reglada, ocupacional y continua) a lo largo de su trayectoria laboral. El Instituto Nacional de las Cualificaciones es el órgano encargado de la coordinación del Catálogo Nacional de Cualificaciones. Al mismo tiempo, el Consejo General de la Formación Profesional ostenta funciones consultivas. Otro aspecto a destacar de esta ley es el anuncio de una regulación futura de un sistema de reconocimiento de la experiencia profesional, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional.

La valoración del desarrollo de esta ley por parte de los agentes sociales es bastante negativa. Ambos (aunque de manera más enfática la patronal) critican la rigidez de las cualificaciones ofertadas en el catálogo y la lentitud en su actualización.

*“En comparación con otros sistemas de cualificación europeos, como por ejemplo puede ser el caso alemán, la cualificación se monta en un año, da una respuesta real a las necesidades, se eliminan las cualificaciones que están obsoletas, los certificados, de una forma mucho más ágil (...) Para montar las nuevas y actualizar. Ahora por primera vez en 2012 el instituto empieza a revisar las cualificaciones que llevan 10 años”* (Entrevista OE2).

La importancia de estas críticas es fundamental, en tanto que apuntan al objetivo central de la nueva regulación: adaptar con agilidad las cualificaciones ofertadas a las necesidades empresariales. Al mismo tiempo, se pone en cuestión la capacidad del Catálogo Nacional de Cualificaciones para anticiparse a los cambios, promoviendo aquellas cualificaciones profesionales que, según las proyecciones europeas, serán demandadas en los próximos años y permitirían allanar la transición hacia la economía del conocimiento.

*“Existen muchos perfiles, bien sabes que en el año 2020 el 80% de los puestos de trabajo serán nuevos. Pues no se habla de lo que podría ser, por ejemplo, un eh, “community manager”, o cuestiones así, esos ni se hablan. Sin embargo, se están dando estrada a esos regionalismos que tenemos como puede ser el caso del artista fallero”* (Entrevista OE2).

Esta última crítica es también relevante, dado que cuestiona la funcionalidad del Catálogo Nacional de Cualificaciones para gestionar de manera proactiva la transición hacia la economía del conocimiento, formando a los trabajadores en las disciplinas que pueden dar acceso a las ocupaciones con mayores potencialidades dentro del nuevo modelo económico al que las instituciones europeas aspiran.

Una vez abordado el marco regulador de la formación profesional con el que el gobierno pretende dar respuesta al objetivo de favorecer la transición hacia la economía del conocimiento, a continuación analizamos otro de los textos legislativos más importantes de este periodo. Se trata del Proyecto de Ley de Empleo, regulado por la ley 56/2003. Esta normativa, referente fundamental del derecho del empleo en España, la tratamos dentro de este marco interpretativo dado que el gobierno la incluye entre las medidas destinadas a reforzar al enfoque preventivo de atención a los desempleados<sup>152</sup> (**pronóstico** ¿qué medidas específicas?). Nuevamente, las medidas que el gobierno español introduce dentro de este ámbito remiten, principalmente, al campo de la gobernanza y la gestión de los servicios públicos de empleo. Tal focalización se entronca con las particularidades de un proceso, emprendido a mediados de los noventa, de reforma de los Servicios de Empleo y descentralización de la gestión de las políticas activas que se desarrolla antes de contar con una ordenación normativa precisa (Calvo y Rodríguez-Piñero 2011)<sup>153</sup>. Además, responde a las sucesivas recomendaciones formuladas por la Comisión y el Consejo a España durante estos años. Recomendaciones que, como se subraya en los PNA (2002 y 2003), conminan al gobierno español a modernizar los servicios públicos de empleo para aumentar la eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo. Sin embargo, una vez más, el afán por modernizar los servicios públicos de empleo no se traduce en un incremento de los recursos destinados a esta institución. Así, en el año 2005 España gastará un 0.09% en los servicios públicos de empleo en relación a su PIB frente al 0.23% que, de media, gastaban ese mismo año los países de la UE 15 (CIREM 2007).

La Ley 56/2003 consagra la descentralización territorial como el elemento central de los Servicios de Empleo español, al tiempo que introduce mecanismos de coordinación entre los diferentes Servicios Públicos de Empleo (SEPEs). De este modo, se reconoce

---

<sup>152</sup> Directriz 1 del 2003 y directrices 1 y 2 2001 y 2002

<sup>153</sup> Hasta el 2003, el RD 18/1993 y Ley Básica de Empleo 51/1980 eran todavía los referentes normativos fundamentales del modelo de colocación español y el derecho del empleo



un nuevo Sistema Nacional de Empleo (SNE) en el que se integran el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los Servicios Público de Empleo Autonómicos (SPECA). El reparto de competencias que se establece atribuye a las CCAA el ejercicio de las funciones para la gestión de las políticas activas, manteniendo el estado la gestión y el control de las prestaciones económicas por desempleo. La coordinación entre los SEPE y los SPECA se lleva a cabo a través de dos órganos del SNE (regulados con posterioridad, a través del RD 1722/2007) que ejercen de foro de discusión entre las administraciones, al tiempo que permiten la participación de los agentes sociales: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales,<sup>154</sup> formada por el ministro de empleo y los consejeros con competencias en este ámbito en las Comunidades Autónomas; y el Consejo General del SNE<sup>155</sup> (Calvo y Rodríguez-Piñero 2011).

Por otro lado, la Ley de Empleo también ampara el segundo proceso de descentralización, “centrífugo y paralelo” al territorial (Calvo y Rodríguez-Piñero 2011), al que nos hemos referido en el apartado anterior<sup>156</sup>, permitiendo que algunas de las medidas desarrolladas por los servicios autonómicos sean atribuidas a otras entidades de distinta naturaleza (corporaciones locales, entidades sin ánimo de lucro, etc.). Según Calvo y Rodríguez-Piñero (2011), la opción de externalizar la gestión de las políticas activas se hace posible en la Ley de Empleo merced al reconocimiento de las entidades colaboradoras como agentes de intermediación. También destacan que la ley permita establecer instrumentos de colaboración entre los Servicios de Empleo y entidades que actuarán bajo su coordinación en el desarrollo de las políticas de empleo. En cualquier caso, es digno de mención que la consolidación de esta segunda descentralización conforma un mapa institucional poco homogéneo, dentro del cual los servicios autonómicos de empleo han adoptado distintas formas y niveles de organización que van desde la simple colaboración con entidades de un ámbito territorial más reducido (provincial o local) hasta la externalización de los servicios.

---

<sup>154</sup> Este órgano, existente desde 1996, se convierte con la nueva regulación en el instrumento general de cooperación y coordinación entre las distintas administraciones dentro del SNE. Sus funciones más destacadas -además de la de coordinar el sistema- son aprobar el programa anual de trabajo del SNE y consensuar la distribución presupuestaria a las Comunidades Autónomas, También podemos resaltar su función de informar sobre los planes de ejecución de la EEE

<sup>155</sup> De naturaleza consultiva, la labor de este organismo es emitir informes sobre las propuestas normativas en materia de políticas activas y formular propuestas en torno a objetivos y prioridades para el programa anual de trabajo del SNE. En él están integrados miembros del gobierno central, de las CCAA y de los agentes sociales más representativos; UGT, CCOO y CEOE.

<sup>156</sup> Este proceso, regulado con la Orden Ministerial de 20 de enero de 1998, permitió la aparición de nuevos sujetos públicos y privados en la gestión de las políticas activas más allá de los SIPES

Paralelamente, la ley 56/2003 se ocupa de regular las políticas activas<sup>157</sup>, esforzándose en justificar la pertinencia de un enfoque de oferta frente al paro, adaptado al requerido en la EEE. Teniendo en cuenta esto, un elemento discursivo a destacar tiene que ver con la crítica a la obsolescencia del enfoque de políticas de empleo regulado por la Ley Básica de Empleo de 1980, que se inspiraba todavía en concepciones fordistas. Según la ley 56/2003, los cambios en la situación económica y tecnológica que se producen desde los ochenta exigen un nuevo modelo en el cual las políticas de empleo no se limiten a actuar pasivamente sobre los desempleados.

*“La vigente Ley Básica de Empleo 51/1980 se aprobó en un contexto en el que la situación socioeconómica, tecnológica y de organización territorial presentaba unos perfiles bien distintos de los actuales (...) 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”* (Ley 56/2003. Exposición de Motivos)

Por otro lado, el legislador aduce a procesos externos como la globalización y la EEE, que restan autonomía a los gobiernos nacionales a la hora de diseñar las políticas de empleo: *“La globalización de la economía y el progreso de integración europea ya no permiten pensar y actuar solo en clave nacional. La estrategia de coordinación de políticas iniciada en la UE (...) obliga al estado español (...)* (Ley 56/2003. Exposición de Motivos).

La alusión a un nuevo orden económico (**diagnóstico**) justifica la necesidad de modernizar (**pronóstico**) las políticas de empleo en aras de adaptarlas al contexto actual, a partir de un enfoque que rompe con la lógica protectora anterior.

*“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. Exposición de Motivos).

---

<sup>157</sup> Esta ley también regula la coordinación entre las políticas activas y la protección frente al desempleo, describiendo las obligaciones que recaen sobre el demandante de empleo. Sin embargo, se trata de una mención superflua, dado que estos deberes están regulados en la ley 45/2002 (Torrents 2006). Esta última ley se analiza dentro del marco de los desincentivos.

Como se observa, el legislador atribuye una nueva función a las políticas de empleo, ausente en anteriores textos normativos: anticiparse al cambio a través de acciones formativas que permitan a los trabajadores mantener su empleabilidad, entendiéndolas como el soporte de la seguridad en un nuevo contexto económico, menos predecible. En caso de que el trabajador fracasase en este proceso de adaptación constante y pierda su empleo, deberá recualificarse o adaptar sus competencias a los nuevos requerimientos mediante su participación en políticas activas. Se trata por tanto de adoptar el enfoque preventivo frente al paro recomendado en las directrices de empleo.

*“De acuerdo con las directrices derivadas de la EEE, en las que se establece el tratamiento preventivo de las situaciones de paro de larga duración y a tenor de la normativa reguladora de los fondos estructurales de la UE, los servicios públicos de empleo orientarán su gestión para facilitar nuevas oportunidades de incorporación al empleo de los desempleados antes de que éstos pasen a una situación de paro de larga duración”* (Ley 56/2003. Capítulo II, artículo 24)

La substantivación del enfoque preventivo implica que los Servicios de Empleo deberán ordenar las políticas activas en un itinerario de inserción laboral individualizado, en colaboración con el parado, y de acuerdo a sus circunstancias profesionales y personales. Como contrapartida, el desempleado deberá participar en las políticas activas en función de lo establecido en el itinerario. Esta participación se concibe como una obligación para los beneficiarios de algún tipo de prestación, que deberá ser verificada por la administración pública para disuadir las conductas deshonestas.

*“Los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los servicios públicos de empleo deberán participar en las políticas activas de empleo que se determinen en el itinerario de inserción. Las Administraciones públicas competentes deberán verificar el cumplimiento de las obligaciones como demandantes de empleo de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo y deberán comunicar los incumplimientos de esas obligaciones al Servicio Público de Empleo Estatal”* (Ley 56/2003. Capítulo III, artículo 27)

El enfoque de la prevención está presente en los documentos europeos desde el comienzo de la EEE (ver capítulo VI, apartado 1.1). Así, las directrices del pilar de la empleabilidad de la primera etapa (1 y 2 de 1999) insistían en la necesidad de ofrecer

acciones formativas a los parados antes de que el desempleo se prolongue (6 meses para parados jóvenes y 12 para adultos), o incluso antes de que se produzca (formación continua). Sin embargo, manteníamos, en sintonía con Watt (2004), que se trataba de un compromiso retórico en favor de la prevención dado que, en el mismo plan de directrices en el cual se concretaba este enfoque, se instaba a desregular la protección del empleo, recomendando a los estados desarrollar contratos flexibles y adaptables que facilitan los despidos (directriz 17, 1999).

En el caso español, el enfoque preventivo se adopta en un contexto en el que casi un tercio de los trabajadores tienen un contrato temporal, como resultado de las reformas flexibilizadoras de los 80 y 90; y la estabilidad se favorece, tímidamente, a partir de contratos que rebajan la indemnización por despido improcedente y subvenciones al empleo estable. Teniendo en cuenta estas circunstancias, podemos afirmar que, siguiendo los principios del discurso europeo de la activación, el gobierno español entiende que las exigencias preventivas frente al desempleo deben recaer exclusivamente sobre los ocupados (esforzándose por mantener su empleabilidad) y los parados (dispuestos a recualificarse cuando pierden su empleo), permitiendo a las empresas mantener un alto nivel de discrecionalidad para ajustar la fuerza de trabajo ante las fluctuaciones del mercado. Además, la falta de dotación presupuestaria que acompaña a esta regulación nos lleva a cuestionar la calidad de los servicios y las políticas activas ofertadas a los parados para prevenir el paro de larga duración.

Respecto a la **atribución de culpa** (¿quién tiene el problema?), la nueva regulación de las políticas activas no introduce grandes cambios. Se consideran colectivos prioritarios de actuación los pertenecientes a los siguientes colectivos: jóvenes, mujeres, parados de larga duración mayores de 45 años, discapacitados y, novedosamente, inmigrantes. Sin embargo, son las mujeres (63% del total de personas formadas en 2001 y el 62% en 2002) y los jóvenes (65% del total de personas formadas en 2001 y 64% en 2002 tomando en consideración los de 16 a 29 años.) los colectivos que más participan en las acciones implementadas, representando los desempleados mayores de 44 años sólo el 7% de los formados a través de políticas de formación ocupacional en el año 2001 y el 8% en 2002 (CES 2003, 2004). Este perfil del beneficiario dista de adaptarse al del demandante de empleo que, a pesar de ser predominantemente femenino, es bastante menos joven (según el CES 2003 solo alrededor del 30% de los desempleados tenía en el año 2002 entre 16 y 29 años). La tasa de inserción de todos los trabajadores que

participaron en cursos de formación ocupacional fue del 65.2% en el año 2002 y del 66% en el año 2003 (CES 2003, 2004)

Las mujeres, por tanto, siguen siendo un colectivo prioritario en las acciones de mejora de la empleabilidad, como destaca el PNA (2003) en la directriz 6 sobre la igualdad entre hombres y mujeres<sup>158</sup>.

La valoración de los agentes sociales entrevistados sobre los resultados de la Ley de Empleo en las políticas activas es bastante negativa, a pesar de que cada uno llame la atención sobre distintos elementos.

La parte sindical alude a la falta de coordinación entre las CCAA y sus diferentes Servicios de Empleo que, según su valoración, resta eficiencia y efectividad a las políticas de intermediación. Además, se pone en cuestión la substantivación del itinerario de inserción laboral, dentro de una crítica que denuncia la falta de recursos de los servicios públicos de empleo para afrontar con garantías las diferentes medidas activas.

*“No sé yo no conozco a ningún desempleado que haya tenido una tutorización, a no ser que sean colectivos en programas experimentales, muy específicos, en Pamplona, en algunos sitios, el resto no. El SEPE, lo que ha hecho desde ese año hasta nuestros días, es recibir al demandante de empleo decirle, usted, ¿qué estudios tiene? ¿en qué ha trabajado? No mantienen contigo una conversación para ver que tiene ni cuales son tus fortalezas, tus necesidades, y eso relacionado con las posibilidades que hay de insertarse en el entorno más cercano y más lejano. Pero no por culpa del personal, me imagino que no tienen la preparación suficiente, me imagino que para dar esos servicios hay que formar al personal, los recursos, la media, estamos en una persona por cada 450 desempleados, en un informe de la OIT reciente, del año 2011, una quinta parte de lo que tiene Alemania o cualquier otro país”* (Entrevista S).

En el caso de la organización empresarial, la crítica principal cuestiona el éxito de las medidas descentralizadoras, consagradas con la Ley de Empleo, para conseguir uno de sus principales objetivos: favorecer un mayor nivel de especialización de las medidas,

---

<sup>158</sup> De forma complementaria, se presenta un nuevo programa de formación y apoyo a la creación del desarrollo empresarial, dirigido a las mujeres, el cual se desarrolla en colaboración con distintas entidades tales como el Consejo Superior de Cámaras de Comercio o la Fundación Escuela de Organización Industrial

acorde con las demandas de las empresas. Así, las personas entrevistadas llaman la atención sobre el desconocimiento de los Servicios de Empleo del tejido empresarial y las necesidades de los empresarios. Este desconocimiento se traduce, según su valoración, en un diseño deficitario de las políticas activas, en el cual tienden a primar los contenidos formativos generales sobre los específicos que responden a las demandas reales del empresariado.

*“Es que yo creo que lo que hay es un déficit en la orientación de los trabajadores hacia las necesidades de las empresas. Puede haber gente formada pero no en aquellos puestos y en aquellas necesidades que tienen las empresas. Todos vemos pues cursos del INEM de informática, de inglés, ifomática y esas cosas. Bueno si, pero es que puede ser que el sector de nuevas tecnologías haya unas necesidades específicas con estos cursos que de alguna manera tienen un carácter pues bastante estándar. Entonces es pues determinar un mapa de necesidades de las empresas y canalizar los esfuerzos formativos hacia esas necesidades de las empresas”* (Entrevista OE1).

*“Siempre hemos puesto de manifiesto en todos los foros que los diferentes servicios públicos de empleo son muy conocedores de los trabajadores que gestionan sus prestaciones pero desconchen absolutamente en cada uno de los territorios el tejido empresarial. No los conocen, no se genera esa red como existe en otros países en modelos de intermediación como puede ser el caso inglés”* (Entrevista OE2).

La crítica de la organización empresarial en torno a la falta de especialización y adecuación de los programas activos es también formulada por Aragón et al. (2007a:127), cuando analizan las consecuencias de las reformas descentralizadoras en la gestión de las políticas activas. Así, los autores argumentan que *“it appears that instead of provision of a more specialized service that is closer to its beneficiaries, what is actually happening is that measures are being implemented from a very local perspective, with little coordination as well as a pronounced lack of specialization, resulting in an inefficient service”*.

Para concluir el análisis del marco interpretativo de la economía del conocimiento en esta segunda etapa, a continuación abordamos las principales medidas incluidas en los PNA para favorecer el desarrollo de la formación continua. Esta recomendación se concreta, fundamentalmente, en las directrices 4 y 5 de 2003 (**pronóstico** ¿qué medidas

específicas?). Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que las instituciones europeas formulan en este periodo recomendaciones específicas que instan a España a desarrollar una estrategia global y coherente de formación continua, tras haber criticado en la primera fase su falta de desarrollo. La principal medida incluida en el PNA 2003 para dar respuesta a estas recomendaciones es, al margen de la analizada Ley de las Cualificaciones y la Formación Profesional, el RD 1046/2003, que regula el subsistema de formación profesional continua, sin alterar el protagonismo otorgado en este campo a los agentes sociales. Los PNA de 2001 y 2002 también hacen mención a los III Acuerdos Nacionales de Formación Continua, los cuales establecen cambios en el modelo de gestión. Así, las ayudas a la formación continua, que siguen financiándose mediante la cuota de formación profesional, pasan a ser gestionadas en este periodo por la Fundación Tripartita, formada por los agentes sociales y la administración pública.

Atendiendo al RD 1046/2003, en él se reconocen, como cabría esperar en una norma que aborda las políticas de formación continua, diagnósticos e ideas del marco interpretativo de la economía del conocimiento. En este sentido, podemos destacar la representación de la formación continua como el elemento central de un modelo de competitividad emergente, organizado a escala global, que se sustenta en la potenciación del “capital humano” de los trabajadores.

*“Importantes segmentos empresariales consideran que el capital humano es su principal activo y que no podrán competir con éxito en mercados globalizados si éste no está suficiente formado y con sus competencias profesionales permanente actualizadas”* (RD 1046/2003. Exposición de motivos)

También se presenta una visión de la formación continua enraizada en una concepción armónica de las relaciones laborales (ver capítulo IV, apartado 1.1), que subraya la convergencia de intereses entre empresarios y trabajadores. Además, ésta se presenta, al igual que en el marco interpretativo de la economía del conocimiento, como el instrumento primordial de mantenimiento del empleo, favoreciendo, se entiende, la “adaptabilidad” de empresas y trabajadores frente a los cambios. Al mismo tiempo, se le reconoce una influencia directa en la calidad y productividad de los puestos de trabajo.

*“El modelo de organización de formación continua en nuestro país se considera un ejemplo de aplicación práctica de diálogo social en la implementación de una política*

*en que los intereses de los trabajadores y de las empresas debe ser, y lo es, coincidente: la creación y mantenimiento de empleo de calidad y el incremento de la productividad”* (RD 1046/2003. Exposición de motivos).

Por tanto, observamos que este texto normativo asume los diagnósticos e ideas de este marco, subrayando también el papel de la formación continua en tanto que garantía o soporte de una nueva noción de seguridad que ya no depende tanto de las disposiciones legislativas de protección al empleo o las políticas de garantía de ingresos como de la capacidad de los trabajadores de adaptarse a los cambios. Al igual que en la EEE, el individuo aparece como el principal responsable que ha de gestionar el riesgo contra el desempleo, adoptando una actitud colaborativa con la empresa que le permita mejorar y adaptar constantemente su empleabilidad.

A un nivel substantivo, los elementos más importantes de esta normativa tienen que ver con el impulso de tres tipos de iniciativas de formación:

- Acciones de formación continua en empresas (posteriormente denominada formación de demanda). Son acciones formativas que las empresas planifican y gestionan para sus trabajadores. Dentro de este tipo de iniciativas se incluyen los permisos individuales de formación que permiten a los trabajadores formarse en una titulación oficial
- Contratos programa para la formación de trabajadores. Mediante estos programas se conceden ayudas a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para formar a los trabajadores en competencias transversales. Al mismo tiempo, se conceden ayudas a planes formativos específicos resultantes de la negociación colectiva sectorial.
- Las acciones complementarias, cuyo objetivo es la investigación y prospección del mercado de trabajo. El RD 1046/2003 destaca su función en la anticipación del cambio, favoreciendo la identificación temprana de las necesidades formativas del tejido productivo.

¿Se traduce esta regulación y los nuevos elementos discursivos detectados en un mayor impulso a la formación continua en este periodo? Atendiendo a la información provista por el CES en sus memorias, podemos destacar que durante esta etapa aumentan de



manera notable los planes de formación y, en un menor grado, su financiación (CES 2002, 2003). De este modo, observamos que en la convocatoria de 2003 se incrementa la oferta de planes formativos en un 21% respecto a la convocatoria anterior, mientras que la financiación de estos planes solo aumenta en un 1%. Además, en este periodo España es todavía el cuarto país con menor participación de la población adulta en la formación entre el conjunto de la UE, registrando un 12,5% en dicho índice (CES 2004).

En cuanto a la **atribución de culpa** (¿quién tiene el problema?), la memoria del CES del año 2002 observa un aumento del crecimiento de la participación de los grupos considerados como prioritarios en las directrices de empleo: mujeres (un 13,6% más), mayores de 45 años (24% más) y trabajadores no cualificados (29,3% más). La creciente centralidad otorgada a estos colectivos puede interpretarse también como una consecuencia de la influencia de la EEE.

### 2.2.3- El marco de los desincentivos en los sistemas de protección social

En esta fase, el gobierno español aprueba una reforma de gran calado de la protección por desempleo, mediante la ley 45/2002. Incluida por primera vez en el PNA de 2003 para dar respuesta a la directriz 8<sup>159</sup> (2003), con esta reforma se introduce una lógica de la contractualización que altera la tradicional concepción de esta prestación económica como un derecho social.

La ley 45/2002 redefine el concepto de colocación adecuada e incorpora un *compromiso de actividad* que las personas beneficiarias de subsidios tanto contributivos como asistenciales deben firmar, expresando así su voluntad de buscar activamente empleo, aceptar ofertas de colocación adecuadas a su perfil y participar en medidas activas. Este compromiso se refuerza, además, con sanciones activadoras (que apenas se substantivizarán) que pueden suponer que el parado pierda la prestación económica durante un tiempo determinado según una escala que establece distintas sanciones en función de la gravedad de la falta. Paralelamente, la ley pretende avanzar en la flexibilización del mercado de trabajo, reduciendo indirectamente los costes de despido

---

<sup>159</sup> Esta directriz, que lleva por título, “*hacer que trabajar sea rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo*”, concretaba, según nuestro análisis, un enfoque de activación de corte liberal justificado a partir del marco interpretativo de los desincentivos.

mediante una reforma del régimen de salarios de tramitación<sup>160</sup>. Esta parte de la reforma fue parcialmente modificada tras una exitosa huelga general convocada el 22 de junio del 2002 por CCOO y UGT y a la que se sumaron los sindicatos minoritarios.

La reforma de la protección por desempleo aprobada por el gobierno del PP encierra, como a continuación se expone, una parte importante de los **diagnósticos** de este marco en torno al desempleo (¿cuál es la causa del problema?), vinculados a la idea de que una prestación relativamente generosa y ofrecida sin contrapartidas desincentivará que los parados acepten los empleos disponibles, alentando su instalación en la dependencia. La paradoja detectada es que los PNA de esta etapa no aceptan que una gran parte de estas ideas que, de un modo fundamental, justifican la aprobación de esta ley, sean aplicables al caso español. De este modo, encontramos cierta inconsistencia entre los diagnósticos, que son rechazados, y los pronósticos, que se desarrollan en clara concordancia con las directrices de empleo.

Así, observamos que el PNA del año 2002 refuta la explicación de los desincentivos económicos (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?) aplicada al modelo español de protección contra el desempleo, esgrimiendo que la tasa de sustitución de las prestaciones contra el desempleo, tanto contributivas como asistenciales, son claramente inferiores al salario, siendo por tanto complejo sostener que las prestaciones inhiben la búsqueda activa de empleo:

*“En términos generales, el sistema español de protección social no engendra trampas de pobreza, ya que la prestación es claramente inferior al salario (ver anexo 4 para mayor detalle) Un trabajador con salario medio que queda en desempleo percibe durante los primeros meses unos ingresos netos en torno al 72% de su salario neto anterior (salvo en el sector agrario en el que la tasa de sustitución es inferior a un 40%) En el caso de los trabajadores con salario más bajo la tasa de sustitución es similar, mientras que para los mejor remunerados es menor. Los porcentajes varían según la situación familiar del interesado, pero manteniéndose por debajo del 73% incluso para un trabajador de salario modesto. Agotado el período con derecho a la prestación económica, puede percibir un subsidio, cuya cuantía es muy inferior, el 75% del salario mínimo. Tampoco el sistema de protección genera desincentivos a que los desempleados acepten un trabajo a tiempo parcial” (PNA 2002:28).*

---

<sup>160</sup> Los salarios de tramitación son aquellos que el trabajador recibe desde el momento en el que es despedido hasta que el juez declara la improcedencia de dicho despido

Sorprendentemente, un año después, el gobierno español asevera, para justificar el desarrollo de su reforma de la prestación por desempleo, que estos datos, en los que vuelve a insistir, “*no eliminan la preocupación en lo que se refiere a los desincentivos que pueden existir dado que estudios realizados sobre el colectivo de beneficiarios de prestaciones muestran que una considerable proporción de perceptores (cerca del 20% de los varones y más del 30% de las mujeres) declaran que no están buscando activamente trabajo*” (PNA 2003:32).

Al margen del innegable cariz justificativo que encierra el recurso a estos estudios de los que, por otro lado, el PNA (2003) no ofrece más información que los resultados citados, podemos rebatir la asunción de que una considerable proporción de perceptores de la prestación en España viva instalado en la dependencia. Así, la investigación desarrollada por Bartelheimer et al. (2012) muestra que la conducta de los beneficiarios de prestaciones por desempleo en España varía de manera importante atendiendo a factores como el nivel educativo o el género, siendo por tanto complejo emitir una valoración general sobre el comportamiento de todos los parados. En este sentido, los autores observan que, en el caso de las mujeres, su opción más común suele ser emplear los recursos de la prestación por desempleo para atender responsabilidades familiares y tareas relacionadas con el trabajo reproductivo o de cuidado. El importante déficit de servicios públicos que el estado de bienestar español arrastra en este ámbito, sumado a la existencia de una distribución desigual del trabajo reproductivo y de cuidado entre sexos, refuerza este uso femenino de la prestación por desempleo que, según nuestra valoración, sería injusto calificar de fraudulento.

Por otro lado, Bartelheimer et al. (2012) descubren que la mayor parte de los individuos seleccionados en su estudio emprendieron acciones directa o indirectamente enfocadas hacia la reinserción, a pesar de que no todas ellas estuvieran contempladas por los Servicios de Empleo. En base a estos hallazgos, los autores concluyen que: “*the suggestion by supporters of the neoclassical model implying that benefits foster inactivity or create poverty traps as a result of trade-offs between leisure time and the reservation wage was not observed in our research*” (Bartelheimer et al. 2012:41).

Cuestionando las razones que llevaron al gobierno español a desarrollar esta reforma, Torrents (2006) sostiene que éstas se han de buscar, fundamentalmente, en la influencia de la EEE; subrayando, en sintonía con Bartelheimer et al. (2012), que en el caso

español, los problemas vinculados a las conductas deshonestas o fraudulentas de los parados beneficiarios de prestaciones eran insignificantes, ocurriendo lo mismo en relación al problema de la sostenibilidad del sistema de protección por desempleo: *“Se especuló mucho sobre cuales podían ser los motivos reales de la introducción del compromiso (de activación). Desde luego, deben quedar descartadas de antemano causas tales como las relacionadas con el fraude por parte de los beneficiarios (puesto que el porcentaje de prestaciones por desempleo con algún tipo de incidencia era muy bajo: un 3,2% de media anual) o como la situación económica deficitaria de la prestación (la evolución económica favorable de la prestación por desempleo se traduce en un superávit, de cuyo remanente se costea parte de la ejecución de políticas de empleo). La verdadera influencia en la aprobación de esta medida se encontraba en la necesidad de traspasar al ordenamiento interno español las líneas marcadas por las directrices de empleo europeas”* (Torrents 2006:26).

Unas líneas cuyo cumplimiento se refuerza en este periodo a través de la presión ejercida mediante el proceso de recomendaciones específicas a los estados que se pone en marcha por primera vez en el año 2000<sup>161</sup>. Así, el Consejo exhorta al gobierno español en sus recomendaciones del 2001 a *“estudiar los factores incentivadores y desincentivadores de los regímenes de prestaciones y de fiscalidad a fin de aumentar la participación en el mercado de trabajo”* (CON 2001). La ascendencia de la EEE en la reforma se expresa, además, en la propia ley 45/2002, que expone en la justificación de motivos que *“la EEE y las directrices de empleo(...) vienen ya desde el inicio del proceso de Luxemburgo insistiendo en que los países de la Unión Europea 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 posibilite que los desempleados puedan encontrar un trabajo en el menor tiempo posible”* (Ley 45/2002).

Al ser cuestionados sobre la influencia de la EEE en la reforma de la protección por desempleo, la persona que dirigió el ministerio de empleo, precisamente en el momento en que se aprobó esta ley, argumentó que el gobierno español compartía los **diagnósticos**

---

<sup>161</sup> Nos estamos refiriendo a las recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros. Como se explica en el capítulo IV (apartado 3.1 y 3.2), el apartado 4 del artículo 128 del tratado de Ámsterdam establece que el Consejo puede formular recomendaciones a los estados, a partir de una revisión del examen de la aplicación de las políticas de empleo realizado por la Comisión. De este modo, puede ejercer presión para favorecer el cumplimiento de las directrices, a partir de recomendaciones específicas a los estados

elaborados por las instituciones europeas a través del marco interpretativo de los desincentivos. Es decir, que el sistema de protección social contra el desempleo contribuye a desalentar la búsqueda de empleo. Según su opinión, la elevada tasa de agotamiento de las prestaciones registrada en España en este periodo demuestra que el sistema favorecía, tal y como mantenían las instituciones europeas, la instalación en la dependencia de los parados.

*“Todo eso nace de un rasgo que detecta Europa y detecta España. Que es que España era un de los países con mayor tasa de agotamiento de las prestaciones. Y ese es un rasgo diferencial y constatable. No es ninguna maldad ni ninguna invención (...) La ley pretendía corregir esa desmotivación inicial. Sé que esto se presta a mucha demagogia que es decir que es un ensañamiento con la persona (...). No es un rasgo positivo el hecho de que personas que podían volver al mercado de trabajo al día siguiente esperasen hasta el agotamiento de las prestaciones. Entendiendo que era cierto resarcimiento o por qué no decirlo, cierto carácter sabático. Eso es una filosofía que no puede ser la que impregne el tronco de las necesidades de miles de personas. Porque habrá personas que puedan permitirse ese lujo de decir yo mira, estoy unos meses viviendo de la renta pasiva que acabo de obtener. Me parece injusto con los trabajadores”* (Entrevista PP).

De este modo, rechazó que la reforma aplicada se debiera a presiones ejercidas por las instituciones europeas.

*“Bueno, insisto que las instituciones europeas hacían sugerencias sensatas y puestas en razón que parecía lógico. Nadie podrá hablar ni yo hablaré de presiones o manías persecutorias”* (Entrevista PP).

Sin embargo, también dejó a entrever la existencia de una presión de tipo informal que recaía sobre España en torno a la cuestión de la activación de los sistemas de protección por desempleo en los consejos de carácter informal que reunían a los ministros de empleo de los estados miembros junto a representantes de las instituciones europeas. Reuniones en las cuales las instituciones europeas y el resto de estados *“sacaban los colores a España”* dado el escaso desarrollo de la activación.

*“En los consejos de naturaleza informal, pues era una cuestión recurrente. Porque hay quien presume de la eficiencia de sus sistema en cuanto a las garantías de renta y en cuanto a los tiempos. A veces nos sacaban los colores (...) Pero insisto, aquí ya no*

*existe el ejército del duque de Angulema. Siempre te podrán sugerir en aquello que no está compartido, te podrán obligar en lo que está armonizado, pero no esperes nunca la llegada de un ejército extranjero, afortunadamente”* (Entrevista PP).

La información extraída en esta entrevista revela la eficacia de los diferentes mecanismos de gobernanza presentes en la EEE (ver capítulo IV, apartado 3.1 y capítulo V). Así, observamos, por un lado, los frutos de la labor desempeñada por las instituciones europeas en el orden del discurso, a través de la elaboración de diagnósticos sobre el desempleo que subrayan, en este caso, los efectos desincentivadores de las prestaciones. Estos diagnósticos, vinculados a recomendaciones “sensatas” sobre la necesidad de activar el sistema de protección por el desempleo, fueron aparentemente aceptados por el gobierno español, por lo que podemos afirmar que las instituciones europeas consiguieron persuadirlo sobre la bondad de sus propuestas para que aceptara llevar a término la reforma. El hecho de el gobierno recayese en un partido con una ideología favorable a la potenciación del mercado en la gestión de los riesgos sociales, como es el PP, favorece que se incremente el impacto de un marco próximo a enfoques políticos de corte conservador. Como indica Gamson (1992), un factor importante para entender el impacto de los marcos reside en su resonancia, es decir, en la mayor o menor relación con los temas de la cultura política en la cual los individuos están insertos (ver capítulo V, apartado 2).

Por otra parte, detectamos también que el intercambio de información entre los estados, en el contexto de un proceso iterativo, permitió a la Comisión y a los propios estados comparar las distintas actuaciones en materia de activación de las prestaciones y favorecer cierta convergencia a través de procesos de “nombramiento y señalamiento”. La expresión “nos sacaban los colores” de la última cita remite con claridad a los efectos de este segundo mecanismo de gobernanza.

Teniendo en cuenta lo expuesto, a continuación analizaremos cómo se refleja el marco de los desincentivos desarrollado en la EEE en la ley 45/2002, centrándonos en tres de sus principales elementos: el compromiso de actividad, la definición de la colocación adecuada y las sanciones activadoras.

El *compromiso de actividad* se introduce para reforzar la implicación de los parados en la búsqueda activa de empleo y distinguir a aquellos que se consideran merecedores de

la protección, que serán tan solo los que lo hayan suscrito. La ley 45/2002 lo define como “*el compromiso que adquiere el beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, formación, reconversión, o inserción profesional para incrementar su empleabilidad*” (Artículo 10.2).

La firma del compromiso es obligatoria para las personas que entren en alguno de estos tres grupos<sup>162</sup>:

- Solicitantes y beneficiarios del subsidio de desempleo asistencial
- Solicitantes y beneficiarios de prestaciones contributivas
- Solicitantes como beneficiarios del Programa de Renta Activa de Inserción

Como se desprende de esta descripción, la firma del compromiso solo es ineludible para las personas que reciben alguna prestación económica. Esta definición del colectivo objeto de la activación (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?) es similar a la observada en la directriz 8, al incluir a todos los parados beneficiarios de algún tipo de prestación. Sin embargo, la EEE ahonda más en la concreción del colectivo, aludiendo, para justificar sus propuestas activadoras de la prestación por desempleo, a un perfil difuso de desempleados que, a pesar de poder beneficiarse también de prestaciones contributivas o asistenciales, presenta bajos niveles formativos y tiene serias dificultades para encontrar empleo, encontrándose, por tanto, en riesgo de exclusión social. Así, la directriz 8 hace mención a “*los trabajadores poco cualificados, con discapacidad o alejados del mercado de trabajo*” (ver capítulo VI, apartado 2.3). La invocación de este colectivo es compatible con la asunción expresada por las instituciones europeas en el marco de la economía del conocimiento, según la cual los trabajadores con altos niveles formativos son más adaptables y no deberían tener problemas para mantener su empleo o, en caso de perderlo, insertarse laboralmente en un breve lapso de tiempo.

Teniendo presente estas diferencias en la **atribución de la culpa** (¿quién tiene el problema?) entre la directriz 8 (personas en situaciones de riesgo de exclusión social) y la ley 45/2002, incluida para darla respuesta (todos los parados), nos hemos decantado

---

<sup>162</sup> Las personas que suscriben el del compromiso de actividad solo se verán obligadas a participar en acciones destinadas a la mejora de su empleabilidad una vez transcurridos 100 días desde el cobro de la prestación.

por presentar los principales rasgos esta medida sin enmarcarla dentro de aquellas que, específicamente, se dirigen a colectivos en riesgo de exclusión social.

Se ha argumentado que la figura del compromiso de actividad no supone ninguna novedad, dado que la mayor parte de las obligaciones que se introducen ya estaban contempladas en la legislación de la Seguridad Social. Como el legislador expone en la exposición de motivos, estos deberes estaban implícitos en el ordenamiento jurídico. El compromiso de actividad es simplemente un mecanismo que los explicita.

Sin embargo, la introducción de este mecanismo, el compromiso de actividad, tiene una importancia sociológica fundamental, dado que implica asumir y sancionar una nueva representación social del parado, que le atribuye actitudes y comportamientos deshonestos y opuestos a la ética del trabajo. Por este motivo, los servicios públicos de empleo exigen al parado que manifieste fehacientemente su disposición a insertarse laboralmente, actuando, como sostiene Torrents (2006:27) *“como la presunción legal de que aquellos desempleados que no firmen el citado documento no quieren trabajar, y por tanto no son objeto de protección por el sistema de seguridad social”*.

Ahondando en esta idea, la persona que entonces dirigía el ministerio de empleo subraya que la ley pretendía limitar la *“ayuda a los que estuvieran dispuestos a ayudarse”*.

*“Cada país utiliza o mantiene un criterio para saber que los recursos llegan a quien tiene verdadera necesidad, y ayudar más a quien más se ayuda, que sería la frase sintética o subyacente. Si alguien está dispuesto a aceptar ciertos esfuerzos, ciertos sacrificios (...) Se está en el camino de distinguir a quien entiende que unas prestaciones son el resarcimiento a cotizaciones anteriores de la persona que busca con sinceridad y esfuerzo un empleo. Y ayudar más a quien más se ayuda parece que es una filosofía justa y razonable. Esa es la idea subyacente”* (Entrevista PP).

Esta representación del parado coexiste en la norma con un nuevo **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) en torno al desempleo que enfatiza la inhabilidad de los parados para ocupar los puestos de trabajo existentes, llegando incluso a culparlos de entorpecer el progreso económico, por carecer de las capacidades necesarias para adaptarse a los empleos potenciales que podrían crearse si tuviesen la formación “adecuada”.



*“La pronta reinserción de los desempleados es necesaria, no sólo para el bienestar de éstos, sino también para el correcto funcionamiento del mercado de trabajo. España ha mostrado en los últimos años capacidad para la creación de empleo, pero no siempre han sido las personas desempleadas las que ha ocupado estos puestos de trabajo; incluso los empleos no han llegado a crearse por no encontrarse la persona adecuada para ocuparlos, lesionando las posibilidades de crecimiento económico en determinados territorios”* (Exposición de motivos Ley 45/2002).

Por tanto, observamos que, al igual que las instituciones europeas hicieron para explicar el desempleo de un difuso perfil de población con baja cualificación y “alejado del mercado laboral”, la nueva normativa española asume una aproximación psicologista al problema del desempleo (Crespo y Serrano 2011), aunque sin circunscribirlo específicamente a ningún colectivo. Así, se atribuye la responsabilidad al individuo, subrayando, por un lado, su falta de motivación para aceptar los empleos a los que pueden acceder o emprender acciones que aumenten sus oportunidades de inserción (por este motivo se le exige manifestar su disponibilidad en el compromiso de actividad) y, por otra parte, su incapacidad para adaptarse a las exigencias actuales del mundo laboral. También en este caso encontramos una contradicción entre una explicación que acusa a los parados de rechazar la participación laboral en favor de la dependencia, y otra que alude a su incapacidad para insertarse laboralmente.

Tomar como referente esta novedoso **diagnóstico** del desempleo implica que la prestación deja de concebirse como un derecho para convertirse en una política disciplinante llamada a actuar sobre la voluntad del parado. En base a esta razón, se antepone la disposición a trabajar al derecho del desempleado a recibir una prestación económica en virtud de sus contribuciones a la seguridad social (Torrents 2006).

En este sentido, es destacable que, si bien en la exposición de motivos el legislador presenta el compromiso de actividad como un derecho y un instrumento llamado a *“facilitar oportunidades de empleo para todas las personas que deseen incorporarse al mercado de trabajo”*, éste es en realidad un complejo entramado de obligaciones (Torrents 2006; Calvo y Rodríguez-Piñero 2011). Así, el artículo diez de la ley asevera que *“son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes: 1) suscribir y cumplir las exigencias del compromiso e actividad; 2) buscar activamente empleo y participar*

*en acciones de mejora de la ocupabilidad, que se determinen por el Servicio Público de Empleo, en su caso, dentro de un itinerario de inserción.*

El carácter coactivo y disciplinante de la norma se observa también si tenemos en cuenta que el parado aparece desprovisto de capacidad de decisión en la elaboración del itinerario de inserción, siendo una competencia exclusiva del servicio público de empleo<sup>163</sup>. En este sentido, conviene recordar que, como se explica en capítulo III (apartado 2.2 y 2.3), el modelo de activación nórdico se diferencia del liberal y del de “workfare”, entre otros aspectos, por librarse de los rasgos más coercitivos de la contractualización, permitiendo una aplicación negociada de los itinerarios entre el parado y los Servicios de Empleo. Negar a los parados la posibilidad de gestionar su propia trayectoria vital acerca por tanto la reforma española al enfoque liberal y al de “workfare”. Además, es necesario recalcar que la ley no contempla qué procedimientos podrían seguirse en caso de que el itinerario no se adaptara a las perspectivas y aptitudes del parado.

En lo que respecta a la definición de la colocación adecuada, ésta explicita los esfuerzos por activar a los parados forzándolos a aceptar determinados puestos de trabajo. Su concreción permite, además, analizar los atributos y criterios que el legislador español atribuye al “empleo normal”, siendo por tanto un elemento importante para comprender la contribución del gobierno del PP a la institucionalización de una nueva norma social de empleo, alejada de los principios fordistas. Al mismo tiempo, nos permite comprobar en qué grado se asume el objetivo de la EEE de promover la calidad del empleo.

La ley 5/2002 define la colocación adecuada, en primer lugar, como *“la profesión demandada por el trabajador y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En todo caso, se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada. Transcurrido un año de percepción interrumpida, además de las profesiones anteriores podrán ser consideradas adecuadas otras que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador”* (Capítulo I, artículo 10).

---

<sup>163</sup> Es significativa la diferencia observada en este ámbito con la Ley de Empleo que, como se expuso en el apartado anterior, exige que el itinerario se desarrolle en colaboración con el demandante de empleo.

El aspecto más destacado de este primer elemento de la definición, que atiende a los criterios profesionales, es que se llegue a admitir como colocación adecuada la última desempeñada, obviando que no todos los trabajadores ejercen ocupaciones que se adaptan a sus aptitudes formativas y preferencias. Un elemento especialmente problemático en el caso español, como ponen de manifiesto los altos niveles de subocupación registrados (Rocha et al. 2010). La aplicación estricta de este principio implicaría que si un trabajador acepta, temporalmente, un puesto de trabajo inferior a su nivel de cualificación efectivo o potencial, se vería forzado en el futuro a aceptar profesiones alejadas de su formación y preferencias. Además, la discrecionalidad del servicio público de empleo para determinar la colocación adecuada aumenta tras un año de percepción interrumpida, ampliando aún más las opciones para que el parado acepte cualquier tipo de ocupación.

En segundo lugar, la ley establece un criterio geográfico, según el cuál un trabajador deberá aceptar un puesto a menos que esté a más de 30 kilómetros de distancia de su localidad de residencia, el trayecto de ida y vuelta sea superior a las dos horas de duración y el coste del desplazamiento supere el 20% del salario.

En tercer lugar, la ley expone, refiriéndose a las condiciones contractuales, que la colocación se entenderá adecuada *“con independencia de la duración del trabajo, indefinida o temporal, o de la jornada de trabajo, a tiempo completo o parcial, o de la cotización, o no, por la contingencia por desempleo, siempre que implique un salario equivalente al puestote trabajo que se ofrezca”*. Como se desprende de la cita, el empleo que se considera adecuado no tiene por qué cumplir ninguno de los criterios vinculados a la norma fordista (ver capítulo I, apartado 4.1), ya que no es preciso que sea estable, ni a jornada completa, ni se requiere que dé acceso derechos sociales asociados a la prestación por desempleo. Finalmente, y en cuarto lugar, el servicio público de empleo podrá modificar lo previsto en los criterios explicados, en base a las circunstancias personales, profesionales, personales y familiares del parado.

Teniendo en cuenta la definición desarrollada, podemos afirmar que el gobierno pretende forzar a los parados a aceptar cualquier tipo de empleo, sin tener en cuenta dimensiones fundamentales relativas a la calidad de los mismos, como la estabilidad, la duración de la jornada o la correspondencia entre la formación y expectativas del trabajador y las exigencias del puesto de trabajo. La obligación de aceptar cualquier tipo

de empleo se antepone también al derecho a la prestación, quedando patente la dimensión coactiva de esta norma.

En lo que concierne a las sanciones activadoras, debe señalarse, en primer lugar, su escasa implementación. Este aspecto implica por tanto que, como reconocen todas las personas entrevistadas, el compromiso de actividad no ha incrementado el control ni los elementos coactivos del modelo de activación español, a pesar de la existencia de una norma que lo permite. Más adelante aportaremos algunas reflexiones sobre las razones que pueden explicar este “déficit de implementación”.

Teniendo en cuenta esto, observamos que la ley considera una infracción leve el hecho de no cumplir las exigencias con el *compromiso de actividad* (aquí se incluyen faltas tales como no acudir a los Servicios de Empleo cuando se es requerido). Las sanciones que se aplican suponen la pérdida de la prestación económica según la siguiente escala:

- 1ª infracción: pérdida de 1 mes
- 2ª infracción: 3 meses
- 3ª infracción: 6 meses
- 4ª infracción: extinción del derecho a prestación

Las infracciones graves se aplican a dos tipos de comportamientos: a) cuando el desempleado rechaza una oferta de empleo según la definición de colocación adecuada descrita; y b) cuando se niega a participar en acciones de las políticas activas una vez transcurridos 100 días desde que empezó a recibir la prestación. Las sanciones para estas infracciones son:

- 1ª infracción: pérdida de 3 meses de prestación
- 2ª infracción: pérdida de 6 meses
- 3ª infracción: extinción del derecho de prestación

Abordados los principales elementos de la reforma de la protección por desempleo apreciamos que, si la directriz 8 de 2003<sup>164</sup> recomienda endurecer las condiciones de acceso las prestaciones, reducirlas y activarlas; imponiendo condiciones adicionales vinculadas a políticas activas, pero también asociadas a la participación en una actividad laboral (“in-work benefits”), podemos decir que el aspecto más importante que la nueva regulación pasa por alto tiene que ver con la reducción de las prestaciones. Un aspecto

---

<sup>164</sup> Directriz en la que, como hemos expuesto con anterioridad, se inserta esta medida, a pesar de dirigirse a todos los parados y no sólo a aquellos en riesgo de exclusión social)

en el que, como se ha enfatizado, el gobierno del PP no incide dado que asume que las rentas proporcionadas por las distintas prestaciones por desempleo son claramente inferiores a los salarios. De forma conjunta, se evita obligar a los parados a participar en actividades laborales a cambio de la prestación<sup>165</sup>.

Habida cuenta de este análisis de la reforma, así como de su relación con las directrices de empleo, podemos afirmar que la ley asume el marco interpretativo de los desincentivos, apostando por un enfoque de activación liberal. Así, los diagnósticos y representaciones que guían su diseño explican el desempleo, desde una aproximación psicologista, centrándose en las conductas y actitudes de los parados hacia el empleo. Paralelamente, se alude a su inhabilidad para adaptarse a los puestos de trabajo existentes, acusándoles incluso de obstaculizar la creación de empleo, en base a sus carencias formativas. En coherencia con esta forma de problematizar el paro, el foco de atención se pone en disciplinar a los parados, anteponiendo las obligaciones al derecho a la protección y concediendo un amplio nivel de discrecionalidad a los Servicios de Empleo para diseñar, de manera unilateral, los itinerarios de inserción. Además, se empuja a los demandantes de empleo, bajo la amenaza de sanciones económicas, a aceptar puestos de trabajo que no tienen por qué adaptarse ni a su formación ni a sus preferencias y expectativas profesionales, sin mencionar otros aspectos que una definición del buen empleo tendría en cuenta (estabilidad, duración de la jornada, etc.). Esta definición tan amplia de la colocación adecuada impide, al mismo tiempo, que podamos hablar de una apuesta por los itinerarios de inserción que persiguen aumentar las oportunidades del parado mejorando su empleabilidad, según la concepción universalista; a pesar de que se conceda importancia a las políticas formativas, e incluso se explique el desempleo a partir de la idea del desajuste formativo.

En base a estas ideas, sostenemos que, al igual que en el enfoque de activación liberal y de “workfare”, el objetivo de esta reforma no es procurar las condiciones políticas para una redistribución de la riqueza y un acceso igualitario al buen empleo, sino forzar a las personas a ocupar cualquier puesto de trabajo en el menor tiempo posible (“work first approach”). Si se contempla que, además, esta regulación incorporaba una reforma

---

<sup>165</sup> Con esta regulación se permite a los trabajadores mayores de 52 años compatibilizar, de manera voluntaria, una parte de la prestación por desempleo con una actividad remunerada. La ausencia de un enfoque coactivo en esta medida nos impide asociarla al enfoque más convencional y reducido del workfare. Esta medida la abordamos dentro de las acciones destinadas al colectivo de trabajadores de edad avanzada.

importante en el régimen de los salarios de tramitación destinada a favorecer el despido, podemos observar con nitidez el “doble rasero de la activación” (Serrano et al. 2009) presente también en la EEE. Por un lado, se aumentan las responsabilidades y exigencias que recaen sobre el parado. Por otro, se incrementa la vulnerabilidad de los trabajadores a través de una desregulación de la protección del empleo.

¿Cuál es el resultado substantivo de esta reforma y la valoración que de ella realizan las personas entrevistadas?

Respecto a la primera parte de la cuestión, es destacable que, como hemos mencionado anteriormente, existe un consenso general en torno a la constatación de que tanto el compromiso de actividad como las sanciones apenas se han aplicado y, por tanto, los parados han seguido contando con un amplio margen de libertad mientras disfrutaban de sus derechos.

*“Como en tantas ocasiones, leyes que son conceptualmente perfectas y muy expresivas, si no existe el acompañamiento coactivo o coercitivo pues es evidente que esas leyes quedan al albur de la buena voluntad, que no siempre se prodiga”* (Entrevista PP).

El escaso nivel de substantivación de la activación se enraíza, por una parte, en la falta de recursos de los Servicios de Empleo para llevarlo a la práctica. Esta idea es enfatizada en la entrevista mantenida con la persona que fue secretaria de empleo durante el gobierno del PSOE.

*“En el caso de la activación, España tenía y tiene una carencia básica, y es que el número de personas en desempleo requeriría un monto de recursos mucho más amplio que el que ha existido y existe, para que cada desempleado pudiera tener un tutor. Y me voy a explicar. Los Servicios de Empleo en España tienen un servicio estatal que paga las prestaciones por desempleo, y unos servicios autonómicos que son los que han de hacer esta activación o tutoría, gestionar las políticas activas. Bien el conjunto de los Servicios de Empleo en España, por lo menos hasta principio de este año (2012), ahora creo que son menos, tiene del orden de unas 23,000 personas contando el servicio estatal y los servicios autonómicos. En Alemania con un desempleo menor, pero prácticamente muy parecido al de España en valor absoluto, prácticamente los Servicios de Empleo tenían cerca de 100.000 personas trabajando. Es decir, el volumen*

*de personas que pueden activar no solamente registrar administrativamente, sino activar, siempre ha tenido un déficit importante” (Entrevista PSOE).*

La misma persona también alude a obstáculos que se imbrican en la distribución de competencias entre el Servicio de Empleo Estatal, encargado de gestionar las prestaciones, y los Servicios Autonómicos, responsables de las políticas activas.

*“Es que el sistema de prestaciones por desempleo en España, al estar separado de las políticas activas, porque lo gestionan dos instituciones, hace muy difícil relacionar lo activo y lo pasivo, porque la administración que gestiona lo activo no paga la prestación, y por tanto, le importa poco cuanto se gaste en prestaciones, porque no la paga y además porque el sistema es muy garantista. Entonces, para conseguir sancionar a alguien, primero tienes que hacer dos sanciones leves y luego una definitiva. Es decir quitarle la prestación en España a una persona es un proceso muy costoso administrativamente y muy largo” (Entrevista PSOE).*

Al mismo tiempo, podemos aludir a las diferentes debilidades del mercado laboral español (elevado paro y baja tasa de empleo, temporalidad, desigualdades territoriales y en función de atributos societales, etc.). El resultado de estas debilidades es que el desempleo sigue siendo percibido como uno de los principales problemas sociales, como muestran las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas al respecto. Atendiendo a esta percepción, se ha argumentado que es poco probable que la sociedad española acepte, al igual que en otros países europeos, culpar al parado de su suerte e imponerle condiciones que puedan desembocar en la pérdida o la reducción de su prestación. Este obstáculo se refuerza, además, si se tiene en cuenta que España presenta unos niveles relativamente bajos de protección social y cuenta con unos Servicios de Empleo criticados con frecuencia a raíz de su ineficiencia para ayudar a los parados a encontrar empleos apropiados. En base a estas razones, Aragón et al. (2007a:195) argumentan que se ha llegado a un acuerdo social tácito entre los Servicios de Empleo y los parados para sortear la aplicación estricta de los principios de la ley 45/2002.

*“A kind of quid pro quo arrangement exists regarding the obligations of unemployed people and the benefits they receive from the public employment services. The overall shortcomings of the public employment services when it comes to the provision of*

*appropriate, integrated job-finding plans and the very low job placements rates that they achieve are to some extent “compensated” for by them not applying the conditions that are established by law and are also present in the various employment measures”.*

La escasa aplicación de las medidas sancionadoras asociadas a la activación puede llevar a minusvalorar la trascendencia de los cambios introducidos con la ley 45/2002. No obstante, debe tenerse en cuenta que, como subraya Torrents (2006), si se quisiera que el sistema de protección por desempleo fuera más riguroso no habría necesidad de aprobar una nueva reforma; solo sería necesario incrementar los recursos de los Servicios de Empleo para que se aplicaran los dispositivos sancionadores contemplados en la ley. Así, con esta regulación se da un paso fundamental para poder desarrollar, en el futuro, una estrategia de activación de corte liberal.

El escaso desarrollo de las políticas activas y un fuerte rechazo sindical a los diagnósticos vinculados al marco interpretativo de los desincentivos es el principal factor que explica el fracaso del diálogo social para abordar reformas activadoras en España.

*“No había datos estadísticos que apoyasen esta decisión, datos cuantitativos, no se sostenía sobre todo porque no teníamos ni políticas activas, que estábamos obligando a cualquier persona a ocupar cualquier puesto de trabajo. Había otras cosas más importante que perseguir, el fraude a la contratación, el fraude fiscal...Además las tasas de paro, no había un paro excesivo, no había un problema.”* (Entrevista S)

Como se observa en la cita, el descrédito de las políticas activas ante los sindicatos (la persona entrevista afirma que “no teníamos políticas activas”), lleva a anticipar a la persona entrevistada que las reformas activadoras no aumentarán las oportunidades de las personas, sino que se limitarán a actuar coactivamente, forzándolas a “ocupar cualquier puesto de trabajo”. En parte por este motivo, los sindicatos han tendido en España a adoptar estrategias defensivas frente a las propuestas activadoras, al contrario de lo que ha podido ocurrir en los países nórdicos, dado que, al mismo tiempo, tienden a expresar una valoración positiva sobre las políticas activas, remarcando sus potencialidades para aliviar el paro y aumentar las oportunidades de las personas, como se ha mostrado en el análisis del marco de la economía del conocimiento.



En este sentido, puede pensarse que los sindicatos habrían sido más proclives a aceptar reformas activadoras de la prestación por el desempleo, en un escenario en el cual las políticas activas hubieran contando con un mayor nivel de recursos y desarrollo. No obstante, esta hipótesis debe formularse con precaución dado que, como hemos mostrado, existe un rechazo frontal por la parte sindical a las explicaciones sobre el desempleo próximas a las tesis de la cultura de la dependencia.

Respecto a la organización empresarial, su principal valoración remite a la comentada falta de aplicación del compromiso de actividad:

*“El tema del compromiso de activación, en espíritu está bien, si funcionara realmente, pero yo creo que pasan 100 días y yo no se si realmente los desempleados forman parte de alguna actividad formativa, esa actividad formativa da satisfacción a lo que el mercado laboral necesita... Y luego si que es verdad que se establecieron sistemas de sanciones y de pérdida de prestación, pero que yo creo que realmente no funciona”*  
(Entrevista OE2)

Una vez abordada la reforma más importante de la protección por desempleo que se desarrolla en todo el periodo analizado (1997-2008), a continuación analizaremos las medidas dirigidas a reducir los desincentivos de los sistemas de protección social que, según las instituciones europeas, desalientan la participación laboral de los tres colectivos cuyas tasas de empleo se estiman insuficientes: trabajadores de edad avanzada, personas en situaciones cercanas a la exclusión social y mujeres.

#### 2.2.3.1- Trabajadores de edad avanzada

En esta etapa, se aprueba el objetivo, en el Consejo de Estocolmo de 2001, de ampliar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años hasta el 50% para 2010. Para alcanzarlo, las directrices de empleo (directriz 5, 2003) recomiendan eliminar los incentivos ofrecidos a la jubilación anticipada. Al mismo tiempo, se alienta a los estados a desarrollar estímulos a los empresarios, en aras de animarlos a contratar a trabajadores de edad avanzada.

El énfasis creciente que recae sobre estos aspectos dentro de la EEE es percibido por el gobierno de España que, además, parece adquirir en estos años una mayor conciencia de las debilidades políticas que arrastra en este ámbito, en parte debido al efecto de la

gobernanza por persuasión desarrollada por las instituciones europeas. Una constatación de tal efecto puede apreciarse en la entrevista con la persona que dirigió el ministerio de empleo durante una parte de este periodo.

*“Empezó (la Comisión) a decirnos algo que es obvio. Yo puedo contar algo al gran público que es un auténtico cuento chino. Y el cuento chino es que una persona va a poder entrar en el mercado laboral más tarde y permanecer menos tiempo en él pero disfrutar más tiempo de políticas pasivas. Sin explicar de dónde sale la riqueza que permite este juego. Y eso es lo que venía sucediendo. Se ha entendido durante muchos años que la única herramienta de ajuste y de adaptación de los sectores en crisis son las prejubilaciones y el recurso sistémico a la seguridad social (...) Europa empezó a saber que no son sostenibles unas sociedades con ingresos cada vez más tardíos del trabajo, permanencias más breves y con esperanzas de vida más altas”* (Entrevista PP).

El efecto de la EEE se percibe también si tenemos en cuenta que, en contraposición a la etapa anterior, encontramos en este periodo diferentes medidas que intentan favorecer la permanencia en el mercado laboral de los trabajadores de edad avanzada. Estas acciones se justifican, fundamentalmente, poniendo el énfasis en la distancia que separa la tasa de actividad española de los objetivos europeos.

*“A pesar de su rápido crecimiento en los últimos años, la tasa de actividad total en España sigue estando por debajo de los objetivos europeos. En la Directriz 8 se analizan posibles efectos desincentivadores a la oferta de mano de obra<sup>166</sup>. Sin embargo, en el caso de España, las causas principales son, probablemente, históricas”* (PNA 2003:22)

La alusión a este tipo de justificaciones explicita el efecto del método abierto de coordinación en la política española ejercido a través del “benchmarking” que, como se expone en el capítulo (IV, apartado 3.1), consiste en evaluar la actuación de los estados en torno a objetivos o indicadores comunes, cuyo cumplimiento se monitoriza y refuerza en la revisión iterativa de iguales. De este modo, la fijación del objetivo de aumentar las tasas de empleo general hasta el 70% y la de trabajadores de edades comprendidas entre los 55 y los 64 hasta el 50% para el 2010, imprime presión a España para que alcance una meta que, como se ha mostrado a lo largo del capítulo, nunca

---

<sup>166</sup> Las causas desincentivadoras expuestas en la directriz 8, que hacen mención a la protección por desempleo, han sido abordadas al analizar la ley 45/2002.

había estado muy presente en la agenda política de un país acostumbrado a utilizar la jubilación anticipada como una política de fomento del empleo.

Los argumentos relativos a los problemas de la sostenibilidad del sistema de protección social (**diagnósticos**, ¿por qué se ve como un problema?), muy presentes en los textos europeos, solo aparecen de manera indirecta en los documentos españoles, cuando se alude a los desafíos demográficos.

La mayoría de las medidas identificadas en este ámbito aparecen en la directriz 5 (2003), “*aumentar la mano de obra y promover la prolongación de la vida activa*”. Esta directriz recomienda, además de favorecer la mejora de las competencias de este colectivo, “*eliminar los incentivos que favorecen el abandono prematuro del mercado laboral, sobre todo mediante la reforma de los regímenes de jubilación anticipada y la adopción de medidas destinadas a garantizar que seguir en activo en el mercado de trabajo resulte rentable; y animando a los empresarios a contratar a trabajadores de más edad*”. También se recogen en la directriz 3 (2001, 2002), “*desarrollar una política tendente a la prolongación de la vida activa*”.

La primera medida a destacar se recoge en la ley 12/2001. Esta norma deroga del Estatuto de Trabajadores la llamada jubilación forzosa de los trabajadores de mayor edad. Según el legislador, es necesario restringir el acceso a la jubilación y romper con la tradicional utilización española de estas medidas como instrumento de fomento del empleo, en base a los cambios acaecidos en la realidad demográfica que, se intuye, incrementan los gastos que recaen sobre el sistema de protección social (**diagnóstico** ¿por qué se ve como un problema?).

*“Merece destacarse la derogación de la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores, que 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 a las actuales”* (Exposición de motivos ley 12/2001).

No obstante, la jubilación forzosa a los 65 años, vinculada, por lo general, a un compromiso de creación de nuevos puestos de trabajo, ha constituido hasta fechas

recientes un mecanismo habitualmente utilizado en la negociación colectiva para favorecer la reducción del paro (CES 2010).

La ley también introduce la posibilidad de concertar la jubilación parcial (asociada a un contrato de relevo), no solo en los años anteriores al cumplimiento por el relevado de la edad de jubilación, como hasta ese momento, sino también una vez cumplida ésta. De esta forma, el contrato de relevo se concibe como un instrumento destinado a favorecer la prolongación de la vida activa, a través de una jubilación progresiva y flexible.

Por otra parte, la ley 12/2001 regula la continuidad de medidas activas encuadradas en el eje de ayudas al empleo o empleo subvencionado, que tratan de incentivar que los empresarios contraten de manera indefinida a trabajadores de edad avanzada, entre otros colectivos. Estas medidas se analizan con más detalle más adelante, en el apartado C-4.

En segundo lugar, podemos destacar el “Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social” suscrito el 9 de abril del 2001 por CEOE, CEPYME y CCOO. La parte del acuerdo que más directamente atañe a la estrategia de activación fue trasladada al ordenamiento jurídico mediante el Real decreto 16/2001. A partir de este decreto se reforma la regulación de la jubilación parcial, permitiendo a los pensionistas compatibilizar el cobro de la pensión con actividades remuneradas. También se ofrecen incentivos a los mayores de 65 años que decidan seguir trabajando, mediante un cambio en la regulación del cálculo de la pensión. Del lado de los estímulos ofrecidos a los empleadores, se exime a los empresarios del pago de las cotizaciones por contingencias comunes en el caso de trabajadores de 65 años o más que hayan cotizado a la Seguridad Social durante 35 años; y se bonifica la contratación indefinida de personas de 60 o más con una antigüedad de al menos 5 años en la empresa. Como contrapartida a estos incentivos que abaratan el salario indirecto, se exige al empresario, en aras de desincentivar la expulsión del mercado de los trabajadores de edad avanzada, pagar una parte de las cotizaciones cuanto despida a ocupados mayores de 55 años en un expediente de regulación de empleo.

En tercer lugar, la ley 45/2002 (disposición transitoria quinta), analizada anteriormente, la posibilidad de que los trabajadores mayores de 52 años beneficiarios de cualquier prestación compatibilicen, de forma voluntaria, una parte del subsidio con el trabajo por cuenta ajena. Además, las empresas que contraten a estos trabajadores de manera

temporal dispondrán de una bonificación del 50% en las cuotas a la Seguridad Social. Con esta medida, el gobierno favorece la inserción laboral de este colectivo abaratando, por un lado, el salario directo, al permitir al trabajador compatibilizar su remuneración con la prestación por desempleo y, por otro, el indirecto, ofreciendo a los empresarios una rebaja adicional en las bonificaciones a la Seguridad Social.

La evaluación que realiza el responsable del ministerio de empleo en este periodo refleja que la voluntad del gobierno del PP era haber avanzado más en la restricción al acceso a la jubilación anticipada, en línea con las recomendaciones de la EEE. Sin embargo, sostiene que el gobierno antepuso la paz social (a pesar de que el principal acuerdo tripartito no contó con la firma de UGT) a la aprobación de medidas más ambiciosas.

*“Insistimos (sobre la restricción de las prejubilaciones) sin poner en riesgo una paz social que por otra parte podía ser una línea buena para el desarrollo económico español. Yo no reprocho a nadie el que algunas de las medidas que pusimos sobre la mesa no fueran aceptadas”* (Entrevista PP).

A pesar de esta afirmación, la misma persona entrevistada critica la postura defensiva de los sindicatos, aunque también la de la patronal, en cuanto a la reforma de la jubilación anticipada.

*“Pero el acuerdo resultó imposible porque en este juego maldito el beneficio aparente no es para el conjunto de la sociedad. Las empresas seguían encantadas de no tener que recurrir, salvo la banca y algunas excepciones, a recursos propios, les parecía muy bien que se recurriese a la seguridad social, y a los sindicatos les parecía fantástica la idea. Porque insisto, alguien podrá pensar que la principal oposición venía únicamente de la patronal, antes al contrario, y me remito al principal investigador, a los textos del CES, y se verá que tanto en la brevísima etapa del ministro Pimentel como en otras, los documentos que generan sobre algún mecanismo que limitase las prejubilaciones son realmente decepcionantes”* (Entrevista PP).

A tenor de las medidas analizadas podemos concluir que el gobierno español, en esta etapa realiza ciertos esfuerzos por eliminar los incentivos a la jubilación, acabando con la figura de la jubilación forzosa que, no obstante, seguirá utilizándose en la negociación colectiva, e introduciendo nuevas ventajas financieras asociadas a la

prolongación de la vida activa. Sin embargo, la voluntad del gobierno de introducir reformas de mayor envergadura para restringir el acceso a la jubilación anticipada choca con la oposición de los sindicatos y, finalmente, desiste de avanzar en este ámbito.

Por otro lado, observamos que son los estímulos dirigidos a los empresarios, en forma de bonificaciones a la seguridad social, pero también a través de medidas que les permiten abaratar los salarios directos, el núcleo central de las medidas activadoras para los trabajadores de edad avanzada. En este sentido, llama la atención el desenlace contradictorio de unas propuestas que la EEE enmarca haciendo alusión al problema de la sostenibilidad de los sistemas de protección social y que, en el caso español, se traducen en una reducción de las cotizaciones a la seguridad social que son, precisamente, los recursos que contribuyen a su financiación. Una contradicción de la que, por otro lado, no se libra la EEE, al recomendar, de manera imprecisa, en la directriz 5 (2003), medidas destinadas a *“animar a los empresarios a contratar a trabajadores de más edad”*.

#### 2.2.3.2- Personas en riesgo de exclusión social

En cuanto a las políticas activadoras dirigidas específicamente a personas en riesgo de exclusión social, la medida más significativa es la regulación de un contrato temporal de inserción, a partir de la ley 12/2001.

Curiosamente, el gobierno español no incluye esta medida en ninguna de las directrices que, según nuestro análisis, concretan este marco interpretativo (directrices 2 y 7 de 2001 y 2002; y 7 y 8 de 2003), sino para dar respuesta a la directriz 14. Esta directriz recomendaba, bajo el epígrafe, *“modernizar la organización del trabajo”*, la introducción de contratos flexibles que garantizaran una seguridad adecuada, compatible con las necesidades de flexibilidad de las empresas.

Contradiendo la apreciación del gobierno del PP, hemos decidido incorporarla en este apartado, dado que se trata de una política activa para favorecer la inserción laboral de un colectivo de desempleados en una situación de desventaja, más que de un simple contrato que intenta aportar una mayor discrecionalidad en el uso de la fuerza de trabajo a las empresas. Una idea que la ley 12/2001 (Exposición de motivos) expresa con claridad: *“la concreción y formalización, a través de 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, constituye una medida dirigida a instrumentar de una forma más adecuada las políticas activas de empleo”*

El contrato temporal de inserción tiene como objetivo favorecer la contratación, por parte de la administración pública o entidades sin ánimo de lucro, de desempleados con serias dificultades para encontrar un empleo para realizar actividades de interés social, contemplándose, al mismo tiempo, medidas de formación y de colocación en el mercado de trabajo ordinario. Los servicios públicos de empleo financian los costes del salario indirecto, mientras que la retribución directa corre a cargo de la entidad contratante.

Para llevar a la práctica esta política activa, la ley regula un nuevo tipo de entidad colaboradora de los servicios públicos de empleo: las empresas de promoción e inserción laboral. El objetivo de estas empresas es la promoción e inserción laboral de personas en situaciones cercanas a la exclusión social. Las empresas que deseen constituirse como un centro de promoción e inserción laboral deben dedicar el 30% de los puestos de trabajo a personas en riesgo de exclusión social, que la ley 12/2001 define en su artículo 4.1.3 como:

- Beneficiarios de rentas mínimas de inserción<sup>167</sup>, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada CCAA
- Personas que no puedan acceder a las prestaciones de tipo contributivo ni a la renta activa de inserción
- Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de instituciones de protección de menores
- Personas con problemas de drogadicción
- Internos de centros penitenciarios

Por tanto, se trata de una medida que introduce, como aspecto más novedoso, la regulación de nuevas entidades que pueden beneficiarse de una considerable reducción de los costes laborales a cambio de favorecer la integración laboral de las personas

---

<sup>167</sup> La renta mínima de inserción es una prestación económica de tipo asistencial gestionada por las CCAA. Un repaso de las principales medidas de empleo desarrolladas por dichas comunidades en este periodo para colectivos desfavorecidos puede consultarse en Cachón et al. (2004)

desempleadas o inactivas más desfavorecidas, contratándolos para desarrollar actividades de interés social.

### 2.2.3.3- Mujeres

En este periodo la cuestión de los desincentivos asociados a los sistemas de protección social pone el acento, en el caso de las mujeres, en el déficit de servicios de cuidado de niños menores de cuatro años. Una cuestión que, si bien ya se contemplaba en las directrices de la primera etapa, adquiere un mayor énfasis en las directrices de 2003 al incluirse el objetivo de que se garanticen servicios de cuidado al 91% de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria y al 33% de los niños menores de tres años de edad (directriz 6, 2003. Ver capítulo VI, apartado 2.2).

Para dar respuesta a esta recomendación, el PNA de 2003 cita la Ley orgánica de calidad de la educación que permite a las CCAA regular esta etapa educativa. Sin embargo, esta cuestión no puede decirse que haya sido prioritaria, teniendo en cuenta que la etapa educativa de 0 a 3 años siguió considerándose una política asistencial y no un derecho universal. En consecuencia, en el año 2003 tan solo el 11% de los niños menores de tres años estaban escolarizados (PNA 2003).

Otras medidas que el gobierno español introduce en el PNA (2003) dentro de la directriz 6 “*igualdad entre hombres y mujeres*” hacen referencia a las políticas activas de demanda. Según el PNA (2003), las mujeres continúan beneficiándose en mayor grado que los hombres de las políticas de empleo subvencionado que favorecen el abaratamiento de los costes laborales (a partir de la bonificación de las cotizaciones a la seguridad social) y la reducción de derechos de las trabajadoras (gracias a una menor indemnización por despido improcedente). Situación que no deja de ser paradójica, dado que la promoción de la igualdad se lleva a cabo alejando a las mujeres de la relación salarial estándar.

Por otro lado, el gobierno aborda también la cuestión de la equidad salarial a través de una nueva regulación (la ley 33/2002) que extiende el principio de igualdad retributiva a las percepciones extrasalariales.

A pesar de esto, descubrimos que es en la negociación colectiva el ámbito en el que más se refleja la influencia de la EEE en este periodo (Caprile y Escobedo 2003). Así, el



Acuerdo de Negociación Colectiva de 2002, firmado por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT incluye, por primera vez en un acuerdo intersectorial, la cuestión de la igualdad de género, exhortando a las federaciones sectoriales de las organizaciones firmantes a considerar la promoción, en la negociación colectiva, de acciones encaminadas a eliminar la discriminación salarial y favorecer la igualdad de oportunidades en los criterios de selección y de promoción.

La influencia de las cuestiones de género recogidas en la EEE en la negociación colectiva fue subrayada por el representante de los sindicatos entrevistado, que resaltó su contribución para superar el tradicional rechazo patronal a abordar estos temas:

*“Sobre este tema (igualdad de género) no se pudo negociar con ellos hasta el 2002 creo que fue el primer acuerdo que con la patronal se pudo incluir algo sobre la igualdad, que se incluyó un capítulo sobre igualdad, en el 2002. Sí, era imposible. Yo estuve en la primera fase, y eran reacios a hablar de igualdad sobre la remuneración. Se negaban en rotundo, hasta que fueron siendo consciente que aunque la EEE no obligaba a ningún estado miembro, como sabes que las políticas de empleo es competencia de cada estado miembro. Cuando nos empezaron a poner rojitos en todas las reuniones bilaterales a las que íbamos, y empezaron a salir en todos los documentos, pues claro, se vieron obligados a sentarse y a negociar. Para eso a nosotros nos ha servido mucho la EEE, para abordar muchos temas que hasta ese momento eran tabú. Se negaban a hablar (...) Sí claro, porque no es de obligado cumplimiento pero políticamente y moralmente es muy importante, que te estén sacando los colores. Y además que después tú lo puedes utilizar en otras mesas o en otros ámbitos que compartíamos para llamarles la atención”* (Entrevista S).

#### 2.2.3.4 – Desincentivos fiscales

En este periodo, las medidas de empleo subvencionado continúan representando el mayor porcentaje de gasto activo (CES 2003), a pesar de que en las directrices de 2003 desaparecen las propuestas que recomendaban a los estados miembros subvencionar los empleos poco cualificados, abaratando los costes laborales no salariales que recaen sobre su contratación.

La principal novedad en este ámbito se desarrolla a partir de la ley 12/2001 (norma que, como hemos visto, regula también el contrato de inserción y restringe las posibilidades

de jubilación anticipada). Aparece incluida dentro de la directriz 14 de 2002 “modernizar la organización del trabajo”. La ley 12/2001 refuerza las políticas de empleo subvencionado ampliando los colectivos beneficiarios que puede recibir bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes. Tras la nueva regulación, pueden beneficiarse del Programa del Fomento del Empleo Estable para el año 2001, contratos indefinidos iniciales, incluidos los fijos discontinuos, a tiempo completo o parcial, celebrados entre el 4 de marzo y el 31 de diciembre del año 2001, para los siguientes colectivos:

- Mujeres desempleadas entre 16 y 45 años: bonificación del 25% durante los 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato
- Mujeres en ocupaciones con menor índice de empleo femenino que hayan estado al menos 6 meses inscritas en las oficinas de empleo o mayores de 45 años: bonificación del 70% durante el primer año de vigencia; 60% durante el segundo
- Mujeres desempleadas inscritas durante doce o más meses en la oficina de empleo que sean contratadas en los veinticuatro meses siguientes a la fecha del parto: bonificación del 100% durante los doce siguientes meses al inicio del contrato
- Desempleados inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante un período mínimo de seis meses (antes eran doce meses): bonificación del 20% durante los 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato
- Desempleados mayores de 45 y hasta los 55 años: bonificación del 50% durante el primer año del contrato y 45% durante el resto de vigencia del mismo
- Desempleados mayores de 55 y hasta los 65 años: bonificación del 55% durante el primer año del contrato y 50% durante el resto de vigencia
- Desempleados perceptores del subsidio por desempleo incluidos en el Régimen especial agrario de la Seguridad Social: bonificación del 90% durante el primer año del contrato y 85% durante el segundo año.

- Desempleados admitidos en el programa renta activa de inserción: bonificación del 65% durante los veinticuatro meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato.

Por otro lado, la ley mantiene el contrato para el fomento de la contratación indefinida (previsto inicialmente hasta 2001) y amplía los colectivos que pueden acogerse. Con la nueva regulación, también pueden beneficiarse de este contrato jóvenes de 16 y 17 años, parados que lleven al menos seis meses inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo (antes el límite era un año) y mujeres para desempeñar ocupaciones con menor índice de empleo femenino, diluyéndose el carácter inicialmente específico de la medida (López-Andreu et al. 2007).

Como se explica en el apartado 1D, el contrato de fomento de la contratación indefinida se introduce para reducir una elevada tasa de temporalidad que, desde aproximaciones neoliberales, se asocia a la rigidez de los mecanismos de protección del empleo de los contratos indefinidos. Su persistencia y generalización a nuevos colectivos no tendrá, sin embargo, efectos significativos sobre la reducción de la temporalidad, pero favorecerá una importante reducción de las indemnizaciones por despido improcedente dado que se utilizará masivamente: en el año 2005 supondrá el 34,26% de todas las contrataciones (López-Andreu et al. 2007). En este sentido, subrayamos nuevamente el carácter contradictorio de una norma que para favorecer la contratación indefinida facilita el despido, disminuyendo su coste.

#### 2.2.4- Resumen conclusivo: la activación tras dos legislaturas del PP en el gobierno

El análisis del discurso de los principales documentos políticos y legislativos y la información extraída de las entrevistas, nos lleva a concluir que la EEE ha tenido cierto impacto en el diseño de las políticas de empleo españolas desarrolladas durante la presidencia del PP (1996-2004) que, no obstante, no ha sido suficiente como para consagrar un nuevo enfoque basado en los principios de la activación promovidos por las instituciones europeas.

En relación al marco interpretativo de la economía del conocimiento, observamos que una gran parte de los diagnósticos de la EEE en torno al desempleo tienen un difícil

acomodo en la realidad española y, por tanto, son rechazados. Sin embargo, también apreciamos que en estos años se producen importantes reformas de la regulación de la formación profesional y las políticas activas que confieren a estos instrumentos un lugar mucho más prominente en la lucha contra el desempleo, apoyándose, además, en justificaciones y diagnósticos que denotan la influencia de aquel marco. Así, la segunda etapa de la EEE coincide con la aprobación de textos normativos que discursivamente se decantan por un enfoque de oferta frente al paro, haciendo hincapié en los problemas relacionados con la falta de empleabilidad de los parados. Al mismo tiempo, no podemos obviar que, durante este periodo, se incrementa de manera importante el número de programas formativos (tanto de tipo ocupacional como continua) y su financiación. Como puede verse en la tabla 10, el porcentaje de gasto asignado a la formación en relación al PIB aumenta durante la primera fase de la EEE, para volver a descender a partir del año 2000, aunque este impulso no es suficiente para que España se aproxime a los países de su entorno. Así, en el año 2005, España invierte en formación menos que la media europea (como muestra la tabla 11), a pesar de que, contemplando este dato con perspectiva histórica, supone un avance nada desdeñable<sup>168</sup>.

Por otro lado, es importante subrayar que los agentes sociales siguen teniendo, a día de hoy, una visión negativa de las políticas activas, en base a su falta de desarrollo y los limitados recursos de que disponen (crítica sindical) y su escaso nivel de especialización y adaptación a las necesidades y requerimientos empresariales (crítica patronal). En este sentido, se ha remarcado que las reformas descentralizadoras de la gestión de las políticas activas en el doble plano descrito (en el territorial y hacia nuevas entidades), no parecen haber contribuido a incrementar su eficiencia, pero han favorecido la constitución de un modelo que presenta grandes disparidades entre las CCAA y dificulta ofrecer una visión global de las políticas activas desarrolladas en España y su eficacia. En base a estas razones, la mayor parte de la información provista en los PNA (2001, 2002, 2003) remite, simplemente, a datos sobre las acciones de inserción y los colectivos objeto de actuación, sin ahondar en las características de las medidas formativas dirigidas a los desempleados ni en sus resultados.

En cuanto al marco interpretativo de los desincentivos, hemos destacado que la presión ejercida por las instituciones europeas dentro de la EEE, a partir de recomendaciones

---

<sup>168</sup> Según Cueto (2006), el gasto en formación se multiplicó por diez en el periodo 1985-2002

específicas de la Comisión y el Consejo a España para que reforme su sistema de protección social, acabó dando sus frutos y, en el año 2002, el gobierno realizó una importante reforma de la protección por desempleo. Asimismo, la información extraída en la entrevista con la persona que en ese momento dirigía el ministerio de empleo, revela la eficacia del “*mecanismo regulador del discurso*” (Jacobsson 2002) para favorecer la convergencia de las políticas de empleo a través de la persuasión, como muestra el hecho de que éste llegara a aceptar los discutibles diagnósticos sobre el paro esbozados por las instituciones europeas. Una eficacia, a nuestro juicio, favorecida por la resonancia de este marco en la cultura política del PP. La reforma de la protección del paro aprobada con la Ley 45/2002 contractualiza las prestaciones contributivas y asistenciales, regulando un compromiso de actividad que el parado debe firmar, expresando así su voluntad de buscar activamente empleo y de participar en acciones para mejorar su empleabilidad a cambio del subsidio. Por otro lado, se redefine la colocación adecuada, introduciendo requisitos asociados al trabajo aceptable muy poco restrictivos. El aspecto más llamativo de la nueva definición es que se acepte como colocación adecuada la última desempeñada. Además, se regulan sanciones que refuerzan el cumplimiento de las obligaciones, de acuerdo con la lógica conductista o terapéutica (castigo/recompensa) asociada al enfoque de activación liberal y de tipo “workfare”. Por añadidura, se concede un alto nivel de discrecionalidad a los servicios públicos de empleo para determinar las acciones que cada parado deberá emprender en su itinerario personal de inserción, substrayendo a los desempleados la capacidad para gestionar su propia trayectoria vital. Empero, estas medidas no se substantivizan por la falta de recursos de los Servicios Públicos de Empleo, las debilidades del mercado de trabajo (temporalidad, desigualdad en el acceso al empleo, etc.) y la existencia de una percepción de la sociedad sobre el desempleo más próxima a la noción objetiva de riesgo social que a la noción individualista de culpa.

Paralelamente, a lo largo de estos años se desarrollan ciertas medidas para favorecer la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad avanzada e incentivar la participación de las mujeres. En el caso del primer colectivo, se ha destacado que el foco de atención se ha puesto en los estímulos a los empresarios, a partir de medidas que reducen los costes laborales vinculados a su contratación. Aparentemente, la negativa sindical a abordar medidas ambiciosas para limitar las jubilaciones anticipadas, llevó al gobierno a desistir en este ámbito (Entrevista PP). Respecto a las mujeres, las

principales medidas se centran en la oferta, incrementando su participación en políticas activas, pero también en la demanda, abaratando los costes laborales de sus contratos y reduciendo derechos (fomentando la inserción en contratos con menores costes de despido). Asimismo, encontramos medidas específicas diseñadas para colectivos en riesgo de exclusión social tales como el compromiso voluntario de activación, los talleres de empleo o el contrato de inserción. Estas medidas convergen, a un nivel discursivo, con el enfoque de integración social a través de lo económico difundido por la EEE, a pesar de que algunas de ellas, como el compromiso voluntario de activación vinculado a la renta de inserción, se hayan limitado a actuar como meras políticas de garantía de rentas.

Finalmente, hemos subrayado que el eje de las políticas activas que más se desarrolla en este periodo es el de las ayudas al empleo. Como puede verse en la tabla 10, el gasto asignado a este eje en relación al PIB aumenta desde el 0,08% registrado en 1997 hasta el 0,3% en años posteriores. Si se atiende al gasto asignado a las políticas activas por tipo de actuación, recogido en la tabla 11, comprobamos que, en el 2005, los países que componen la UE 15 y la UE 27 gastan en las medidas de incentivos al empleo, de media, menos de la mitad de lo que lo hace España (17% frente al 43%). El principal cometido de estas políticas ha sido favorecer la estabilidad en el empleo. Sin embargo, la tasa de temporalidad apenas disminuye e incluso aumenta a partir del año 2004, situándose en el 34,4% en 2006. En base a esta evidencia, podemos afirmar que su principal efecto ha sido favorecer una estrategia de competitividad con claros elementos de continuidad con el pasado; centrada más en el abaratamiento de los costes laborales que en el fomento de la innovación y la cualificación de la fuerza de trabajo.

**Tabla 10. Gasto España en políticas de empleo por tipo de actuación (% PIB) 1997-2005**

EJE POLÍTICA ACTIVA	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servicios Públicos de Empleo	0.07	0.06	0.10	0.08	0.07	0.08	0.09	0.12	0.13
Formación	0.13	0.15	0.22	0.19	0.17	0.14	0.14	0.15	0.17
Incentivos al empleo	0.08	0.21	0.34	0.32	0.28	0.29	0.28	0.29	0.29
Total medidas activas	0.40	0.56	0.85	0.80	0.74	0.72	0.71	0.75	0.77
Total medidas pasivas	1.88	1.63	1.44	1.35	1.38	1.48	1.46	1.50	1.46

Fuente: OCDE. "Public expenditure on LMP as a % of GDP". 2012

**Tabla 11. Gasto en políticas activas de empleo por tipo de actuación España, UE15 y UE27 (% en relación al total) 2005**

Tipo de actuación	España	UE 15	UE 27
1. Servicios de Empleo	13,6	29,7	29,6
2. Formación	22,0	26,1	25,9
3. Rotación y reparto de trabajo	1,3	0,4	0,4
4. Incentivos al empleo	43,0	16,9	16,8
5. Inserción discapacitados	2,8	11,8	12,0
6. Creación directa de empleo	9,7	9,1	9,3
7. Incentivo inicio actividad empresarial	7,6	6,0	6,0
<i>Total medidas activas (1-7)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat, "Labour Market Policy. Expenditure" 2005

Una vez sintetizadas las principales características del enfoque de activación español desarrollado por el PP para dar respuesta a las directrices de la EEE en el periodo 1997-2004, a continuación se presenta el último apartado de este capítulo que aborda la última fase de la EEE.

### *2.3 3ª Fase EEE 2005-2008*

La tercera fase de la EEE está marcada por la integración de las directrices de empleo y las directrices económicas. De este modo, las nuevas directrices contienen recomendaciones relativas a las políticas macroeconómicas, el empleo y las reformas estructurales. Paralelamente, se modifica el método de gobernanza, poniéndose fin a las obligaciones previas relativas a la presentación de informes anuales. Así, los Planes Nacionales de Acción (PNA) son sustituidos por los Planes Nacionales de Reforma (PNR). Estos informes se presentan cada tres años y no cada uno, adaptándose al nuevo ciclo temporal de las directrices integradas (2005-2008). Su contenido incluye las reformas que los estados desarrollan en las políticas económicas y de empleo para alcanzar los objetivos de Lisboa, presentando por tanto más información que los PNA.

Tales cambios coinciden, además, con la emergencia a escala europea del debate de la flexiseguridad que, como se expone en el capítulo VI (apartado 3), centraliza las discusiones europeas en materia de empleo en esta fase.

Mientras tanto, en España se produce un cambio en el gobierno. El PSOE, de orientación socialdemócrata, gana las elecciones generales de 2004, retomando el poder

después de ocho años en la oposición. Este nuevo gobierno será por tanto el encargado de redactar el PNR objeto de análisis en este apartado (PNR 2005), así como sus actualizaciones anuales (PNR 2006, 2007). El PNR 2005 se fija dos grandes objetivos a conseguir en 2010:

- Alcanzar la plena convergencia en renta per cápita con la UE (25)
- Alcanzar una tasa de empleo del 67%

Atendiendo a estos objetivos que, como se observa, implican la renuncia a una de las aspiraciones centrales de la Estrategia de Lisboa, alcanzar una tasa de empleo del 70% en el año 2010, el PNR se estructura en torno a siete ejes que, a su vez, inciden en tres áreas distintas:

#### 1. Factores productivos

- a. Eje 2: Plan estratégico de infraestructuras y transporte
- b. Eje 3: Aumento y mejora del capital humano
- c. Eje 4: estrategia I+D (INGENIO 2010)

#### 2. Mercado de trabajo

- a. Eje 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las administraciones públicas y competitividad
- b. Eje 6: Mercado de trabajo y diálogo social

#### 3. Entorno empresarial, macroeconómico y presupuestario

- a. Eje 1: Refuerzo de la estabilidad económica y presupuestaria. Este eje es además definido como un “eje envolvente de los anteriores”.
- b. Eje 7: Plan de Fomento Empresarial

Como se desprende de la nueva estructura, las diferencias de partida entre los PNA y el PNR son sustanciales y, además, explicitan la supeditación apuntada en el capítulo VI (apartado 3) de las directrices de empleo frente a las directrices económicas. Así, el nuevo informe español confirma la relegación de los objetivos sociales de Lisboa



(mejores empleos y cohesión social) a un segundo plano, situando el foco de atención en el objetivo cuantitativo de incrementar la tasa de empleo, si bien hasta un porcentaje, el 67%, menor que el acordado en el Consejo de Lisboa, 70%. Además, cabe resaltar que el PNR no hace mención directa a las directrices, organizando su contenido en torno a los citados ejes, los cuales presentan información sobre aspectos tan variados como la política energética, las infraestructuras o la regulación de los mercados de bienes y servicios. Con la estructura actual, las respuestas políticas que de manera más específica atañen a las directrices de empleo se sitúan prioritariamente en los ejes 3 (aumento del capital humano) y 6 (mercado de trabajo y diálogo social).

Teniendo presente estos importantes cambios, a continuación analizamos cómo influye el enfoque de la activación propugnado por la EEE en España durante el periodo de vigencia del primer plan de directrices integradas, anticipando que el diseño de las políticas de empleo españolas no responde, en líneas generales, a sus principios. Como se verá, las dos principales reformas legislativas relacionadas con las políticas de empleo aprobadas por el gobierno del PSOE se orientan, por un lado, a fomentar el empleo estable, fundamentalmente, a partir de políticas de empleo subvencionado; y, por otro lado, a consagrar la integración de los subsistemas de formación profesional, ocupacional y continua, anticipada con la ley Orgánica de la Cualificación y la Formación Profesional de 2002. A diferencia de la etapa anterior, no se desarrollan medidas llamadas a combatir los desincentivos vinculados a las prestaciones sociales.

Por añadidura, podemos destacar, como signo distintivo de las políticas de empleo en esta fase, el papel desempeñado por la concertación social. Un papel inducido por el gobierno, que se inicia en julio de 2004 con la firma, con los agentes sociales más representativos, de la Declaración para el Diálogo Social. A partir de esta declaración, en la que el gobierno se compromete a no aprobar ninguna reforma laboral en ausencia de un acuerdo a tres bandas, se constituirán diferentes mesas de negociación que darán como resultado tres grandes acuerdos sobre la atención a la dependencia, la mejora del crecimiento y el empleo y medidas relativas a las pensiones. Por tanto, un elemento positivo a destacar de esta legislatura es la recuperación del diálogo social como instrumento de regulación de las políticas de empleo, una vez superado el retroceso experimentado en la última etapa de gobierno del PP, marcada por la huelga general del 2002 contra la reforma de la protección del desempleo y los salarios de tramitación.

En contra de esta opinión, quién dirigió el ministerio de empleo durante el gobierno del PP argumenta que el gobierno otorgó derecho de veto a una parte, autoimponiéndose por tanto restricciones para desarrollar las medidas más convenientes. Se intuye que esta parte son los sindicatos.

*“La frase de no habrá reformas en el mercado laboral ni en la protección social sin acuerdo significa conceder derecho de veto a las partes. Anunciar a bombo y platillo y con toda la orquesta de que si no hay un acuerdo a tres partes, y había muchos temas, pues evidentemente las posiciones son irreconciliables. Y el gobierno dice que no va a mover una hoja si no es con la garantía del acuerdo social. Y conceden en la práctica el derecho de veto a una de las partes” (Entrevista PP).*

Siguiendo la misma estructura que en los apartados anteriores, comenzamos aportando información contextual sobre la evolución del mercado de trabajo durante estos años.

#### 2.2.3.1- Situación del mercado laboral

Hasta el año 2008, en el que el mercado laboral comienza a reflejar los efectos de la crisis financiera, el empleo presenta en España una evolución positiva. En el 2005, la tasa de paro baja por primera vez del 10% desde 1979 (PNR 2005) y continuará disminuyendo hasta menos del 8% en el 2007. Sin embargo, en tan solo un año aumentará prácticamente en 2,5 puntos hasta situarse en el 10,44% en 2008. La tasa de empleo presenta una evolución muy similar, incrementándose algo más de 2 puntos hasta 2007 para volver a descender en el año 2008, alejando aún más a España de los objetivos de Lisboa que, por otro lado, ya en el 2005 se habían abandonado (PNR 2005). Por el contrario, la tasa de actividad seguirá aumentando desde 2005 hasta 2008 (1,2 puntos).

Respecto a la evolución del empleo por sexos, es destacable que en el periodo expansivo continúan disminuyendo las diferencias que, no obstante, siguen siendo notables. Así, desde el 2005 hasta el 2007 el desempleo masculino disminuye en 1,19 puntos y el femenino en 1,73 puntos. Sin embargo, en el año 2008 el paro masculino aumenta 2,97 puntos mientras que el femenino se incrementa en 1,79 puntos. De este modo, las diferencias entre la tasa de paro masculina y femenina rondarán los 3 puntos porcentuales en el 2008. Una reducción importante teniendo en cuenta que en el 2004 el paro femenino era prácticamente el doble que el masculino (15,23% frente a 8,2%. Ver

tabla 8, pp. 332). Además, la tasa de empleo femenina, a diferencia de la masculina, seguirá aumentando en el 2008, al inicio de una crisis económica que persiste hasta el día de hoy, con demoledores efectos en el empleo.

**Tabla 12. Tasa de paro, de actividad y de empleo España 2005-2008 (en %)**

<b>TOTAL</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Tasa de paro	9,33	8,53	7,95	10,44
Tasa de actividad	57,35	58,3	58,56	59,76
Tasa de empleo	52,00	53,52	54,18	53,52
<b>MUJERES</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Tasa de paro	12,22	11,53	10,49	12,28
Tasa de actividad	46,49	47,93	48,78	50,25
Tasa de empleo	40,81	42,41	43,66	44,08
<b>HOMBRES</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Tasa de paro	7,29	6,36	6,10	9,07
Tasa de actividad	68,71	69,09	69,33	69,54
Tasa de empleo	63,70	64,79	65,09	63,32

Fuente: Datos del segundo trimestre de la Encuesta de Población Activa. INE

En relación a la temporalidad, ésta comienza a reducirse desde el año 2006 como consecuencia de las nuevas medidas aprobadas por el gobierno del PSOE y consensuadas con los agentes sociales. Tras el inicio de la crisis económica en 2008, la tasa de temporalidad continuará registrando una tendencia descendente debido, fundamentalmente, a la importante disminución de la incidencia del empleo temporal en el sobredimensionado sector de la construcción. Así, la tasa de temporalidad se sitúa en el año 2008 en el 27,9% y continuará disminuyendo hasta aproximadamente el 25% en el 2011, una cifra desconocida desde finales de 1988 (Toharia 2011).

Por otro lado, la mayor destrucción del empleo temporal entre los hombres, mucho más afectados por la caída de la actividad en la construcción que las mujeres, favorecerá cierta convergencia en las tasas de temporalidad por sexos (Toharia 2011).

**Tabla 13. Asalariados por tipo de contrato España 2005-2008**

	Total (en miles de personas, promedios anuales)		% Temporal
	Indefinido	Temporal	
<b>2005</b>	10.333,1	5.169,0	33,3
<b>2006</b>	10.691,4	5.516,7	34,0
<b>2007</b>	11.658,20	5.218,40	30,9
<b>2008</b>	11.754,00	4.554,20	27,9

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

### 2.2.3.2- Marco interpretativo economía del conocimiento

El marco interpretativo de la economía del conocimiento desarrollado por las instituciones europeas en este periodo no presenta novedades relevantes respecto a la fase anterior (ver capítulo VI, apartado 3.1). En efecto, éste justifica, a través de los diagnósticos mencionados, una propuesta que confía en que la potenciación de las políticas formativas y la mejora de los sistemas educativos favorecerán la reducción del paro y mejorarán la calidad y la productividad del empleo. Este marco, además, contribuye a legitimar la concepción de la noción de seguridad inserta en la propuesta comunitaria de la flexiseguridad, asociada al empleo y no al puesto de trabajo. Teniendo en cuenta la escasa variación detectada en el marco interpretativo, no consideramos necesario ahondar en la opinión de los agentes sociales en torno a él recogida en las entrevistas. Como expusimos en el apartado anterior, el discurso sindical, marcado por cierta ambivalencia, acepta que el aumento generalizado de los niveles formativos, en combinación con las nuevas tecnologías, puede favorecer la reducción del paro y mejorar la competitividad de la economía. Sin embargo, cuestiona la validez de los diagnósticos sobre el paro basados en la falta de cualificaciones o desajuste formativo, en base a la preeminencia de un modelo productivo intensivo en mano de obra y no en conocimiento y tecnología. La organización empresarial, por su parte, se centra en la rigidez de la regulación laboral a la hora de explicar el desempleo.

Respecto al gobierno, podemos afirmar que las acciones formativas del PSOE adoptan una línea continuista. Se centran en desarrollar algunos de los aspectos propios de las políticas activas contemplados en la ley de las Cualificaciones y la Formación Profesional, relacionados con la integración de los distintos subsistemas, y no tanto en

introducir medidas o instrumentos novedosos. El análisis del gasto en este ámbito tampoco posibilita apreciar modificaciones en cuanto a la pauta marcada por el PP.

Por otro lado, la información extraída en la entrevista a la persona que en este periodo ostentó la secretaría de empleo nos lleva a concluir que la idea de desajuste formativo o falta de cualificaciones, **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) fundamental del desempleo dentro de este marco, no fue aceptada por el gobierno; en base a una realidad del mercado laboral en la que, como se subraya a lo largo de este capítulo, prevalecen, por distintas razones (tejido productivo, regulación laboral, etc.), otros problemas.

*“El desempleo en España era alto pero era un desempleo técnico más consecuencia de las contrataciones temporales que del propio hecho del desempleo. El desempleo, en los años que estamos hablando, era un desempleo coyuntural, es decir, los contratos temporales finalizan, hay un periodo, pues a veces de descanso, a veces de reciclaje, a veces simplemente pues que la empresas necesitaba ese periodo. Si no hubiese habido una contratación temporal tan alta no hubiese habido un desempleo así (...) Eso hacía más difícil la activación, porque no era tanto una necesidad de búsqueda de empleo sino de espera entre una situación y otra”* (Entrevista PSOE).

Como puede observarse, la persona que entonces ostentaba la secretaría de empleo identifica a la temporalidad y la rotación como la principal causa del desempleo. Además, se presenta también como un obstáculo al desarrollo de la activación, al entenderse que el paro era, básicamente, *“un periodo de espera entre una situación y otra y no una necesidad de búsqueda de empleo”*. La manifestación de esta asunción invita a pensar que el gran dinamismo del empleo que caracteriza a los años previos a la crisis iniciada en 2008, favoreció que el gobierno del PSOE relegara a un segundo plano el objetivo de ampliar los recursos y mejorar el funcionamiento de los Servicios de Empleo y las políticas activas.

El no compartir algunos de los principales **diagnósticos** esbozados por las instituciones europeas para justificar la necesidad de implementar políticas activas (déficit de cualificaciones de los parados, desajuste formativo, etc.), puede haber llevado al gobierno a entender que incrementar la inversión en políticas activas, en el contexto expansivo en que se encontraba la economía española, no mejoraría sustancialmente el funcionamiento del mercado laboral ni contribuiría a reducir el paro. Como más

adelante veremos, no es posible afirmar, a tenor de la evolución del gasto en políticas activas, que el gobierno del PSOE, en la primera legislatura del presidente Zapatero, haya otorgado mayor peso a las acciones formativas que su predecesor. Además, la partida de las ayudas al empleo ha seguido concentrando el porcentaje más elevado de la inversión.

Del análisis del PNR (2005) también se desprende un nivel de aceptación limitado de los **diagnósticos** de este marco. Así, apreciamos que en el II apartado del programa, “diagnóstico y retos de la economía española”, los desafíos a los que aluden las instituciones europeas mediante el marco de la economía del conocimiento están prácticamente ausentes. La única mención al capital humano aparece cuando se aborda uno de los dos objetivos prioritarios a nivel discursivo de esta fase: la convergencia real con los países europeos de la productividad del trabajo. Sin embargo, lejos de adoptar una retórica culpabilizadora del parado, el gobierno español destaca el problema de la temporalidad y la rotación, subrayando sus efectos negativos en el fomento de la formación de los trabajadores y, por ende, en la productividad del trabajo.

*“En este sentido, nuestra economía presenta como una limitación el hecho de que más de un 30% de los trabajadores sean temporales. Efectivamente, por un lado, el trabajador temporal no tiene incentivos a adquirir capital humano específico de la empresa ya que la probabilidad de continuar en la misma es reducida. Por otro lado, la empresa tampoco tiene tanto interés por ofrecer formación a este tipo de trabajadores ya que pueden abandonarla si obtienen una oferta de trabajo más favorable, ni a integrarle en sus planes estratégicos o de negocio, lo que perjudica la productividad” (PNR 2005:38).*

Este afán por subrayar los efectos negativos de la temporalidad es congruente con uno de los objetivos centrales que, en esta fase, marcan la agenda del diálogo social promovido por el gobierno para reformar la legislación laboral: el fomento de la estabilidad en el empleo.

Asimismo, es destacable que el gobierno se centre en los factores de la demanda a la hora de explicar los problemas de competitividad de la economía española (apreciables en el continuo déficit de la balanza por cuenta corriente), aludiendo bien a la escasa intensidad tecnológica de las empresas exportadoras, bien a los déficits de inversión

privada en I+D. Aspectos que fueron subrayados en el apartado 1D de este capítulo para evidenciar los elementos de continuidad de la estrategia de competitividad española de los 90 con la del franquismo y que, de nuevo, revelan que en este ámbito no ha existido una ruptura con el pasado.

El difícil encaje que las explicaciones y diagnósticos del marco interpretativo de la economía del conocimiento encuentran en la realidad española no significa, empero, que el gobierno del PSOE haya aminorado los esfuerzos políticos en la formación (**pronóstico** ¿qué hacer?), si bien tampoco puede sostenerse que los haya aumentado. Así, detectamos que persiste, siguiendo la senda del gobierno anterior, en el desarrollo de un enfoque de oferta frente al desempleo que complementa a las políticas activas de demanda (ayudas al empleo) que, también en esta etapa, representan el núcleo central del enfoque de activación español.

En el plano normativo, la principal medida aprobada en este periodo es el RD 395/2007, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo<sup>169</sup>, que integra los antiguos subsistemas de formación continua (para los ocupados) y ocupacional (para los parados). Este subsistema, cuya gestión a nivel estatal queda en manos del ministerio de empleo, se diferenciará del subsistema de formación inicial o reglada, dependiente del ministerio de educación.

El análisis del discurso del RD 395/2007 revela los deseos del legislador por continuar el enfoque de oferta que algunos de los textos normativos analizados en la etapa anterior sancionaran, resaltando la necesidad de continuar avanzando en esta línea a la hora de diseñar las políticas de empleo. En este sentido, es interesante la mención a la Ley de Empleo, subrayando que “*sitúa la formación ocupacional y la continua en el centro de las políticas del ámbito laboral que mejor pueden contribuir a la consecución de los objetivos de empleo*” (Exposición de motivos RD 395/2007).

Como se observa en la cita, el legislador entiende que la Ley de Empleo otorga un papel prominente a las políticas formativas, definiéndolos como los instrumentos que mejor contribuyen a la consecución del empleo. Una afirmación que no deja de sorprender,

---

<sup>169</sup> Si bien el objetivo general, sancionado en la ley 5/2002 es la integración de los tres subsistemas de formación: profesional, ocupacional y continua, este Real Decreto regula solo el denominado subsistema de formación para el empleo, que incluye la profesional y la continua.

teniendo en cuenta que son las políticas activas de demanda (ayudas al empleo) las que concentran los mayores esfuerzos.

Por otro lado, la ley recoge, como documentos anteriores, referencias a la política europea y sus recomendaciones asociadas al marco interpretativo de la economía del conocimiento: *“Por lo que respecta al ámbito de la Unión Europea, el aprendizaje permanente es considerado como un pilar fundamental de la estrategia de empleo en una economía basada en el conocimiento”* (Exposición de motivos RD 395/2007).

En cuanto a la justificación del objetivo central del RD 395/2007, la regulación del subsistema de formación para el empleo, que integra la formación ocupacional y continua, el legislador argumenta que alargar la vida activa de los trabajadores, inculcando una disposición hacia el aprendizaje permanente, exige una visión integradora de la formación que termine con la división entre población ocupada y desempleada.

*“El alargamiento de la vida activa del trabajador y el aprendizaje permanente hacen necesaria una visión que integre en sí misma la formación y el empleo en la realidad del actual mercado de trabajo, que rompa la barrera entre la población ocupada y desempleada en la perspectiva de la consecución del pleno empleo -objetivo fijado en la Estrategia de Lisboa- y que garantice la cohesión social”* (Exposición de motivos RD 395/2007).

La atenuación de tal división denota la asunción de un discurso flexiseguro, que naturaliza las transiciones empleo-desempleo inmanentes a una norma del empleo flexibilizado en la cual las empresas tienen amplias facilidades para despedir y, como compensación, introduce la formación para allanar dichas transiciones y evitar que se conviertan en trampas hacia la exclusión (Auer 2007).

A un nivel substantivo, el RD 395/2007 reconoce cuatro tipos de formación dentro del nuevo sistema de formación profesional para el empleo:

- Formación de demanda. Este tipo de formación engloba acciones formativas de las empresas (dentro de las cuales se reconoce la formación general y la específica, aplicable a puestos de trabajo concretos) y permisos individuales financiados total o parcialmente con fondos públicos, que responden a necesidades formativas planteadas por empresas y trabajadores. Los permisos



individuales de formación deben proveer una formación acreditada oficialmente, incluyéndose aquí la correspondiente a los títulos y certificados de profesionalidad vinculados a la oferta formativa del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

- Formación de oferta. Son planes de formación dirigidos a trabajadores ocupados y acciones formativas dirigidas a desempleados. Dentro de esta formación se distinguen, por un lado, los planes de formación dirigidos prioritariamente a los ocupados, que pueden ser intersectoriales (proveedores de competencias transversales) o sectoriales (formación de trabajadores en sectores productivos específicos). Esta formación se imparte por las organizaciones patronales y sindicales más representativas. Por otro lado, se incluyen las acciones formativas dirigidas prioritariamente a los desempleados orientada a que éstos obtengan los certificados de profesionalidad incluidos en el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Se observa, por tanto, que la integración no es ni mucho menos la realidad del sistema dado que se sigue manteniendo la distinción entre ocupados y desempleados. Cada formación se imparte, además, prioritariamente, por entidades de distinta naturaleza.
- Formación en alternancia con el empleo. Esta formación incluye contratos en prácticas para los que se pueden beneficiar licenciados o titulados de formación profesional que hayan obtenido su título en los últimos cuatro años; contratos en formación para jóvenes entre 16 y 21 años sin la titulación requerida para participar en el contrato en prácticas; y programas públicos de formación combinada con empleo (casas de oficio, escuelas taller, talleres de empleo). Estas medidas ya estaban reguladas con anterioridad y se han mencionado a lo largo del capítulo.
- Acciones de apoyo y acompañamiento. Estas medidas están dirigidas a mejorar la eficiencia del sistema, dentro de las cuales se incluyen los estudios de carácter general y sectorial y las acciones de investigación e innovación.

Paralelamente, el RD395/2007 instituye los certificados de profesionalidad que *“acreditan con carácter oficial las competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral con significación en el empleo”*. Estas competencias deben vincularse a las unidades de competencias de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones y cada certificado podrá incluir

una o más unidades. En cualquier caso, la unidad de competencia es la mínima acreditable y acumulable para obtener un certificado de profesionalidad.

La concreción de los Certificados de Profesionalidad debe servir para reconocer la formación profesional y continua seguida por los trabajadores. Además, se contempla que las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral puedan ser reconocidas y acreditadas de manera parcial o total, con un Certificado de Profesionalidad. Esta medida está en sintonía con las recomendaciones de la EEE presentes en la directriz 24 (2005. Ver capítulo VI, apartado 3.1) que instaba a los estados miembros a favorecer el reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal. Sin embargo, el desarrollo de los certificados ha sido lento y poco eficaz a la hora de reconocer la formación, sin que haya fomentado tampoco una formación a lo largo de la vida acumulativa en términos de adquisición de competencias (Lope y Alós 2013). Como ejemplo los autores señalan que en Cataluña, los Certificados de Profesionalidad ligados a los módulos formativos del Catálogo Nacional de Cualificaciones, se han comenzado a proporcionar a partir del 2010 y de forma limitada. En lo que concierne al reconocimiento de la experiencia laboral, ésta presenta todavía más lagunas, siendo uno de sus principales obstáculos el desconocimiento que tienen las personas sobre las formas de acreditación y la complejidad de acceso a los centros formativos que realizan el reconocimiento de competencias (Lope y Alós 2013).

En lo tocante a la gobernanza del subsistema, el RD 395/2007 establece una estructura organizativa y de participación coherente con el modelo descentralizado de políticas activas regulado en la Ley de Empleo que, como se expuso en el apartado anterior, otorga a las Comunidades Autónomas las competencias de la formación profesional para el empleo. La coordinación entre los SEPEs y los SPECA se lleva a cabo a través de los dos órganos del SNE reconocidos en dicha ley: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del SNE. Asimismo, se prevé la constitución, en el seno del Consejo General, de la Comisión Estatal para la Formación y el Empleo, que deberá mantener el carácter paritario y tripartito del Consejo. En cuanto a la Fundación Tripartita, se le reconoce una función de apoyo y asistencia técnica del SEPE.

No obstante, el traspaso de la gestión de la formación a las CCAA está lejos de haberse completado de un modo óptimo, como ponen de manifiesto los recursos de inconstitucionalidad presentados por Galicia y Cataluña contra varias normas estatales reguladoras de este subsistema. Atendiendo a Homs (2008), en el fondo del disenso se encuentra el debate sobre si la prioridad debería otorgarse a las necesidades territoriales de formación (en ese caso, las CCAA deberían asumir plenamente las competencias) o a la dimensión sectorial inserta en el marco de las relaciones laborales (en ese caso, serían los agentes sociales y las instituciones sectoriales estatales las que tendrían mayor preponderancia). Según este autor, la solución pasará por definir un modelo compartido y aceptado por todos los actores con competencias en la formación (SEPE y los SPECA, organizaciones sindicales y patronales, SIPES, corporaciones locales, entidades colaboradoras de formación, etc.).

En esta misma línea, el entrevistada que dirigió el ministerio de empleo durante el gobierno del PP resaltó los problemas de coordinación entre los agentes con competencias en la formación: CCAA, agentes sociales y gobierno central. Un problema agravado, según su valoración, por las reticencias de ciertas CCAA a anteponer la eficiencia general del sistema formativo a la conservación de sus competencias y que apunta que el sistema de formación para el empleo no ha resuelto de un modo satisfactorio el reparto de competencias entre el gobierno central, las CCAA y los agentes sociales.

*“Una dificultad en el caso español grave, casi insalvable, es el fraccionamiento interno del mercado educativo. El celo de unas CCAA, el celo llevado hasta la paranoia por parte de algunas CCAA. Aquí a veces se trababa de reivindicar más el fuero que el huevo y yo creo que eso ha sido enormemente obstructivo. Me remito a todas las cuestiones de inconstitucionalidad que han planteado cada vez que trataba este tema. En el que les preocupaba más la captación de recursos que la eficacia o la eficiencia de las acciones formativas. Yo creo que deberíamos replantearnos un ejercicio de sensatez lo que es los planos de coordinación entre el gobierno de la nación y las CCAA porque estamos hablando de una materia triplemente fraccionada. Por la existencia de las CCAA, de los ministerios, y por la existencia también de los agentes sociales. Con lo cual yo creo que estamos en un terreno, buen terreno para un acuerdo” (Entrevista PP).*

En cuanto al gasto asignado al subsistema de formación profesional para el empleo, el informe anual de seguimiento del PNR destaca que en el año 2008, su presupuesto aumenta un 8% respecto a 2007. Sin embargo, observamos que, si bien el gasto en formación aumenta en términos absolutos en este periodo, su porcentaje en relación al PIB se mantiene estable, representando tanto en 2005 como en 2008 el 0.17% (OCDE 2012). Además, este gasto sigue estando muy por debajo del de los países de la UE 15 (CES 2007, 2008). Con estos recursos, tanto solo el 10,4% de los trabajadores de entre 25 y 64 años, también por debajo de la media de la UE 15, recibió algún tipo de formación en el año 2007 (Informe anual de seguimiento del PNR 2008).

Por otro lado, se ha de destacar que España se sitúa igualmente por debajo de la media de los principales países europeos en cuanto al personal de los Servicios de Empleo, disponiendo en 2006 de 4,4 efectivos por cada 1.000 desempleados, proporción que aumenta a 4.7 en el año 2008 tras incorporar 1.415 personas desde 2006 (CES 2009). Estas cifras son muy inferiores a las registradas por los países nórdicos, insertos dentro del modelo de activación universalista. Así, Suecia y Dinamarca disponen en 2006 de 33,3 y 56,2 efectivos por cada 1.000 desempleados respectivamente. Pero también son mucho menores que las que se encuentran en el país que ejemplifica el modelo liberal, el Reino Unido, cuyos Servicios de Empleo tienen en 2006 42,9 efectivos por cada 1.000 desempleados (CES 2009).

Además, el porcentaje de gasto asignado a los servicios públicos de empleo en relación al PIB se mantiene estable en todo este periodo, representando el 0,13%, una cifra también inferior a la media europea (OCDE 2012). Y esto, a pesar de que el gobierno se comprometiera en la ley 43/2006 para la mejora del crecimiento y el empleo a desarrollar un Plan Global de Modernización de los Servicios Públicos de empleo para *“garantizar la modernización y mejora de los recursos materiales y tecnológicos de la red de oficinas y que contará con una adecuada dotación presupuestaria que se reflejará en la Ley de Presupuestos Generales del año 2007”*. Así las cosas, en el año 2009 la inversión que destina España a los Servicios de Empleo sobre el total de políticas activas es del 17% frente 30% que, de media, gastan los países de la UE según datos de Eurostat. Sólo Grecia destina menos gasto que España en esta partida (Lope y Alós 2013).

Por añadidura, cabe resaltar que los esfuerzos dirigidos a paliar este déficit chocan, a partir de la profundización de la crisis, con la política de recorte del gasto público. Así, el Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral (aprobado en 2008) que preveía la contratación de otros 1500 orientadores para la red de oficinas de empleo, fue finalmente pospuesto. El hecho de que la financiación de las políticas activas se realice fundamentalmente a través de las retenciones en la nómina de los trabajadores contribuye, además, a que en momentos de crisis como el actual y desde mediados de 2008, éstas vean disminuidos sus recursos. Por este motivo, algunos autores (Ramos 2011) reclaman que se instaure un modelo de financiación anticíclico que permita que las políticas activas tengan más recursos en los momentos en los cuales se necesitan con mayor urgencia.

### 2.2.3.3- Marco interpretativo de los desincentivos

La línea continuista en el ámbito de la formación no se observa en el de la protección social dado que, a diferencia del gobierno del PP, el del PSOE obvia las recomendaciones principales de la EEE en relación a la activación de las prestaciones sociales, exceptuando algunas reformas que afectan a las pensiones. En este sentido, comprobamos que en el PNA de 2004, redactado ya por el gobierno del PSOE, se aprecian cambios interesantes que muestran una interpretación sustancialmente distinta de las directrices relativas a la activación.

Así, son especialmente llamativas las medidas que el gobierno incluye en el PNA de 2004 para dar respuesta a la directriz 8 (2003-2005) que, como se ha indicado, recomienda incentivar el empleo endureciendo las condiciones de acceso a las prestaciones, reduciéndolas y condicionándolas a la participación en mediadas activas. Estas recomendaciones se concretan, por el contrario, en una subida del salario mínimo en un 6,6%, ya que, según el nuevo gobierno, *“ello ha de servir para hacer el trabajo más atractivo para colectivos para los que ahora la baja remuneración ofrecida supone un escaso estímulo a su participación en el mercado de trabajo”* (PNA 2004). El objetivo último es situarlo, de manera progresiva, en el 60% del salario medio español, lo que implicaría un importante esfuerzo dado que, en el año 2004, el salario mínimo representa tan solo el 34% (Banco de España, 2012). Esta subida marca, según Banyuls et al. (2011), una ruptura con el modelo del salario mínimo español, que pasa a entenderse como un instrumento destinado a mejorar la cohesión social, en lugar de

como una renta de carácter social, con escasa incidencia sobre los salarios pagados por las empresas. No obstante, este cambio de modelo quedará inconcluso, dada la congelación a la que se verá sometido el salario mínimo desde el año 2011.

En el PNR de 2005 se abunda en esta línea, incrementándose la cuantía de las prestaciones por desempleo de nivel asistencial, sin imponer nuevas contraprestaciones a los beneficiarios. Estas acciones denotan un claro rechazo por parte del gobierno del marco interpretativo de la EEE respecto a los desincentivos asociados a los sistemas de protección social.

Al ser cuestionada sobre estas actuaciones del gobierno, alejadas del enfoque de la activación, la persona que ocupó la secretaria de empleo del gobierno del PSOE argumenta la existencia de diferentes obstáculos que en España inhiben el desarrollo de la activación en este periodo. Entre ellos destaca la existencia de un desempleo primordialmente coyuntural, consecuencia de los elevados niveles de temporalidad y rotación en el empleo: *“Porque había mucha rotación y por eso, la gente entraba y salía, todavía hoy, pero especialmente en estos años, más de la mitad de la base de datos del desempleo, cada mes, cada mes, es distinta, el número podía continuar, pero los DNI eran distintos, el nivel de entrada y salida (...). Por lo tanto eso hacía más difícil la activación, porque no era tanto una necesidad de búsqueda de empleo sino de espera entre una situación y otra”* (Entrevista PSOE).

Por otra parte, esta misma persona alude a la estructura deficitaria de los servicios públicos de empleo que, con unos recursos humanos y materiales insuficientes, encuentra serias limitaciones para desarrollar una gestión eficaz de las ofertas de empleo. Del mismo modo, estima que la descentralización y el reparto de competencias entre el servicio estatal y los servicios autonómicos impide establecer, de manera apropiada, vínculos entre la prestación y las políticas activas, así como obtener y ofrecer información de las ofertas de empleo existentes en todo el estado español.

*“La dificultad de la activación venía de esta razón que te he dicho de la estructura de los Servicios de Empleo, de que no se hizo una apuesta suficientemente seria por la modernidad entendida no como moda sino como sistema de gestión informática que permite mayor autonomía por parte de los usuarios. Cuando en el sistema británico tú accedes al portal del sistema, encuentras que dice tengo 50.000 ofertas. Esas ofertas*

*no las ha captado el servicio británico, sino el conjunto de colaboradores, pero todos están en el mismo portal y tienes un sistema por el cual cuando tú buscas empleo, el portal más prestigioso es el público. Eso es modernidad. Es decir, no hay servicio público de empleo si cuando tú en Internet sales a buscar empleo y no sale el servicio público de empleo como uno de los más destacados. Eso en España no se ha hecho por dos razones. Una, que no se hizo una inversión suficiente. Dos, porque eso necesita continuidad profesional de las estructuras, no politizadas, y tres porque la descentralización lo ha impedido” (Entrevista PSOE).*

A tenor de estas debilidades del servicio público de empleo en las que, dicho sea de paso, el gobierno del POSE apenas incide, la persona que ostentó la secretaría de empleo se muestra contraria a estrechar el vínculo entre las prestaciones y las políticas activas dado que el escaso nivel de recursos de estas últimas y su baja calidad, consagraría un enfoque meramente coactivo.

*“Para que puedas vincular la prestación con la activación necesitas tener activación, mucho dinero para activar porque claro, tu no le puedes decir a una personas que la activas porque venga cada mañana a fichar, que por cierto la gente lo aguanta todo, y viene si hace falta cada día. Pero eso no es activación, eso es puro control de lo más rancio” (Entrevista PSOE).*

Teniendo en cuenta estas interesantes reflexiones que, al provenir de una persona que ostentó un puesto de máxima responsabilidad en el diseño de las políticas de empleo españolas, arrojan mucha luz a las razones sobre la oposición del gobierno del PSOE a proseguir con la línea activadora iniciada por el PP, a continuación analizamos las medidas que se desarrollan, dentro de este marco, para cada uno de los colectivos identificados.

#### 2.2.3.1- Trabajadores de edad avanzada

Según el PNR (2005), las medidas para favorecer la prolongación de la vida activa mediante la modernización de los sistemas de protección social se centrarán, en este periodo, en reforzar la contributividad de la pensión, simplificar las modalidades de jubilación anticipada y mantener los programas de apoyo a la permanencia en el empleo

de mayores de 60 años. Medidas que, en buena parte, se alejan de nuestro objeto de estudio<sup>170</sup>.

Habida cuenta de estas prioridades, la reforma más importante aparece con la Ley 40/2007 de Medidas en Materia de Seguridad Social pactada con los agentes sociales que introduce, como aspectos más destacados, los siguientes cambios (Sempere y Quintanilla 2009):

- Se incrementa el período mínimo exigido de cotización para generar pensión de jubilación hasta los 15 años efectivos. Además, se refuerza el principio de contributividad computándose únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias.
- Se reforma la jubilación parcial modificando el límite máximo de reducción de jornada (del 77 al 75%)<sup>171</sup>, aumentando la edad mínima exigida hasta los 61 años y exigiendo un periodo mínimo de cotización de 31 años y de 6 antigüedad en la misma empresa
- Se incentiva la prolongación de la vida activa más allá de la edad legal de jubilación, aumentando el porcentaje que se aplica a la base reguladora de la pensión

Por otro lado, encontramos nuevamente medidas destinadas a estimular la contratación y el mantenimiento del empleo de trabajadores de edad avanzada a partir de políticas de empleo subvencionado, abordadas de manera más detallada en su apartado correspondiente (2.3.3.4). Así, la ley 43/2006 ofrece una bonificación anual de 1200 € durante cuatro años, a los empresarios que contraten de manera indefinida a mayores de 45 años. Además, se ofrece una bonificación del 50% de la cuota por contingencias comunes de la Seguridad Social a los contratos indefinidos de mayores de 60 años con una antigüedad mínima de 5 años en la empresa. Esta bonificación se incrementa un 10% anual transcurrido el primer año. Si el contrato es a tiempo parcial, la bonificación se aplica de acuerdo a las siguientes proporciones: a) 100% si la jornada es igual o

---

<sup>170</sup> Según la definición adoptada de la activación, tomada de Barbier (2006), nuestro campo de estudio en relación a la limitación de las salidas del mercado laboral se circunscribe a los programas de jubilación anticipada (ver capítulo 3, apartado 2.3) que, además, son los que aborda la EEE en sus directrices.

<sup>171</sup> Este máximo podía alcanzar hasta el 85% para quienes se jubilaran entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2009.



superior a las tres cuartas partes de la jornada ordinaria; b) 75% si es igual o superior a la mitad de la jornada ordinaria; c) 50% si es igual o superior a la cuarta parte de la jornada ordinaria; d) 25% si es igual o superior al 25% de la jornada ordinaria.

#### 2.3.3.2- Personas en riesgo de exclusión social

La medida activa más importante circunscrita a este colectivo tiene que ver con la regulación del régimen de las empresas de inserción, a partir de la ley 44/2007. Esta ley viene a cumplir el mandato recogido en la Ley 43/2006 en relación al impulso a la contratación de personas en riesgo de exclusión social.

Las empresas de inserción constituyen un tipo especial dentro de las empresas de carácter social, estando concebidas como un instrumento fundamental para desarrollar iniciativas de apoyo a la integración laboral y social de las personas en riesgo de exclusión. Mediante una prestación laboral en estas empresas, se intenta facilitar la transición de estas personas al empleo ordinario. De forma complementaria, se contemplan actuaciones de orientación dirigidas a potenciar las capacidades de acuerdo a las posibilidades del individuo y del mercado laboral. Paralelamente, se introduce la obligación de desarrollar actuaciones de seguimiento y apoyo una vez finalizada la estancia en las empresas de inserción.

Al igual que con ley 12/2001, reguladora del contrato temporal de inserción, se incentiva la contratación de las personas en riesgo de exclusión social mediante distintas ayudas para su contratación. Así, se proporciona una bonificación de 850 euros al año en las cuotas a la Seguridad Social, con cargo al Programa de Fomento de Empleo, y un conjunto de subvenciones que mitigarían los sobrecostos laborales asociados a la posible menor productividad de estas personas.

#### 2.3.3.3- Mujeres

En cuanto a las mujeres, hemos insistido a lo largo del capítulo VI que a medida que avanza la EEE, adquieren una importancia mayor los desincentivos que emergen como consecuencia de la falta de servicios infantiles y de atención a la dependencia, recomendándose en la directriz 18 de 2005 incrementar “*la provisión de servicios asequibles de asistencia infantil y cuidado de otras personas dependientes*” (Directriz 18. Directrices integradas 2005-2008). De hecho, este parece ser el único campo de la

protección social que las instituciones europeas se muestran partidarias de ampliar y, especialmente en ciertos países del sur de Europa, al entender, como ha puesto de relevancia la literatura (Esping-Andersen 1990, 1999; Bosch y Wagner 2005a, 2005b), que su desarrollo tiene un efecto positivo sobre la participación laboral femenina.

Dado que estas políticas se alejan relativamente de nuestro objeto de estudio directo, la activación, simplemente haremos una síntesis general de la medida más importante desarrollada en este ámbito: la ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Esta ley, pactada con los agentes sociales, cambia sustancialmente el modelo de atención a la dependencia, el cual evoluciona desde un sistema caracterizado por la insuficiencia de los servicios ofertados y la predominancia de cuidado informal hacia un sistema considerado universal, a pesar de que en la práctica se haya establecido un sistema de copago para el uso de los servicios.

La ley se implementa a partir de un sistema que reconoce tres niveles de protección que cada administración debe o puede garantizar:

- El nivel mínimo que establece la Administración General del Estado
- El nivel de protección acordado entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas
- Un nivel de protección adicional determinado por cada Comunidad Autónoma<sup>172</sup>

El reconocimiento de la acción protectora se concreta en un conjunto de prestaciones económicas y de servicios integrados en un sistema en el que participa también la iniciativa privada. De hecho, la mayor parte de las tareas de atención a la dependencia están en manos del sector privado mercantil o no lucrativo (Rodríguez Cabrero 2009).

La ley otorga centralidad a la provisión directa de servicios y un carácter excepcional a la prestación económica al cuidador no profesional. Sin embargo, su evolución pone de relieve que la prestación directa de servicios ha sido objeto de un menor desarrollo que las prestaciones económicas, teniendo por tanto una incidencia espuria en la

---

<sup>172</sup> La garantía del derecho está en el nivel mínimo en el que concurren la Administración General del Estado y las CCAA con una aportación similar, siendo el resto del coste asumido por las 17 CCAA y el Estado mediante convenio anual, por las propias CCAA en la parte adicional o complementaria y por los usuarios mediante el copago (Rodríguez Cabrero 2009).

profesionalización del sector y en el fomento de la participación laboral femenina, dado que muchas mujeres han seguido desempeñando, en el hogar, las tareas de cuidado que realizaban de forma mayoritaria anteriormente (Aragón et al. 2007b). Así, de las prestaciones con programa de atención individualizado identificados en el año 2009 (366.147), el 51%, fueron prestaciones económicas (Rodríguez Cabrero 2009).

Por otro lado, el gobierno español aprueba, también en este periodo, la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Esta ley trata de aplicar el principio de transversalidad, expresando en la exposición de motivos su apuesta por ordenar todas las políticas públicas bajo la óptica del principio de igualdad y la perspectiva de género. En este sentido, la ley reconoce, como instrumentos básicos a impulsar en los años siguientes, un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, la creación de una Comisión Interministerial de Igualdad con responsabilidades de coordinación, y el desarrollo de informes de impacto de género e informes o evaluaciones periódicos sobre la efectividad del principio de igualdad. Al mismo tiempo, incide en ámbitos diversos como la igualdad en las listas electorales, en los medios de comunicación social o en el acceso a la sociedad de la información.

En materia de empleo, los elementos más importantes, recogidos en el título IV, tienen que ver con: el reconocimiento de la protección frente al acoso sexual como un derecho laboral; el establecimiento del deber, en las empresas de más de 250 trabajadores, de negociar planes de igualdad que, precedidos por un diagnóstico de la situación en la empresa, deberán fijar objetivos concretos a alcanzar en materias tales como el acceso al empleo, la clasificación profesional, la formación, las retribuciones, etc.; el reconocimiento de las mujeres como grupo de población prioritario de las políticas activas; la introducción de un permiso de paternidad de 13 días, concebido como un derecho individual y exclusivo del padre; y la ampliación de la edad máxima del menor que da acceso a la reducción de jornada.

Al ser cuestionada sobre la influencia de la EEE en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, la persona entrevistada que ostentó la secretaría de empleo durante esta etapa hizo hincapié en su importancia para visibilizar las desigualdades y estimular el debate y la reflexión restando crédito, empero, a la eficacia de las medidas.

*“Yo creo que fue muy importante y que lo sigue siendo porque fue una manera de hacer visible que había y sigue habiendo una desigualdad. El marcar objetivos estimuló determinadas políticas no solamente políticas de discriminación positiva, sino porcentajes y manera de tener presencia de hombres y mujeres en las distintas actividades. Por lo tanto, a mí me parece que ha sido mas importante el hecho de constatar la necesidad y disponer de estadísticas que demuestren la participación de hombres y mujeres, y no tanto la eficiencia real de determinadas medidas; por ejemplo está demostradísimo que las bonificaciones exclusivas para mujeres, por ejemplo, en profesiones subrepresentadas que son de los años 80, han tenido una influencia nula, es más bien para saber en que profesiones se consideraban subrepresentadas. El hecho de que las bonificaciones sean más altas para mujeres que para hombres estimula muy poco, no es motivo suficiente. En todo caso, bienvenido sea. Es la constatación de que hay que seguir trabajando en eso. También el poder haber dedicado recursos a medidas de discriminación positiva me parece bien. Yo lo valoro positivamente por el hecho de haber puesto en el escenario una realidad y estimular a cambiarla. No tanto por la efectividad cuantitativa de las medidas” (Entrevista PSOE).*

#### 2.3.3.4- Desincentivos fiscales

Las políticas activas de demanda se refuerzan en este periodo gracias al Acuerdo Nacional para la Mejora del Crecimiento y el Empleo (AMCE 2006), firmado por los agentes sociales más representativos y el gobierno. El AMCE implica, a grandes rasgos, una nueva apuesta por las políticas de fomento del empleo estable aprobadas por el gobierno del PP en 1999 y ampliadas en el año 2001.

Tanto el PNR (2005) como el texto que traslada al ordenamiento jurídico el acuerdo (ley 43/2006) sitúan esta reforma laboral en la órbita de la flexiseguridad dado que intenta incrementar la seguridad (reduciendo la flexibilidad externa mediante incentivos a la contratación estable), sin introducir apenas limitaciones a la discrecionalidad empresarial. En efecto, la flexiseguridad es la aspiración política de partida que adopta la comisión de expertos a los que se encomienda el informe que sentará las bases de esta reforma, titulado “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”.

Atendiendo pues a esta aspiración política que, como se enfatiza en el capítulo III (apartado 1.1 y 1.2), está marcada por su ambigüedad, acogiendo diversas estrategias y combinaciones de flexibilidad y seguridad, la reforma resultante otorga predominio a las políticas activas de demanda para alcanzar una situación de equilibrio entre ambas dimensiones. Éstas aparecen nuevamente como el instrumento principal destinado a favorecer la seguridad, incentivando la contratación estable a partir, en este caso, de un programa de transferencias económicas directas a la contratación indefinida, sin incurrir en rigideces adicionales que puedan obstaculizar la creación de empleo. De forma complementaria, la dimensión de la seguridad se refuerza con una mejora de los subsidios asistenciales y limitaciones al encadenamiento de contratos temporales. Por el contrario, las políticas de intermediación laboral y las políticas formativas que, en la aproximación de la flexiseguridad defendida por la Comisión Europea, ostentan un lugar central, apenas se refuerzan. Así: *“la reforma introducida a raíz del AMCE, y su desarrollo normativo posterior, ha abordado de forma inmediata sólo los incentivos económicos (bonificaciones, reducciones de los tipos de cotización) y la mejora de la protección por desempleo de determinados colectivos, dejando para un desarrollo posterior las políticas más activas orientadas a potenciar y revalorizar la orientación y formación para impulsar la empleabilidad e inserción laboral de los parados”* (CES 2006:324-325).

En cuanto a la dimensión de la flexibilidad, ésta casi no se refuerza. El principal cambio en este sentido remite a la ampliación del contrato de fomento de la contratación indefinida, con un menor coste de despido.

Teniendo presente esto, podemos decir que el fomento de la contratación estable se desarrolla a través de tres grandes líneas:

- Se reducen las cotizaciones empresariales de los contratados indefinidos en un 0,25% a partir de julio de 2006 y otro 0,25% dos años después.
- Se amplía el uso del contrato de fomento de la contratación indefinida, con una indemnización menor por despido improcedente, a los casos de conversión de contratos temporales en fijos hasta el 31 de diciembre de 2007.
- Se sustituyen las reducciones a las cotizaciones del Programa de Fomento del Empleo Estable por un programa de transferencias económicas directas a la contratación indefinida. Se mantienen los colectivos introducidos con el Programa

de Fomento del Empleo Estable de 2001 (ley 12/2001), pero se incluyen los jóvenes de 16 a 30 años. Además, se incrementa el periodo de subvención a 4 años y, en algunos casos (discapacitados y mayores de 45 años), durante todo el periodo. No obstante, no se introducen mecanismos para garantizar que, una vez transcurrido el tiempo que da derecho a la subvención, el trabajador permanezca en la empresa.

En la tabla siguiente se presentan los colectivos objeto de subvención y la cuantía asignada.

**Tabla 14. Colectivos objeto de subvención y cuantía asignada**

Colectivo	Subvención anual	Duración de la subvención
Mujeres -Contratadas en los veinticuatro meses siguientes a la fecha del parto - Contratadas después de 5 años de inactividad, si anteriormente a su retirada han trabajado al menos 3 - Con contrato suspendido (indefinido o temporal) reincorporadas tras la maternidad	1200 €	4 años
Desempleadas y víctimas de violencia de género	850 €	4 años
Mayores de 45 años	1200 €	Toda la vigencia del contrato
Jóvenes de 16 a 30 años	800 €	4 años
Parados de al menos 6 meses y personas en situaciones de exclusión social	600 €	4 años
Conversiones en indefinidos de contratos formativos, de relevo, sustitución y por jubilación	500 €	4 años
Personas con discapacidad	3000 €	Toda la vigencia del contrato
Personas con discapacidad severa	3200 €	Toda la vigencia del contrato
Plan extraordinario de conversión temporal en fijo, celebrados antes del 1 de junio de 2006, siempre que la conversión se realice antes del 1 de enero de 2007	800 €	3 años

Fuente: ley 43/2006

La apuesta por estas políticas activas de demanda, basadas en la subvención al empleo, para favorecer la contratación estable es evaluada de manera muy negativa por todas las personas entrevistadas; a pesar de que se hayan concretado en una reforma del mercado laboral que ha contado con la aquiescencia de los agentes sociales, y hayan sido implementadas tanto por el gobierno del PP como por el del PSOE.

Así, la persona que dirigió el ministerio de empleo durante el gobierno del PP, rechaza la idea de que estas medidas sean efectivas para favorecer la contratación estable.

*“Nadie contrata por la existencia de unos incentivos, contrata por la necesidad del puesto de trabajo. Y si contrata ante la necesidad de un puesto de trabajo, busca los perfiles que entienden más rentables económicamente” (Entrevista PP).*

Según su opinión, congruente con una visión de la segmentación próxima a ciertos enfoques de la flexibilidad (ver capítulo II, apartado 1 y 2), son los elevados costes de indemnización que recaen sobre la contratación indefinida los que favorecen una tasa de temporalidad elevada. Una cuestión, según su experiencia, imposible de abordar en los procesos de diálogo social por la resistencia sindical a abaratar el coste de despido. Aparentemente por esta razón, el gobierno del PP habría apostado durante sus dos primeras legislaturas por los incentivos al empleo estable como instrumento para fomentar la estabilidad.

*“Hay temas que se convierten en tabú, abaratamiento del despido, mire es que esa era la palabra maldita para levantarse de la mesa. Si España tiene que competir con los países de la UE, ¿por qué tenemos un mercado laboral tan distinto? Yo no estoy hablando que se levanten todas las garantías procesales, pero no se olvide el pequeño detalle de que aquí no se remueve un sistema de protección social, probablemente injusto, absurdo, hijo del paternalismo de los sistemas dictatoriales, pero que se sobrepone. Y al final eso pivota sobre la empresa, no es un abstracto. Una empresa tiene dificultades, tiene que ajustarse, y a la hora de ajustarse no puede hacerlo como lo hace una empresa alemana o una empresa holandesa. Lo tiene que hacer de aquella manera tan curiosa y peculiar como es el caso español, recurriendo a la temporalidad (...) Todo por no abordar la cuestión de fondo. Vamos a hacer contratos estables de forma que la estabilidad sea un bien apreciado por la empresa, por el trabajador y por el empresario, porque ahorra costes, porque permite la agilización, pero con tal de rehuir la cuestión de fondo. Es que además, cuando la economía va bien nadie quiere meterse en líos, cuando va mal, parece que estás haciendo sangre. Es como para ir al dentista, nunca hay un momento bueno” (Entrevista PP).*

En relación a la organización empresarial, las personas entrevistadas destacaron que estas políticas, a costa de generalizarse, han acabado perdiendo su especificidad, dejando de lado su objetivo prioritario de partida: favorecer la contratación estable de colectivos con ciertas desventajas para acceder al mercado laboral.

*“Al final, se ha llegado a un sistema de bonificaciones que se ha generalizado tanto que por un lado, la generalización hace que quedan muy pocos colectivos fuera de las bonificaciones. Si que es verdad que con la última reforma se ha restringido las bonificaciones pero hasta la última reforma eran muy pocos los colectivos que no eran*

*beneficiarios de la bonificación, con lo cual ese elemento, que pudiera ser alentado para la contratación de un determinado colectivo, desaparecía ese aliciente porque ya se generalizaba mucho”. (Entrevista OE1)*

En la actualidad, la patronal se muestra partidaria de sustituirlas por una rebaja general de las cotizaciones, especialmente en momentos en los que la seguridad social se encuentre en situación excedentaria.

*“Desde aquí, lo que hemos planteado es evaluación, incluso llegado a plantear, en algunos escenarios, mejor una rebaja generalizada de las cotizaciones (...) Mejor reduzca usted con eso los costes laborales que permitirá que también todas las empresas puedan incentivar o ampliar su contratación no solo determinadas empresas o determinados colectivos” (Entrevista OE1).*

La persona entrevistada de la parte sindical, también se mostró crítica con estas medidas, rechazando que las políticas de empleo subvencionado sean efectivas para favorecer la contratación estable.

*“Las bonificaciones y subvenciones a la cuota de la SS están vistas que no apoyan la creación de empleo, vamos que no lo genera y no lo mantiene y no apoya la creación de empleo estable” (Entrevista S).*

Esta idea es compartida por Toharia (2011:215) quien afirma que *“los niveles de temporalidad en España parecen tener poco que ver con los cambios en las diferencias de costes laborales entre trabajadores indefinidos y trabajadores temporales. Lo que se ha intentado hasta ahora en esa línea no ha funcionado (...) Argumentar que lo que ha sucedido es que los cambios no han sido suficientemente significativos para que produzcan alteraciones es igual de indemostrable. La experiencia anterior obliga a preguntarse si este es el enfoque correcto, ya que los datos empíricos no parecen ni confirmarlo ni desmentirlo”.*

Una explicación sobre esta paradójica situación, que lleva a gestores políticos que desconfían de la eficacia de estas medidas a continuar desarrollándolas, la proporciona la persona entrevistada que fue secretaria de empleo durante el gobierno del PSOE. Según su apreciación, el compromiso presupuestario plurianual que su regulación suele implicar, dificulta al gobierno de turno reducir la financiación: *“Cuando un partido está*



*en el gobierno plantea reducir las bonificaciones y cuando está en la oposición las amplía. Esto ha sido siempre un paquete complicado. Las bonificaciones está demostrado que no crean empleo ni estimula empleo estable, ni tienen un sentido permanente. Pero ya te digo que es una cuestión que siempre hay alguien que a la vez que dice que hay que quitar las bonificaciones pide otras (...), pero, ¿por qué?; porque cuando tú haces una bonificación estás comprometiendo el presupuesto del estado tres años, no uno, por lo tanto, el presupuesto de este año tiene que reconocer aquellos compromisos que se adquirieron el año pasado y el anterior. Así que las bonificaciones llevan una mochila presupuestaria que no puedes eludir” (Entrevista PSOE).*

Un factor adicional que puede explicar la reiteración en el tiempo de estas políticas tiene que ver con la relativa sencillez con la que se implementan (solo es preciso aprobar un Decreto Ley); sobre todo en relación con las políticas de formación ocupacional y continua, cuya concreción no es tan simple (Lope y Alós 2013).

Por otro lado, el acuerdo de 2006 refuerza algo más la dimensión de la seguridad, como se decía al comienzo de este apartado, a través de la limitación del contrato temporal. De esta forma, los trabajadores ocupados temporalmente durante 24 meses de un periodo de 30 en el mismo puesto y empresa, deberán pasar a indefinidos. Para ello, se refuerza además la inspección de trabajo y el papel de la negociación colectiva en este tema. No obstante, existen ciertos aspectos que limitan mucho la pretendida eficacia de esas medidas. El primero es que la presencia de los sindicatos en las pequeñas y medianas empresas (que en España representan más del 90% de total), en las cuales la precarización es mayor (Alós 2008), es muy reducida. Como puede observarse en la tabla 15, en el año 2006 el 60% de los trabajadores en empresas que tenían entre 11 y 50 trabajadores contaban con algún representante, mientras que en el año 2010 tan solo el 50% de los trabajadores de las empresas de entre 10 y 49 trabajadores lo tenían. Esta realidad impide que en muchas pequeñas y medianas empresas se denuncien posibles transgresiones a lo acordado en la negociación colectiva. En segundo lugar, la exigencia de permanencia del trabajador temporal durante 24 meses en el mismo puesto se enfrentará a la dificultad de la definición de dicho puesto en las empresas sin representación sindical que, como se ha subrayado, son la mayoría de las pequeñas y medianas.

**Tabla 15. % de trabajadores que en su centro de trabajo cuenta con representantes**

2010	Tamaño de la empresa	Si	No	Total	% Si
	1	159.617	505.464	665.081	24,0
	Entre 2 y 9	1.259.805	2.717.101	3.976.906	31,7
	Entre 10 y 49	2.307.241	1.681.654	3.988.895	57,8
	Entre 50 y 249	1.839.624	494.412	2.334.036	78,8
	250 o más	1.538.383	179.942	1.718.325	89,5
	Total	7.104.670	5.578.573	12.683.243	56,0
2006	Tamaño de la empresa	Si	No	Total	% Si
	Entre 1 y 10	1.942.722	3.627.498	5.570.220	34,9
	Entre 11 y 50	2.549.591	1.633.695	4.183.286	60,9
	Entre 51 y 250	1.943.570	419.041	2.362.611	82,3
	Más de 250	1.565.164	165.490	1.730.654	90,4
	Total	8.059.163	5.957.163	14.016.326	57,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo (ECVT)

En suma, si la reforma laboral del 2006 se inspiraba en el paradigma de la flexiseguridad, el enfoque adoptado no converge con el recomendado por la Comisión Europea, próximo a la experiencia danesa. El moderado impulso hacia una mayor flexibilidad laboral, obstaculizado por la resistencia sindical y el relativamente limitado desarrollo de las políticas formativas y de intermediación laboral, son los principales factores que ilustran las diferencias entre la experiencia española y la propuesta comunitaria (Leonardi et al. 2011).

#### 2.3.4- Resumen conclusivo: la activación después de una legislatura del gobierno del PSOE

El análisis del discurso y las políticas de empleo desarrolladas por el gobierno del PSOE, y las aportaciones de las personas entrevistadas, nos lleva a concluir que la influencia de la EEE ha sido relativamente escasa.

En cuanto al marco interpretativo de la economía del conocimiento, hemos destacado que, también en esta fase, una buena parte de los **diagnósticos** esbozados por las instituciones europeas para explicar el desempleo o los problemas de competitividad de las economías de los estados miembros, no concuerdan con la realidad del mercado laboral español y, por tanto, son rechazados. Del análisis documental y de las entrevistas (especialmente de la entrevista con PSOE) se desprende que los problemas asociados en el discurso de las instituciones europeas a la transición hacia un nuevo orden económico sustentando en el conocimiento (obsolescencia de las cualificaciones de los trabajadores, desajuste formativo, etc.), apenas tienen cabida en la narración

gubernamental de los cambios acontecidos en España en los últimos años. En este sentido, destaca la existencia de un discurso gubernamental, en gran medida compartido por la parte sindical, que resalta las debilidades de un modelo productivo intensivo en mano de obra en el que las empresas destinan pocos recursos a la inversión en tecnología e I+D. Un modelo que ha fomentado un crecimiento de la ocupación basado en empleos de baja calidad y con pocas exigencias en términos de cualificación.

En relación a los **pronósticos** de este marco (¿qué hacer?), observamos que, a diferencia del periodo anterior, caracterizado por un importante desarrollo de normas que atañen a las políticas formativas, éste no presenta grandes modificaciones en la regulación de esta materia. En efecto, la reforma más significativa, por la cual se regula el subsistema para la formación profesional en el empleo, nace para dar respuesta al mandato recogido en la ley de la Cualificación y la Formación Profesional (2002), de integrar la formación profesional, ocupacional y continua en un solo subsistema. No obstante, dicha integración dista mucho de haberse llevado a la práctica de un modo óptimo, pese a la persistencia en el tiempo de dicho objetivo. Otra debilidad, mencionada por autores como Homs (2008) y enfatizada en la entrevista con PP, apunta a la ausencia de una definición en torno al modelo de formación para el empleo consensuada por los actores con competencias en esta materia. Finalmente, se ha hecho destacado el deficitario desarrollo de la validación y el reconocimiento de la formación, a través de los Certificados de Profesionalidad. Un aspecto recogido en la directriz 24 de este periodo (2005-2008) pero cuya implementación, lenta y poco eficaz, no ha respondido, por el momento, al principal objetivo perseguido: fomentar una formación a lo largo de la vida acumulativa en términos de adquisición de competencias (Lope y Alós 2013).

El análisis del gasto asignado a la formación en relación al PIB durante este periodo refleja, como puede apreciarse en la tabla 16, un alto grado de estabilidad. A tenor de las estadísticas provistas por la OCDE, no es posible afirmar que el gobierno del PSOE haya incrementado la inversión en estas políticas en comparación con el anterior gobierno del PP. Este gasto sigue siendo, además, inferior al de la media de los países de la UE, como puede verse en la tabla 17. Así, España dedica en 2008 un 21% del gasto en políticas activas a la formación frente al 29% que dedican los países que componen la UE 15 y la UE 27. Un porcentaje que apenas se mantiene desde que el PSOE se instala en el gobierno, dado que en el año 2005 España dedicaba el 22% del gasto en políticas activas a la formación.

**Tabla 16. Gasto España en políticas de empleo por tipo de actuación 1997-2008 (% PIB)**

EJE POLÍTICA ACTIVA	1997	2001	2005	2006	2007	2008
Servicios Públicos de Empleo	0.07	0.07	0.13	0.13	0.13	0.13
Formación	0.13	0.17	0.17	0.16	0.15	0.17
Incentivos al empleo	0.08	0.28	0.29	0.32	0.31	0.27
Total medidas activas	0.40	0.74	0.77	0,79	0,79	0,81
Total medidas pasivas	1.88	1.38	1.46	1,44	1,46	1,89

Fuente: OCDE. "Public expenditure on LMP as a % of GDP". 2012

**Tabla 17. Gasto en políticas activas de empleo por tipo de actuación España, UE15 y UE27 (% en relación al total) 2008**

Tipo de actuación	España	UE 15	UE 27
1. Servicios de Empleo	14,6	29,1	28,9
2. Formación	21,0	27,7	27,4
3. Rotación y reparto de trabajo	1,2	0,3	0,3
4. Incentivos al empleo	37,3	17,9	17,7
5. Inserción discapacitados	3,5	10,6	11,2
6. Creación directa de empleo	9,2	9,5	9,5
7. Incentivo inicio actividad empresarial	13,2	4,8	5,0
<i>Total medidas activas (1-7)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat, "Labour Market Policy. Expenditure" 2008

Respecto al marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social, hemos subrayado que el gobierno del PSOE no lleva a término las recomendaciones presentes en la EEE que reclamaban mejorar la articulación entre las políticas de garantía de ingresos y las políticas activas. Como reconoce la persona entrevistada que ostentó la secretaría de empleo de ese gobierno en la etapa estudiada, incrementar la activación de las prestaciones sociales, sin antes mejorar los recursos de los servicios públicos de empleo y la calidad de las políticas activas, supone adoptar un enfoque meramente coactivo que no amplía las oportunidades de los parados. Frente a esta tesitura, el gobierno se decanta por dejar las cosas tal y como estaban, a pesar de que, como subrayamos en el apartado 2.2 del presente capítulo, exista, desde el año 2002, una norma que permite exigir la participación de los parados en medidas activas transcurridos 100 días desde el inicio del derecho a la prestación. Sin embargo, el gobierno rehúsa aplicar esos instrumentos coactivos, adoptando un enfoque de carácter pasivo que concede a los parados un amplio margen de libertad mientras disfrutan de su prestación; librándose así del aumento de los recursos de los Servicios de Empleo, que apenas ven incrementada su financiación y su personal. En este sentido, es significativo

que mientras que el conjunto de países de la UE otorga a los Servicios de Empleo el 29% del total de recursos destinados a las políticas activas, España solo destina a este apartado el 15% (ver tabla 17).

Por otro lado, observamos que, también en este periodo, los incentivos al empleo son las acciones de políticas activas que reciben una mayor financiación. La financiación destinada a esta partida dobla la que dedican de media el conjunto de los países de la UE, como puede verse en la tabla 17 (37% frente al 18%). Estos instrumentos se utilizan, también en esta etapa, para tratar de reducir la tasa de temporalidad. Su desarrollo, auspiciado por el diálogo con los agentes sociales, concreta la aproximación española a la flexiseguridad (PNR 2005), centrada en favorecer el equilibrio entre la dimensión de la seguridad y la de la flexibilidad a partir de una reducción de los costes laborales asociados a la contratación indefinida (junto con otras correcciones a la temporalidad). En contraposición a la aproximación comunitaria, concretada en los principios comunes de la flexiseguridad (COM 2007), las políticas de intermediación y formación no se desarrollan debidamente para potenciar la seguridad en las transiciones, es decir, la llamada “seguridad en el empleo y no en el puesto”.

No obstante, el que esta aproximación a la flexiseguridad, centrada en incentivos a la contratación estable mediante políticas de empleo subvencionado, se haya definido en un proceso de diálogo social, no significa que gobierno y agentes sociales crean en su eficacia. Por el contrario, todos los actores entrevistados la cuestionan. La simplicidad que conlleva el desarrollo de estas medidas (solo hace falta aprobar un decreto ley), sumado al compromiso presupuestario plurianual que su regulación suele implicar<sup>173</sup>, son razones que pueden explicar su reiteración en el tiempo.

En suma, podemos destacar que la EEE ha dejado una escasa impronta en las políticas de empleo desarrollada por el gobierno del PSOE. El estudio de la aplicación del enfoque de activación de la EEE a través del análisis de los marcos interpretativos, nos permite descubrir que un factor importante para entender su moderado impacto se asienta en el difícil encaje que los **diagnósticos** formulados por las instituciones europeas tienen en la realidad española. Como subrayamos en el capítulo dedicado al análisis discursivo de la EEE, una gran parte de dichos diagnósticos tenían un escaso

---

<sup>173</sup> Como afirma PSOE en la entrevista, “cuando haces una bonificación estás comprometiendo el presupuesto del estado tres años”

correlato con la realidad de ciertos países europeos, entre ellos España. En consecuencia, las recomendaciones políticas presentes en las directrices de empleo (**pronósticos**) no gozan de una justificación plausible que persuada al gobierno a trasladarlas a sus políticas de empleo.

Por otra parte, debemos destacar la relevancia de la dimensión ideológica en tanto que factor explicativo sobre la influencia de los marcos interpretativos de la activación. Así, las entrevistas a responsables políticos que provienen de distintos partidos (PP y PSOE) revelan que las diferentes posiciones de partida constriñen o refuerzan los efectos del discurso europeo de la activación. En base a esta razón, el gobierno del PP, ideológicamente más favorable a incrementar la relación de los individuos con el mercado, ha mostrado un nivel de aceptación en relación al marco interpretativo de los desincentivos que no se observa en el PSOE. En este sentido, nuestra investigación confirma la tesis de Gamson (1992) de que el impacto de los marcos depende, en buena parte, de su resonancia; es decir, de su mayor o menor relación con la cultura política de la que los individuos forman parte.

¿Qué oportunidades se han perdido por no prestar suficiente atención a las recomendaciones de la EEE? En nuestra opinión, uno de los aspectos más valiosos presentes en este proceso, y realmente pertinente en el caso español, fue la apuesta, si bien más retórica que real, de avanzar hacia un nuevo modelo productivo generador de puestos de trabajo de calidad. Este objetivo que, según la terminología adoptada en esta tesis, suponía que la economía del conocimiento actuara como una guía para la reestructuración de las políticas de empleo, ha estado, empero, poco presente en la agenda política española. De las entrevistas y de los documentos analizados redactados por el gobierno del PSOE (especialmente del PNR 2005-2008) se desprende un diagnóstico, a nuestro juicio, certero de las debilidades del mercado laboral español que obstaculizaban la creación de puestos de trabajo de calidad y más intensivos en cualificaciones. Pero nuestra investigación no ha detectado que el esfuerzo político fuese en la dirección de revertir tales obstáculos. Por el contrario, observamos más elementos de continuidad entre el enfoque de activación adoptado por el PSOE y el desarrollado por el PP que de ruptura. Con la salvedad de las medidas adoptadas por este último partido para combatir los desincentivos vinculados a las prestaciones por desempleo; un aspecto este en el que, como hemos enfatizado, la distancia entre ambos partidos es mayor.

## VIII- EL CASO DEL REINO UNIDO

El propósito de este capítulo es contrastar, en el caso del Reino Unido, la tercera hipótesis de esta tesis doctoral, que sostiene que los gobiernos de España y el Reino Unido asumen los marcos interpretativos de las políticas de empleo desarrollados por las instituciones europeas en la EEE, y que los agentes sociales (patronal y sindicatos) de ambos países los interpretan de forma divergente.

### 1- Las políticas de empleo hasta el inicio de la EEE

#### *1.1- La norma social del empleo fordista en el Reino Unido*

El caso del Reino Unido constituye un ejemplo particular de institucionalización de la norma social del empleo fordista a partir de una intervención muy limitada del estado en la relación salarial. Según Hyman (1999), las normas que han regulado el empleo en este país han sido históricamente poco precisas y desiguales en su aplicación. A diferencia de otros países de la Europa continental, en el Reino Unido apenas han existido límites al despido, ni tampoco normativas generales sobre la jornada laboral o el salario mínimo. Por el contrario, la regulación laboral británica se ha desarrollado fundamentalmente mediante la negociación colectiva formal, en la mayoría de los casos, y a partir de acciones de presión informal ejercidas en el centro de trabajo.

Esta particularidad del Reino Unido solo es posible entenderla si se presta atención a la tradición del voluntarismo, modelo según el cual el estado se mantiene al margen de la organización laboral, delegando su regulación a la negociación colectiva entre sindicatos y empresarios. De este modo, los derechos positivos asociados a la actividad sindical (derecho de afiliación, de negociación colectiva, de huelga, etc.) han carecido, al contrario que en otros países europeos, de importancia en el Reino Unido, favoreciéndose el desarrollo de las relaciones laborales mediante un conjunto de inmunidades que cubren a esta área frente a la intervención de los tribunales, a los cuales se les denegó jurisprudencia en este ámbito.

La tradición del voluntarismo otorga predominio a lo que Hyman (1999) denomina como derechos “de hecho” frente a los derechos “de derecho”. A la luz de la normativa laboral británica en vigor hasta la década de los 80, los trabajadores son libres para organizarse colectivamente, pero también el empresario lo es para despedir a los

trabajadores afiliados o a sus representados y rechazar la negociación colectiva; los sindicatos pueden legalmente declarar una huelga como adelanto a un posible conflicto, si bien el empresario puede despedir por incumplimiento de contrato. Según Hyman (1999), esta regulación contrasta con la de otros países europeos que exigían a los empresarios respetar el derecho de sindicación de sus trabajadores, negociar de “buena fe” con los representantes sindicales y aceptar sin sanciones, más allá de la suspensión del salario, el derecho al ejercicio de huelga.

El modelo voluntarista no impidió que en las décadas del fordismo la mayoría de los empresarios reconociera a los sindicatos y negociara con ellos las condiciones de trabajo. Según Ward (1986), finalizada la II Guerra Mundial, el pleno empleo y el crecimiento económico sostenido favorecieron el equilibrio de fuerzas en el centro de trabajo, de modo que los sindicatos, especialmente en las grandes fábricas, obtuvieron cierto control sobre la organización del trabajo. Este equilibrio de fuerzas, en un contexto económico favorable, permitió la institucionalización de una norma social de empleo fordista (limitada en buena parte a los hombres ocupados en las grandes empresas del sector industrial), en la cual predominan las trayectorias laborales estables, a jornada completa y con aumento de los salarios en relación con la inflación y la productividad.

En las pequeñas empresas y el sector servicios la situación era diferente, dada la mayor debilidad de los sindicatos. En base a esta evidencia Hyman (1999) asevera que el voluntarismo fomentó y reforzó cierta segmentación laboral entre los sectores con mayor sindicación y aquellos con menores tasas de afiliación y poder de negociación. Un problema de algún modo abordado por el estado a partir de un sistema de Consejos Salariales que fijaba un salario mínimo obligatorio y condiciones laborales mínimas en sectores como el comercio o la hostelería, en los cuales abundaban los grupos más débiles del mercado laboral y la sindicación era menor (Ward 1986).

A pesar de esta segmentación laboral, el voluntarismo ha sido históricamente aceptado por los sindicatos británicos. Según Hyman (1999), las causas de tal aceptación se explican debido a las características específicas de los sindicatos del Reino Unido, con una estructura fragmentada dentro de la cual convive una pluralidad de organizaciones. Asimismo, el autor destaca su desconfianza frente a la intervención estatal, enraizada en una actitud ambigua hacia la política que ha llevado a esas organizaciones incluso a



rechazar otorgar capacidades a la confederación sindical más importante, la "Trade Union Congress" (TUC), para ejercer las facultades de intermediario con el gobierno, como ha ocurrido en otros países europeos (entre ellos la España postfranquista). Al mismo tiempo, han desechado la idea de abarcar, de manera integrada, cuestiones como la remuneración, las prestaciones sociales y los impuestos, en aras de mejorar las condiciones de los trabajadores en su conjunto. En base a estas características, el concepto de salario socializado no puede aplicarse al Reino Unido.

Como señala Friot (1999, 2004, ver capítulo I, apartado 4), los países anglo-nórdicos cuyos sistemas de protección social se construyeron en base a los principios Beveredgianos, desarrollaron un sistema de protección social basado en el modelo del seguro público. En el caso del Reino Unido, la institución central del sistema de protección social es el Sistema Nacional de Seguro ("National Insurance Scheme"), creado en 1946. Gestionado exclusivamente por el estado y financiado fundamentalmente a partir de impuestos directos sobre las rentas, ofrece un conjunto de servicios gratuitos de carácter universal, como la sanidad, junto con otras prestaciones (como el subsidio de desempleo y las pensiones) contributivas vinculadas al empleo que se otorgan en función del estatus y las aportaciones previas. Estos derechos sociales asociados al empleo fueron muy limitados para las mujeres, al estar diseñado tomando como referente el modelo "male bread winner" (Daune-Richard 2007; Lewis 1992). Otra característica del sistema de protección social británico es la importancia de los denominados subsidios complementarios basados en la comprobación de la insuficiencia de los recursos (Pierson 2006). Esta dualidad entre universalismo y condicionalidad propia del modelo beveridgiano del Reino Unido es descrita por Powell (2000:47) en los siguientes términos, "*the Beveridgean citizen was the fully employed (and insured) married, white, able-bodied, male worker, with other categories of people –including women, ethnic minorities, disabled people, children and elderly people– experiencing highly conditional forms of welfare outsider the "normal" universalism*".

### *1.2- La transformación de la norma social del empleo: flexibilidad y activación*

Desde 1973, la crisis del fordismo asociada al encarecimiento del petróleo (ver capítulo II, apartado 1) se manifiesta también en el Reino Unido. En esta década, la tasa media de

desempleo aumenta, la productividad se estanca y la inflación anual se incrementa por encima del 20%. Todo ello en un contexto de elevada conflictividad laboral.

Ante estas circunstancias, la década de los 70 presenció ciertos intentos iniciados por el gobierno del Partido Conservador (1970-1974) por regular las relaciones laborales y limitar la capacidad sindical que, no obstante, fueron revertidos por el Partido Laborista el cual, en los cinco años posteriores que estuvo en el gobierno (1974-1979), desarrolló una legislación favorable a los sindicatos; al margen de ciertas restricciones a las subidas salariales que desencadenaron importantes conflictos (especialmente en el sector público) y propiciaron, a la postre, su derrota electoral en 1979 (Ward 1986).

A partir de ese año, el Partido Conservador se instalará en el gobierno hasta 1997, primero bajo la presidencia de Margaret Thatcher (1979-1989) y después bajo la de John Major (1989-1997). Estos años darán como resultado un importante cambio del marco legislativo de las relaciones laborales y del sistema de protección social frente al desempleo, así como la abolición de los Consejos Salariales. Reformas que se desarrollan en paralelo a una política económica inspirada en la más estricta ortodoxia neoliberal que abandona el compromiso del pleno empleo y se centra en reducir la inflación (Jessop 2003). Al mismo tiempo, son destacables las reformas acometidas en el sistema de formación, tendentes a vetar la participación de los sindicatos y a favorecer su desarrollo a partir de mecanismos de mercado (Green 1999).

En cuanto al marco legislativo de las relaciones laborales, las reformas desarrolladas proceden de un diagnóstico neoliberal que culpa a la negociación colectiva de entorpecer el funcionamiento económico, limitando la acción de los mecanismos de oferta y demanda (ver capítulo II, apartado 2.1). En este sentido, la paradoja del caso británico es que el desarrollo de la flexibilidad y la potenciación del mercado se desarrollan merced a un gobierno que interviene continuamente en las relaciones laborales, atacando la fuerza de los sindicatos y las bases del voluntarismo (Hyman 1999). La ideología antisindical es, de hecho, un elemento clave para entender las reformas conservadoras de la década de los 80.

Desde 1980 hasta 1995 se aprueban ocho leyes que, atendiendo a Gregory (1997), afectaron a tres ámbitos de las relaciones laborales: 1) la ausencia de restricciones

legales a la convocatoria de huelgas; 2) la organización de los sindicatos en el lugar de trabajo; y 3) la organización interna de los sindicatos.

Respecto al primer punto, los cambios legislativos estrecharon la definición legal de la huelga e introdujeron la obligatoriedad de someter su convocatoria a votaciones secretas. También limitaron las acciones de los piquetes. El efecto de estas reformas fue incrementar el coste asociado a la convocatoria de huelga y reducir la conflictividad.

En relación al segundo punto, algunos de los cambios más destacados fueron la ilegalización de las llamadas “closed shops” a través de las cuales los sindicatos podían vetar la contratación de trabajadores no sindicados, o la eliminación del acceso a los servicios de conciliación y arbitraje que asistían a los sindicatos para favorecer su reconocimiento por parte de los empresarios reticentes.

Finalmente, los procedimientos internos de los sindicatos se vieron sujetos a una detallada normativa que, entre otras cosas, introdujo la obligatoriedad de convocar elecciones para los delegados sindicales cada cinco años y permitió a los afiliados abrir procesos de quejas y reclamaciones contra sus sindicatos (Gregory 1997). A tenor de estas reformas, Hyman (1999) asevera que el Reino Unido pasó de ser el país menos normativo en materia de relaciones laborales a ser uno de los países más prescriptivos.

Estos cambios legislativos contribuyeron a aumentar el nivel de descentralización de la negociación colectiva y a reducir drásticamente la cobertura de la negociación colectiva y las tasas de afiliación sindical. Aspecto que favoreció el incremento de las desigualdades salariales entre los trabajadores. (Metcalf 1993). Dada la importancia de la negociación colectiva en la regulación laboral, estas reformas representan el principal ataque a la norma social de empleo fordista del Reino Unido.

En lo que concierne al sistema de protección social frente al paro, las reformas activadoras del gobierno del Partido Conservador sientan las bases del conocido como “Sticter Benefits Regime” (Blackmore 2001), que traduciremos en esta tesis como “Régimen Estricto de Prestaciones”, el cual constituye uno de los elementos centrales del modelo de activación del Reino Unido que, además, seguirá vigente con el gobierno laborista (Lindsay 2007)

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos decir, de acuerdo con Blackmore (2001), que la regulación de la búsqueda activa de trabajo, introducida con el “Social Security Act” de 1989, supone el nacimiento del “Régimen Estricto de Prestaciones”<sup>174</sup>. Esta normativa exige al parado demostrar fehacientemente una búsqueda activa de empleo. Adicionalmente, se redefinen los criterios relativos a la colocación adecuada, negando a la posibilidad de rechazar empleos a jornada parcial, empleos de bajos salarios o estacionales. Para Jessop (2003), la reforma de 1989 supone el inicio de un enfoque de “workfare duro” con unas exigencias en la aceptación de empleo más estrictas y punitivas que las que se aplicaban en ese momento en el modelo norteamericano. De forma conjunta, el derecho a las prestaciones se condiciona a la participación en programas formativos<sup>175</sup> (generalmente breves) o de motivación. Para ello, se crea el programa “Next Steps” que incluye “Planes de Vuelta al Trabajo” (“Back to Work Plans”) y programas sistemáticos y rutinarios de monitorización de los parados que se refuerzan para los de larga duración. Estos programas se desarrollan por los Servicios de Empleo, transformados por esta ley en una agencia ejecutiva; lo que significa su sujeción al cumplimiento de objetivos fijados anualmente por el Departamento de Empleo. Las prestaciones, sin embargo, las gestiona la Agencia de Prestaciones (“Benefit Agency”), inserta en el Departamento de Seguridad Social.

Uno de los objetivos centrales de esta regulación fue forzar a los parados a aceptar puestos de bajos salarios (Grover y Stewart 1999). Sin embargo, los primeros años de implementación revelaron la ineficacia de los nuevos procedimientos para alcanzar estos objetivos (Blackmore 2001). Para paliar el fracaso inicial, el Departamento de Empleo lanzó en 1994 un programa que exigía al personal de los Servicios de Empleo desarrollar un listado con las ocupaciones de difícil cobertura que sirviera para reinsertar a los desempleados de larga duración o con bajos niveles de cualificación. Sin embargo, el programa tuvo que ser abandonado a los tres meses debido a las dificultades y reticencias del personal de los Servicios de Empleo para desarrollarlo.

---

<sup>174</sup> Tres años atrás, en 1986, se había introducido la entrevista “Restart”, obligatoria para todos los beneficiarios de prestaciones que hubieran estado registrados como desempleados durante un año. Estas entrevistas eran desarrolladas en los servicios de empleo para comprobar la disponibilidad de los parados para aceptar las ofertas de empleo existentes. En 1988 la entrevista pasó a ser obligatoria para todos los parados registrados durante seis meses

<sup>175</sup> Uno de de los programas formativos más representativos de este periodo fueron los “Youth Training Schemes”, destinado a los parados jóvenes u ocupados con bajos niveles formativos. Estos programas, sin embargo, han sido criticados por su falta de calidad, siendo incluso acusados de ser sencillamente un método para reducir el número de jóvenes inscritos como demandantes de empleo (Hyman 1999)

Según Blackmore (2001) este personal encontró que muchos de estos puestos ofrecían jornadas laborales inferiores a las 24 horas semanales o se encontraban en áreas rurales que implican excesivos tiempos de desplazamiento, siendo por tanto complejo forzar a los parados a aceptarlos, aunque la normativa en vigor lo permitiera.

A pesar del relativo fracaso del programa, en 1995 el Partido Conservador inició una segunda reforma que agudiza las exigencias sobre los parados. Su principal objetivo es, nuevamente, incentivar que los parados demandantes de prestaciones acepten los empleos disponibles, independientemente de sus condiciones. El “Jobseeker Act” (1995) introduce, por un lado, el “Jobseeker Allowance” (JSA en adelante) como la principal prestación por desempleo. Con el JSA se reduce la duración de la prestación contributiva de 12 meses a 6, incrementando de este modo el número de parados que solicita prestaciones de carácter asistencial (Lindsay 2007). Fruto de esta reforma, la diferencia entre beneficiarios de prestaciones asistenciales y contributivas es mucho menos marcada que en otros países, como por ejemplo España<sup>176</sup> (Trickey y Walker 2001).

Paralelamente, se contractualiza la prestación, exigiendo a los parados la firma de un acuerdo de búsqueda de empleo, el “Jobseeker’s Agreement” (JSAg en adelante). El JSAg es un contrato que debe ser firmado por el beneficiario como paso previo a recibir la prestación. En él se detallan el tipo de trabajo que el parado está buscando, los patrones de disponibilidad y los pasos a desarrollar cada semana para encontrar el empleo, en el marco de unos criterios muy poco restrictivos en relación a la colocación adecuada. En este sentido Grover y Stewart (1999) exponen que el JSA no permite, técnicamente, rechazar empleos en función de la duración de la jornada, la cuantía salarial o las condiciones de empleo. De forma conjunta, se introducen las llamadas “Jobseeker Directions” (sustituyendo a los “Planes de Vuelta al Trabajo”), que conceden un alto nivel de discrecionalidad a los técnicos de los Servicios de Empleo para determinar las acciones que los parados deben emprender para mejorar sus posibilidades de inserción. Estas acciones comprenden desde trabajos de utilidad pública desarrollados por el gobierno hasta programas de formación orientada hacia el

---

<sup>176</sup> En lugar de esto, los perceptores de prestaciones sociales se diferencian entre ellos en función de las causas por las cuales las reciben, estando además los desempleados sujetos a diferentes normativas que las que recaen sobre otros colectivos, como por ejemplo las personas discapacitadas o los padres solteros (Trickey y Walker 2001). En este sentido, es remarcable que las políticas de activación se centraron en esta etapa en la protección frente al desempleo.

empleo, generalmente de corta duración. Si el parado rechaza la participación en estas acciones sin una buena causa, los Servicios de Empleo pueden imponer una falta que implica la pérdida de prestaciones durante dos semanas si es la primera y cuatro si se trata de una reincidencia (Blackmore 2001). Es significativo el contraste de esta regulación con la que en este mismo año existía en España, marcada por su carácter pasivo.

Finalmente, el personal del Servicio de Empleo fue recolocado en los nuevos “Jobcentres”, que a partir de este momento conforman la red de oficinas locales del Servicio. Los desempleados deben acudir cada dos semanas a estos centros para que los técnicos monitoricen sus actividades de búsqueda de empleo. Transcurridos 6 meses se les obliga a acudir a una entrevista “Restart” (Trickey y Walker 2001). La asignación de la prestación sigue siendo, no obstante, competencia de la Agencia de Prestaciones.

Algunas de las medidas introducidas en el JSA estaban ya contempladas en los “Planes de Vuelta al Trabajo” e incluso en otras reformas precedentes. La principal diferencia entre ambos programas reside en el aumento de la discrecionalidad de los técnicos de empleo para exigir acciones a los parados. Como argumenta Blackmore (2001:153), *“the major changes to the benefit regulations under JSA thus built on existing measures and procedures following a policy trend that was already well established during the 1980s (...). In administrative terms, however, there was a new emphasis on extending the discretionary powers of front-line officials”*.

Otras medidas activadoras que se introducen en esta época son los llamados “in-work benefits”, asociados en esta tesis al enfoque norteamericano de “workfare”. Los principales programas son el “Family Credit” (FC) y el “Earning Top-up scheme” (ETU). El FC se introduce en 1986 y provee un suplemento económico a las familias con hijos a cargo que trabajan a jornada completa pero reciben salarios bajos<sup>177</sup>. El objetivo de esta medida, muy próxima a las recomendaciones políticas esbozadas por autores como Mead (1997), es combatir la cultura de la pobreza, promoviendo que las personas antepongan cualquier tipo de participación laboral a la denostada dependencia. Respecto al ETU, se trata de un proyecto piloto introducido en 1995 que, de forma similar al FC, suplementa mediante un subsidio las rentas de los trabajadores de bajos salarios. El programa pretende *“overcome the disincentive to work inherent in any*

---

<sup>177</sup> Según Grover y Stewart (1999), en 1997, 730,00 familias se beneficiaban de del FC

*social security system, especially for those with limited earning power*” (Department of Social Security 1995., en Grover y Stewart 1999:83). Al margen de la funcionalidad del programa para combatir los supuestos desincentivos asociados a las prestaciones sociales, Grover y Stewart (1999) aseveran que su principal voluntad es favorecer la expansión de puestos de trabajo de bajos salarios.

En cuanto a las reformas desarrolladas desde la década de los 80 en el sistema de formación, éstas se orientan, por una parte, a crear un sistema de certificación y reconocimiento de las cualificaciones a escala nacional (excluyéndose Escocia, que ya contaba con su propio marco) mediante un Marco Nacional de Cualificaciones. De este modo, en 1987 se crea el “National Vocational Qualifications Framework” (NVQ) con el objetivo racionalizar la pluralidad de cualificaciones profesionales existentes e incrementar su transparencia.

El NVQ fue uno de los primeros intentos reconocidos en la literatura de estructurar un sistema nacional de cualificaciones a través de la noción de competencia (Young 2009). La idea principal de este sistema era que las cualificaciones podían ser expresadas como “resultados escritos” y, por tanto, evaluadas con independencia del proceso formativo que conduce a la obtención de las mismas. Según Young (2009:7), “*what made the NVQ model distinctive, at least in its time, was that it enabled the outcomes of qualifications to be detached from how they had been achieved*”. De este modo, el NVQ, en lugar de prescribir los cursos o niveles de instrucción que cada persona debía seguir para alcanzar una cualificación, se limitaba a describir las tareas vinculadas a un puesto determinado. En base a esta concepción, se esperaba que los empresarios participaran activamente en el desarrollo del marco nacional. De hecho, la impronta principal del marco debía ser que las cualificaciones fueran diseñadas por los propios empresarios, dentro de un enfoque de demanda o “employer led”. Sin embargo, el compromiso de éstos en su diseño fue limitado, recayendo la responsabilidad de su concreción en un cuerpo de funcionarios emplazados en los denominados “Awarding Bodies” (Young 2009; Grugulis 2003). El producto final fue un marco que reconocía cinco niveles de cualificaciones, desconectadas de cualquier proceso formativo o nivel educativo y que comprendían todas las categorías ocupacionales.

Los resultados de este marco nacional de cualificaciones, vigente, con ciertas variaciones, hasta el año 2008 (Lester 2011), han sido evaluados de manera muy

negativa. Así, Grugulis (2003) asevera que el marco de cualificaciones, si bien favoreció la acreditación del aprendizaje informal de un número elevado de trabajadores que carecía de cualificaciones reconocidas, no sirvió para incrementar su nivel formativo. Esto se debe a que el empobrecimiento y simplificación de las cualificaciones asociado al nuevo modelo<sup>178</sup>, favoreció que el NVQ se limitara a certificar lo que los trabajadores hacían en sus puestos de trabajo. En parte por este motivo, la mayor parte de las cualificaciones reconocidas se situaron en los dos primeros niveles. Además, este autor asevera que una de las consecuencias perversas del modelo fue exacerbar la tendencia hacia la proliferación de puestos de trabajo de bajas cualificaciones. Por añadidura, se ha criticado que no se proveyeran los recursos necesarios para incentivar la promoción laboral a través del aumento progresivo de las cualificaciones, potenciándose la perpetuación de las desigualdades entre los trabajadores en función de sus cualificaciones. Así lo expone Young (2009:11): *“When associating with the outcomes model on which NVQs were based, they perpetuated a view of vocational qualifications as unlikely to be a basis for progression and as inherently inferior to those obtained at school or university”. Furthermore, linking qualifications to low-level skills without providing those who obtain them with the resources to progress is likely to create another set of barriers and lead to new inequalities”*.

Por otro lado, es un hecho aceptado que las cualificaciones reconocidas por el NVQ no han formado, generalmente, parte de los criterios de selección de las empresas (Keep y James 2010). Según datos provistos por el departamento de educación del gobierno del Reino Unido, en el año 2000 solo el 18% de empresarios que tenían conocimiento del NVQ usaba este sistema con alguno de sus trabajadores. Las razones de este fracaso responden en buena parte a la ausencia de participación efectiva del empresariado en el diseño del sistema. Como indica Grugulis (2003), el enfoque de demanda fue más bien una aspiración que una descripción del proceso que dio forma al marco de cualificaciones, liderado por funcionarios y financiado exclusivamente por el estado.

---

<sup>178</sup> Para Grugulis (2003), desligar las cualificaciones del proceso formativo implicó un empobrecimiento de las mismas. Por ejemplo, el nivel de cualificación que acreditaba a un trabajador como técnico fontanero en el NVQ, eximía a los trabajadores de la necesidad de probar conocimientos en materias tales como tecnología o matemáticas.



Por este motivo, la mayoría de los empresarios han visto el NVQ como un proceso excesivamente burocrático con escasa incidencia en el mundo de la empresa<sup>179</sup>.

En paralelo a este proceso, el gobierno conservador se esfuerza por limitar en esta etapa la incipiente intervención estatal en la implementación de las políticas formativas que la reforma de 1973 había intentado promover<sup>180</sup>, desarrollando un modelo voluntarista de formación que, además, excluye a los sindicatos (Green 1999). De este modo, en 1988 se suprime la institución tripartita responsable de organizar la formación a escala nacional, la “Manpower Service Commision”. Durante los años posteriores, la administración de los programas formativos dirigidos tanto a ocupados como a parados se transfiere los “Training and Enterprise Councils” (TECs) en Inglaterra y Gales, y a los “Local Enterprise Councils” (LECs) en Escocia. Además, se fomenta que estas organizaciones vinculen sus programas formativos al nuevo marco nacional de cualificaciones. Estos organismos, organizados a escala local, funcionan en la práctica como empresas privadas que son contratadas por el gobierno central. Los empresarios locales ocupan dos tercios del consejo de administración, y el resto lo ocupan organizaciones locales públicas o privadas. Los sindicatos están excluidos. La implantación de este “modelo de mercado o voluntarista” incrementa las disparidades regionales en relación al contenido y la calidad de la formación ofertada, cuya responsabilidad recae exclusivamente en la empresa o en los trabajadores. Además, no hay imposiciones legales o incentivos sobre las empresas para que inviertan en formación, tal y como ocurre en otros países. En base a esto, la formación ha tendido a distribuirse de manera desigual, perjudicando a aquellos trabajadores con niveles formativos más bajos (Green 1999). Por este motivo, al Reino Unido se le atribuye, incluso a día de hoy, una mano de obra altamente polarizada en términos de cualificación, con una élite muy cualificada que satisface las demandas de los sectores más intensivos en conocimiento y una mano de obra poco cualificada que sirve a los

---

<sup>179</sup> El escaso reconocimiento y uso de las cualificaciones del catálogo nacional se refuerza además por el hecho de que las mismas no son negociadas colectivamente (Keep y James 2010)

<sup>180</sup> Según Green (1999), el sistema de formación británico puede dividirse en diferentes fases. Desde la II Guerra Mundial hasta 1964, prevalece un sistema voluntarista. Después de ese año hasta 1973, se desarrolla un sistema de concertación social, con la constitución del Consejo Central de Formación, un órgano consultivo integrado por 6 patronales y 6 sindicatos. De forma conjunta se crean los Consejo Industriales para la Formación Profesional, organizados a nivel sectorial e integrados también por miembros de los sindicatos y de la patronal y financiados mediante un impuesto a las empresas. En 1973 se inicia una tercera fase, marcada por el aumento de la intervención estatal. La institución más importante de este periodo es la “Manpower Service Commision”, una organización de carácter tripartito que coordina las políticas de formación a escala nacional. En la década de los 80, se observa un cambio de tendencia caracterizado por un retorno al voluntarismo o *laissez faire*

sectores basados en bajos salariales (Green 2011). Tendencia que, además, se refuerza con las políticas de activación ya descritas que, como se ha subrayado, no conciben estrategias de integración que mejoren las oportunidades de los parados con bajos niveles de cualificación, forzándolos a ocupar los puestos de bajos salarios existentes.

Las medidas introducidas por el gobierno conservador desde finales de los 80 hasta mediados de los 90 concretan, como se desprende de la descripción aportada, algunos de los principales rasgos atribuidos por Barbier (2001, 2004, 2006; ver capítulo III, apartado 2.3.1) al modelo de activación liberal. Así, el enfoque de activación desarrollado tiene como principal objetivo reducir la dependencia respecto a las prestaciones sociales, incentivando una rápida inserción laboral de los parados (“work-first approach”). Atendiendo a este objetivo, la activación se desarrolla reduciendo la cuantía de las prestaciones a través del JSA, aplicando controles sobre la búsqueda activa de empleo y estableciendo criterios poco restrictivos en relación al trabajo aceptable. También se detecta el papel relativamente limitado que juegan las políticas activas, centradas fundamentalmente en la provisión de información y servicios de acompañamiento (en el marco de una estrategia de control de los parados), y en una inversión en formación profesional a corto plazo. Asimismo, encontramos ciertos programas inspirados en el enfoque de “workfare” que introducen para determinados colectivos (principalmente familias de rentas bajas) los llamados “in-work benefits” para combatir las trampas de la pobreza o la dependencia y favorecer la expansión de empleos de bajos salarios.

Explicitada la existencia de un enfoque de activación de orientación liberal (con una marcada influencia de la propuesta de “workfare”) en el Reino Unido, diseñado con anterioridad al lanzamiento de la EEE, el siguiente apartado muestra qué elementos de este enfoque persisten o desaparecen con la llegada al gobierno del Partido Laborista en 1997. Al mismo tiempo, se investiga la influencia de la EEE en las políticas de activación diseñadas por el nuevo gobierno, principal objetivo de este apartado.

## 2- Influencia de la EEE en el enfoque de activación del Reino Unido: Análisis de la aceptación de los marcos interpretativos

Discernir qué elementos del enfoque de activación desarrollado en el Reino Unido son atribuibles a la EEE es una tarea que encierra cierta complejidad debido a dos razones

fundamentales. Por un lado, la activación, en tanto que estrategia destinada a estrechar la relación entre las políticas de empleo y los sistemas de protección social para incrementar la participación laboral, ha estado presente en la agenda política del Reino Unido desde los 80, a diferencia de lo que ha ocurrido en España, donde la activación emerge y se desarrolla en paralelo a la EEE.

Por otra parte, se sabe que muchas de las ideas del denominado nuevo laborismo en torno a la activación, si bien están presentes en la EEE, no pueden atribuirse a la influencia de las instituciones europeas. Así, las líneas principales de la propuesta de activación del nuevo laborismo están presentes en el Manifiesto del Partido Laborista para las elecciones de 1997, cuya redacción precede a la aprobación de la EEE.

En realidad, existen diferentes influencias ajenas a las instituciones europeas detectadas en la propuesta de reforma de las políticas de empleo del nuevo laborismo. Powell (2000), por ejemplo, destaca la ascendencia del informe de la Comisión sobre la Justicia Social (1994), una institución próxima al Partido Laborista que se crea durante el mandato laborista de John Smith. Según su análisis, la apuesta de la Comisión por la redistribución de oportunidades (a través de políticas de oferta) frente a la redistribución de ingresos será adoptada enérgicamente por el nuevo laborismo. Al mismo tiempo, el autor subraya como la centralidad otorgada por la Comisión sobre la Justicia Social al empleo y la formación, en tanto que mecanismos de inclusión, serán una parte esencial de la reforma laborista del estado de bienestar. Estas contribuciones darán forma a la idea popularizada por el nuevo laborismo (la tercera vía) y desarrollada por autores como Giddens (1999) que, en líneas generales, consagra un enfoque político esencialmente de oferta, centrado en el desarrollo de la empleabilidad y la adaptabilidad de la fuerza de trabajo a las nuevas condiciones económicas. Al mismo tiempo, adopta una noción de ciudadanía que redefine los derechos y las responsabilidades, y que el propio Giddens (1999) sintetiza bajo el lema “ningún derecho sin responsabilidad”.

Paralelamente, diversos autores (Deacon 1997; Daguerre 2004) han subrayado las similitudes entre las reformas del nuevo laborismo y las emprendidas por el Partido Demócrata bajo la presidencia de Bill Clinton<sup>181</sup>. Según Daguerre (2004:47), esas reformas se desarrollan a partir del mismo marco interpretativo: “*it represents policy*

---

<sup>181</sup> En el capítulo III, apartado 2.1.1 se explica brevemente la reforma workfarística más importante de la administración Clinton, desarrollada a partir de la “Temporary Assistance for Needy Families” (TANF)

*transfer from the USA in terms of the diagnosis of the problem (welfare dependency), the proposed solution (the centrality of paid work) and the instruments (a greater use of compulsion*". Contradiciendo esta valoración, Giddens (2001) y Lødemel y Trickey (2001) apuntan que el énfasis del nuevo laborismo en la promoción de la empleabilidad y el capital humano se inspira en los ejemplos nórdicos.

En base a estas consideraciones, Lindsay (2007:60) ha argumentado que la relación entre la EEE y el enfoque de activación del Reino Unido podría ser descrita como de refuerzo y legitimación mutua, aseverando que, *"the EES can therefore be seen as reinforcing and supporting, rather than directly inspiring, the UK government's expansion of active employability policies"*.

Teniendo, por tanto, presente que una parte de la literatura cuestiona que la EEE haya tenido una influencia directa en el desarrollo del enfoque de activación que el Partido Laborista desarrolla desde 1997, los apartados siguientes tratarán de verificarlo, contrastando la tercera hipótesis de esta tesis doctoral. Hipótesis que sostiene que la EEE, gracias a los recursos discursivos descritos en el capítulo IV, ha favorecido un cambio en las políticas de empleo acorde con los principios del enfoque de activación concretado en las directrices de empleo. Al mismo tiempo, se contrastará la subhipótesis que sostiene que los agentes sociales tienen opiniones divergentes en relación a los marcos interpretativos difundidos desde la EEE. El resultado expuesto se basa en el análisis del discurso de:

1) Documentos políticos como "The Learning Age" o el libro blanco "Our competitive future: Building the Knowledge Economy" que, según Jessop (2003), explicitan las aspiraciones políticas y los enfoques dominantes que desarrolla el gobierno laborista. Al mismo tiempo, analizaremos, entre otros, los documentos "A new contract for welfare: the gateway to work" (Department for Education and Employment, DfEE), "Towards full employment in a modern society" (Department for Work and Pensions, DWP 2001) y "Opportunity and security through life" (Department for Work and Pensions, DWP 2005), que marcan la agenda política del DfEE en la primera legislatura (1997-2001), y del DWP en la segunda (2001-2005) y tercera legislatura (2005-2009) del gobierno laborista.

2) Las entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo con:

- Un gestor político que trabajó durante 9 años (2001-2010) en el gobierno laborista dentro del “Department of Work and Pensions”, ocupando diferentes cargos, entre ellos el de “Head of Employment Projects” (director de proyectos de empleo), y el de “Senior Adviser to Director of Welfare to Work” (consejero del director del Departamento de Bienestar y Trabajo). Citaremos sus aportaciones con la referencia **GP**.
- El Director de Empleo y Formación de la organización empresarial más representativa del Reino Unido. Citaremos sus aportaciones con la referencia **OE**.
- Un “Senior Officer” del departamento de Empleo y Seguridad Social de la confederación sindical más representativa del Reino Unido. Citaremos sus aportaciones con la referencia **CS**.

## *2.1 1ª Fase EEE 1997-2000*

En este apartado se expone el análisis del caso del Reino Unido correspondiente a la primera fase de la EEE (1997-2000). Éste viene precedido, al igual que se hizo en el caso español, por la presentación de información general del mercado laboral.

### **2.1.1- Situación del mercado laboral**

En la primera etapa de la EEE el empleo en el Reino Unido muestra una evolución positiva. Entre el año 1997 y el año 2000 se crean aproximadamente 500.000 puestos de trabajo según datos de la “Labour Force Survey” de Eurostat. En 1997 la tasa de paro era del 6,8% situándose en el año 2000 en el 5,4%. Esta tasa de desempleo es la más baja que se registra en el Reino Unido desde los primeros 80 (PNA 2000), estando próxima a la concepción económica contemporánea de pleno empleo (ver capítulo II, apartado 2.1). La reducción del desempleo se produce en un contexto en el que la tasa de actividad se mantiene muy estable y la de empleo se incrementa ligeramente, situándose a niveles muy elevados (71% en el año 2000). De este modo, en el año 2000 el Reino Unido registra la cuarta tasa de empleo más alta de la UE 15 (71%), por detrás tan solo de Dinamarca, Suecia y los Países Bajos.

Por sexos, la evolución es muy similar. En ambos casos el desempleo desciende desde 1997 hasta el año 2000 alrededor de un 1 punto y la tasa de empleo se incrementa también en aproximadamente 1 punto, mientras que la tasa de actividad se mantiene estable o desciende ligeramente en el caso de de los hombres. Además, las diferencias entre hombres y mujeres son menos marcadas que en la mayor parte de los países europeos, siendo incluso la tasa de paro menor para las mujeres. La tasa de empleo masculino supera, sin embargo, a la femenina en más de un 10% en el año 2000. A pesar de esto, el Reino Unido presenta una tasa de empleo femenina en ese mismo año muy superior a la media de los países de la UE 15 (65% frente a un 51% de la UE 15 según datos de Eurostat), superada tan solo por Suecia y Dinamarca.

**Tabla 18. Tasa de paro, de actividad y de empleo Reino Unido 1997- 2000**

<b>TOTAL</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Tasa de paro	6.8	6.1	5.9	5.4
Tasa de actividad	75.4	75.4	75.7	75.5
Tasa de empleo	69.9	70.5	71.0	71.2
<b>MUJERES</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Tasa de paro	5.8	5.3	5.2	4.8
Tasa de actividad	67.3	67.4	67.9	68.2
Tasa de empleo	63.1	63.6	64.2	64.7
<b>HOMBRES</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Tasa de paro	7.6	6.8	6.5	5.9
Tasa de actividad	83.4	83.2	83.4	82.9
Tasa de empleo	76.6	77.3	77.7	77.8

Fuente: Labour Force Survey. Eurostat. Media Anual

No obstante, la elevada tasa de empleo femenina esconde una disparidad muy significativa en relación a la duración de la jornada de hombres y mujeres. El empleo a tiempo parcial está más extendido en el Reino Unido que en la mayoría de los países que componen, en ese momento, la UE y, por supuesto, que España. De este modo, el 25% de los trabajadores del Reino Unido en el año 2000 lo hacían a tiempo parcial frente al 17% de media de los países de la UE 15 y al 8% en España. Estas cifras, además, apenas varían a lo largo de estos años. Sin embargo, el 44% de las mujeres trabaja a jornada parcial en esta etapa frente al 9% de los hombres. Porcentaje que, según datos de Eurostat, se mantiene invariable desde 1997 hasta el año 2000. Esta distribución del empleo a tiempo parcial entre sexos ilustra las desigualdades de género que persisten en el mercado laboral del Reino Unido. Según Lewis y Cambell (2007b),

estas cifras muestran que el modelo familiar “male brade winner” está lejos de haber evolucionado hacia un modelo “double earner” como el que impera en los países nórdicos. Por el contrario, el modelo familiar del Reino Unido se conceptualiza como un modelo “one-and-a-half earner” en el cual el hombre trabaja jornadas laborales extensas y la mujer tiende a ocupar empleos a tiempo parcial.

### 2.1.2- El marco interpretativo de la economía del conocimiento

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

En base a este diagnóstico, la Comisión expone que los sistemas de protección social destinados a proveer ingresos en los periodos de desempleo han dejado de cumplir su función principal: proporcionar seguridad a los individuos frente al riesgo del paro. Las nuevas circunstancias exigen un “seguro de empleabilidad” (**pronóstico** ¿qué hacer?) que proporcione oportunidades e incentivos a los parados para que aumenten y adapten sus cualificaciones a los cambiantes requerimientos laborales. Del mismo modo, se enfatiza la necesidad de promover políticas de formación continua para que los trabajadores ocupados prevengan la caída en el desempleo. Las políticas de oferta aparecen, por tanto, como la principal garantía de una nueva noción de seguridad acorde al orden económico actual descrito por las instituciones europeas, entendida como auto-aseguramiento vinculado a la empleabilidad personal.

¿Está presente este marco interpretativo en el Reino Unido en un periodo en el que existe casi pleno empleo? Comenzando nuestro análisis por el discurso de los agentes sociales, nos centraremos exclusivamente en las aportaciones del representante sindical. Esto se debe a que la entrevista con el representante de la organización empresarial se centró principalmente en la evaluación de las políticas desarrolladas y en la influencia

de la EEE al respecto. El tiempo limitado del que se dispuso impidió que pudieran ser abordadas más cuestiones.

Los argumentos expresados en la entrevista por el representante sindical aportan una explicación fundamentalmente neoclásica sobre el desempleo (ver capítulo II, apartado 2.1) existente en el periodo anterior a la recesión económica, subrayando su carácter friccional y estructural (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?). En este sentido, una parte importante de los diagnósticos del marco interpretativo de la economía del conocimiento están presentes en su discurso. Sin embargo, también se reconoce la existencia de zonas en las cuales el paro respondía a un problema de demanda.

*“On the eve of global recession, Britain as a whole was at full employment. Most unemployment was frictional. At the moment we’ve got between five and six unemployed people for every job vacancy. On the eve of recession it was two unemployed people for every vacancy. That’s getting close to the sort of level you’d have with a healthy labour market. But even then, there were parts of the country that were not at full employment so places like inner London, inner-city Newcastle, parts of Liverpool, parts of Glasgow, parts of South Wales, although the rest of the country you could say that what remain of long-term unemployment probably did reflect mismatches between the skills and abilities of the people who were long-term unemployed upon what the labour market had to offer”* (Entrevista CS).

La formulación de tales diagnósticos no impide, sin embargo, defender el desarrollo de las políticas de demanda en tiempos de recesión y, en momentos de normalidad o crecimiento económico, para ciertos colectivos desfavorecidos. Este planteamiento lleva implícito una crítica moderada a la focalización exclusiva del partido laborista en la vertiente de la oferta de empleo.

*“We went entirely over to the supply side so that by the year 2000, we didn’t have a single job creation scheme in the whole of the UK. Not any of it, and we always felt that was lopsided. And we think that there’s an important role for intermediate labour market programmes. We think that in recessionary periods that can act as a transition mechanism, like the buffers on a railway line, soaking up a temporary excess supply of labour... In healthier economic circumstances, they can be an employer of last resort*



*for, job guarantees can be an employer of last resort for the most disadvantaged groups” (Entrevista CS).*

En cuanto al gestor político entrevistado, si bien reconoce que el avance de la economía del conocimiento puede estar intensificando las demandas de cualificación que recaen sobre los trabajadores, tiende a minusvalorar la importancia de la formación en tanto que mecanismo necesario de acceso al empleo. Según su opinión, en los criterios de selección y reclutamiento utilizados por las empresas del Reino Unido tienden a primar, otros elementos, como la experiencia laboral previa, por encima de las cualificaciones o niveles formativos. Por otro lado, subraya el dinamismo del mercado laboral británico que deriva de una regulación laboral altamente flexibilizadora. Motivos éstos que explicarían por qué el modelo de activación se ha caracterizado por favorecer estrategias encaminadas a una rápida inserción laboral (“work first approach”), en lugar de potenciar proyectos de recualificación de los parados similares a los implementados en el modelo universalista.

*“There’s quite a body of evidences that suggest that employers don’t value formal qualifications. Partly why we don’t have a training first approach is because human capital theory (that if you acquire qualifications and therefore you acquire skills and therefore you are a better match and therefore employers take you on) it doesn’t appear to have to hold. And there are some econometric analysis that identify that employers value previous work experience, employability skills and anything else, .and partly does not completely surprising because we have a very flexible labour market where is very easy to enter labour market, a beat more like the USA” (Entrevista GP).*

Respecto al discurso presente en algunos de los principales documentos redactados por el gobierno laborista, diversos autores han subrayado la importancia del imaginario de la economía del conocimiento (Keep y James 2011; Jessop 2003). En sintonía con ellos, nuestro análisis revela que, en efecto, la economía del conocimiento constituye, al igual que para las instituciones europeas, un imaginario fundamental partir del cual se explican los cambios y desafíos que afectan al mercado de trabajo. Tales explicaciones aparecen, de la misma manera que en la EEE, conectadas a un enfoque de políticas de empleo fundamentalmente de oferta, dentro del cual se concede especial importancia a la formación continua (“life long learning”). Sin embargo, debemos subrayar el carácter fuertemente retórico de este discurso dado que, como se mostrará posteriormente, los

recursos destinados a las políticas formativas son relativamente escasos, situándose la inversión en esta área por debajo de la media europea. Además, las nuevas medidas desarrolladas por el partido laborista, si bien introducen modificaciones en el enfoque formativo implementado por el partido conservador en las décadas anteriores, no suponen una ruptura ostensible con el modelo voluntarista (Hyland 2002).

El análisis de algunos de los principales documentos políticos de este periodo como el libro verde “The Learning Age” (1998), redactado por el “Department for Education and Employment” (DfEE en adelante) o el libro blanco “Our competitive future: Building the Knowledge Economy”, redactado por el “Department of Trade and Industry” (DTI en adelante) detecta el discurso de la irreversibilidad de los cambios asociados a la economía del conocimiento. A través de este discurso, en el que predominan expresiones tales como “*vivimos en una nueva era*” o “*no tememos más elecciones que prepararnos para la nueva era*”, se naturalizan los cambios, transformando el concepto de economía del conocimiento en un hecho de naturaleza fáctica.

*“We are in a new age - the age of information and of global competition. Familiar certainties and old ways of doing things are disappearing. The types of jobs we do have changed as have the industries in which we work and the skills they need. At the same time, new opportunities are opening up as we see the potential of new technologies to change our lives for the better. We have no choice but to prepare for this new age in which the key to success will be the continuous education and development of the human mind and imagination”* (DfEE 1998a).

Además, es significativo que el gobierno laborista, siendo probablemente consciente de las limitadas exigencias en términos de cualificación e implicación creativa de los trabajadores que predominan en una buena parte de los empleos existentes en el Reino Unido (Geen 2011; Keep y James 2010), se esfuerza por extender los efectos atribuidos a la nueva economía del conocimiento en el proceso de trabajo (creatividad, polivalencia, etc.) incluso a sectores que, como el comercio, se han visto en los últimos años sujetos a procesos de taylorización (Jany-Catrice y Lehndorff 2005).

*“Some people do not realise that a knowledge driven economy affects them: they think it is only about the new creative industries and the further reaches of high—tech*

*business, and not relevant to traditional manufacturing and services. This is a fundamental misunderstanding of the coming reality. Businesses of all types, from construction to engineering, from retailing to banking, need to marshal their knowledge, skills and creativity to improve their products and services and raise their productivity” (DTI 1998).*

Esta representación de la economía del conocimiento como un hecho de naturaleza fáctica contradice los datos empíricos existentes sobre las características de los puestos de trabajo del Reino Unido. En este sentido, Payne (2000) destaca que los puestos altamente rutinarios con una demanda mínima de cualificación y autonomía predominan en este periodo en el Reino Unido.

Este discurso se utiliza para formular un **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) en torno al desempleo fundamentado en la inadaptación o insuficiencia de las cualificaciones de la fuerza de trabajo, destinado a justificar la (**pronóstico**, ¿qué hacer?) focalización de las inversiones públicas en las políticas formativas.

*“The most productive investment will be linked to the best educated and best trained workforces, and the most effective way of getting and keeping a job will be to have the skills needed by employers” (DfEE 1998a)”.*

A pesar de estas afirmaciones, apreciamos que las políticas formativas concentraban el 0,04% del gasto en relación al PIB en el año 1999, frente al 0,17% en España y el 0,32% en los países que componen la UE 15, según datos de Eurostat. Este porcentaje, además, desciende ligeramente en los años posteriores<sup>182</sup>.

El marco interpretativo que observamos en los documentos del Reino Unido, si bien está presente en el discurso de las instituciones europeas, se inspira, en buena parte, en las aportaciones de Giddens en torno al “estado inversor” y el “welfare positivo” que subrayan, precisamente, la necesidad de concentrar el gasto en las políticas formativas y de mejora del capital humano en lugar de en las políticas de garantía de rentas. Así: *“Investment in human capital wherever possible, rather than the direct provision of economic maintenance. In place of the welfare state we should put the social*

---

<sup>182</sup> Eurostat no proporciona información sobre el gasto en políticas formativas en el Reino Unido desde el año 2000 hasta el año 2004. Si se comparan los datos de 1999 y 2004 se observa un ligero retroceso de la inversión en políticas formativas desde el 0,04% hasta el 0,03%

*investment, operating in the context of a positive welfare society*” (Giddens 1998:117. En Powell 2000:43).

No obstante, el paralelismo entre las nociones de “estado inversor” o “welfare positivo” y “seguro de empleabilidad” son evidentes. Ambas promueven traspasar recursos desde las políticas de garantía de ingresos hacia las políticas activas, asumiendo que la formación y el mantenimiento de capital humano es la mayor garantía de seguridad que, en la nueva economía del conocimiento, puede ofrecer el estado. Asimismo, es destacable la tendencia detectada en ambos discursos hacia la deslegitimación de las políticas pasivas, asociadas al “welfare negativo” o la dependencia.

En paralelo a este discurso, observamos también la idea de la economía del conocimiento como una “guía para la reestructuración” (**diagnóstico**, ¿por qué se ve como un problema?), que sirve como referente para potenciar una estrategia de competitividad basada en la producción de bienes y servicios de alto valor añadido, a través del (**pronóstico**, ¿qué hacer?) desarrollo de una fuerza de trabajo cualificada y dispuesta al aprendizaje continuo.

*“The capacity to cope with change will be the hallmark of success in the twenty-first century. In the global marketplace the UK cannot compete on the basis of low wages and low added value. Rather, we will need to provide better quality goods and services, high added value and productivity, and be able to use technology to the full. This will require investment in the skills and abilities of management and workforce alike; and also the creation of new enthusiasm for learning”*” (DfEEa 1998).

*“British business must compete by exploiting capabilities which its competitors cannot easily match or imitate. These distinctive capabilities are not raw materials, land or access to cheap labour. They must be knowledge, skills and creativity, which help create high productivity business processes and high value goods and services. That is why we will only compete successfully in future if we create an economy that is genuinely “knowledge driven”* (DTI 1998).

Según Jessop (2003), uno de los elementos discursivos que separan al gobierno laborista de su predecesor es su apuesta por una estrategia de competitividad shumpeteriana (ver capítulo II, apartado 2.3) más preocupada por fomentar la innovación en el marco de una economía basada en el conocimiento, que por la mera flexibilización del mercado

laboral. Para alcanzar esta aspiración, el nuevo laborismo rechaza, en sintonía con el Partido Conservador, las políticas de demanda y de regulación del mercado laboral, pero se muestra partidario de potenciar cierta intervención estatal para favorecer la innovación y la cualificación de los trabajadores. Sin embargo, esta intervención reniega de un posible retorno al intervencionismo estatal en el terreno de la formación, sin que se traduzca tampoco en un incremento sustancial de la inversión.

*“Britain’s success in the knowledge driven economy of the future is ultimately down to business. But Government has a critical supporting role to play. (...)Government can help business to compete by investing in British economic capabilities. This does not require Ministers and civil servants to second guess boardroom decisions or assume they can predict the future better than business. It means building our capacity for entrepreneurship, modernising our science base and developing skills throughout the workforce to make British business more productive” (DTI 1998).*

Por otra parte, Jessop (2003) destaca que, si bien el nuevo laborismo refleja el continuo deseo de subordinar las políticas sociales a los imperativos de la competitividad, también trata de abordar la creciente polarización y exclusión social que desencadenó el proyecto neoliberal de los gobiernos de Thatcher y Major. Sin embargo, la forma de abordarlo difiere de las recetas redistributivas del viejo laborismo. En este sentido, Fairclough (2000) ha resaltado que el objetivo de la igualdad ha sido desplazado por el de la inclusión social, el cual, a su vez, se construye (**diagnóstico**, ¿cual es la causa del problema?) en términos de déficits de conocimientos o cualificaciones de los excluidos (Hyland 2002).

*“As we move into the new century, skills and learning must become the key determinants of the economic prosperity and social cohesion of our country. Knowledge and skills are now the key drivers of innovation and change. Economic performance depends increasingly on talent and creativity. And in this new economy, it is education and skills which shape the opportunities and rewards available to individuals. Higher skills bring better prospects and higher earnings” (DfEE 2000).*

En este sentido, queda claro que, frente a estrategias redistributivas, el nuevo laborismo se concentra, discursivamente, en favorecer la inclusión social potenciando el acceso al conocimiento de todas las personas. Unas ideas que, nuevamente, encuentran refuerzo y

legitimación dentro de la EEE. Además, el fomento de la formación permite emparejar, tal y como se detectaba en el discurso europeo tras el Consejo de Lisboa, competitividad y prosperidad económica y cohesión social.

Para comprobar como lleva a término el gobierno laborista esta estrategia, a continuación analizamos las medidas concretas (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?) que el gobierno laborista introduce en los PNA de este periodo para dar respuesta a las directrices que, dentro del pilar de la empleabilidad, demandaban el desarrollo de políticas formativas para los parados y la población ocupada para favorecer la adaptación de las sociedades europeas a la economía del conocimiento.

Atendiendo, en primer lugar, a las medidas de formación ocupacional dirigidas a los parados, éstas se concentran en esta fase en las directrices 1 y 2 que recomiendan proporcionar a los desempleados jóvenes antes de que lleven 6 meses en el paro, y a los desempleados adultos antes de que hayan pasado 12 meses, la posibilidad de un nuevo comienzo, definido como formación, experiencia profesional o un empleo. Empero, la Comisión (1998:12) expone que *“a new start is not a job gurantee”. It means providing the individual with capabilities and opportunities to give them real chances to gain access to jobs in the open labour markets”*. En base a esto, en el capítulo VI (apartado 1.1) sosteníamos que dentro de las diferentes alternativas que entraña ofrecer un nuevo comienzo (prácticas laborales, orientación, asistencia en la búsqueda), las instituciones europeas otorgaban a la formación ocupacional un lugar prominente.

¿Cómo aborda el gobierno laborista estas recomendaciones? Centrándonos en los PNA de este periodo, detectamos dos importantes medidas que, de alguna manera, responden a la exigencia comunitaria de proporcionar un “nuevo comienzo” a parados jóvenes y desempleados adultos. Son los programas “New Deal for young people” y “New Deal +25”.

El “New Deal para jóvenes” es el primer programa de los diferentes “New Deal” que vio la luz. Además, es con diferencia el mejor financiado, recibiendo el 70% de todos los fondos asignados<sup>183</sup>. Es obligatorio para todos los jóvenes de entre 18 y 24 años que

---

<sup>183</sup> Los programas “New Deal” contaron con un presupuesto de 5.2 billones de Libras en 1998. La mayor parte de los fondos se financiaron con los impuestos recaudados a las empresas privatizadas en la última etapa del gobierno conservador. Esta idea aparecía recogida en el manifiesto electoral de 1996 para ratificar el compromiso del nuevo laborismo con la estabilidad presupuestaria

hayan recibido el JSA durante seis meses, cumpliendo así las recomendaciones de la directriz 1. La focalización del gobierno laborista en este colectivo (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?) responde al relativo aumento del desempleo juvenil acontecido en la década de los 90, el cual se pasó del 10% en 1990 al 12% en 1998 (Trickey y Walker 2001), y no tanto a la influencia de la EEE.

El “New Deal para jóvenes” comienza con un periodo de asesoramiento y soporte en la búsqueda de empleo que puede durar hasta cuatro meses (se denomina “Gateway”). En esta fase, los beneficiarios del programa disponen de un asesor personal (“New Deal Personal Adviser”) con el que se reúnen cada dos semanas en los “jobcentre” locales (DfEE 1997). La primera entrevista con el asesor personal puede durar hasta una hora, en contraste con el tiempo limitado (entre 10 y 15 minutos) del que disponían los técnicos del servicio de empleo para atender a los beneficiarios del JSA bajo el gobierno conservador. En este sentido, diversos autores han valorado positivamente la mejora de la atención a los parados jóvenes, dentro de una estrategia de asesoramiento centrada en las necesidades individuales (Finn 2001; Candela et al. 2010). Según Lindsay (2007:42), *“the content of the New Deal, and in particular the tailored services provided by personal advisers, appear to represent a shift towards a more client-centred, needs oriented approach”*

Las personas que una vez transcurrido este tiempo no han encontrado un empleo, deben escoger entre cuatro opciones si desean seguir recibiendo el JSA (DfEE 1997)<sup>184</sup>:

- Un empleo de seis meses a cambio del cual el empresario recibe un subsidio de 60 Libras por semana
- Un empleo de seis meses en el sector del voluntariado a cambio del cual se recibe el JSA más 400 libras
- Un empleo de seis meses realizando tareas para proteger el medio ambiente a cambio del cual se recibe el JSA más 400 libras
- Un año de formación o educación para aquellos con bajos niveles formativos. Durante este año los beneficiarios siguen percibiendo el JSA

---

<sup>184</sup> En las tres primeras opciones el beneficiario debe recibir formación al menos un día a la semana

Es significativo que, de las cuatro opciones, la confederación sindical más representativa del Reino Unido sólo aceptó dos: el empleo subvencionado, y el año de formación. Así lo expone el representante sindical entrevistado:

*"We supported the employment subsidy, we supported the training option. It was the work experience options that we had problems with because they went beyond the bounds of what we considered acceptable, so it was six months being paid only a benefit plus an extra 15 pounds a week grant"* (Entrevista CS).

En relación a la opción del empleo subvencionado, el representante sindical justifica su apoyo argumentando que era un empleo normal que garantizaba un salario equivalente al resto de puestos de trabajo en la empresa. Asimismo, destaca que el sindicato pactó con el gobierno un programa para monitorizar sus posibles efectos adversos en el resto de empleos, destacando la práctica inexistencia de problemas al respecto.

*"We supported the employment subsidy. Yes, because that was real work, you know, it was paid at the same rate as anyone else in the company that was doing that work, and we can't see any reason for objecting to that, unless other workers' jobs are being negatively affected. I think I dealt with two or three problems in the whole time the new deal was running, so it's partly because our monitoring worked"* (Entrevista CS).

A pesar de que el objetivo prioritario del programa es favorecer una rápida inserción laboral de los jóvenes antes de que entren en una de las cuatro opciones, y que, en base a su diseño, la opción del empleo subvencionado debería haber sido prominente, la implementación del "New Deal" terminó situando la opción de la formación, en sus primeros años de funcionamiento, como la más utilizada (Lindsay 2007). Según Van Reenen (2003), al finalizar 1999 la opción del año de formación o educación la escogieron el 40% de las personas que participaron en esta fase del "New Deal". No obstante, existen evidencias que permiten afirmar que esta opción sólo ha garantizado en un número limitado de casos la posterior inserción laboral (Ben-Galim et al. 2012). Atendiendo a Finn (2003), menos de un quinto de los beneficiarios encuentra un empleo después del año de formación, en parte debido a que la personas que emprenden esta opción poseen más desventajas y problemas de empleabilidad que los que participan en las otras opciones.



Si los beneficiarios no cumplen las obligaciones del “New Deal”, el Servicio de Empleo puede imponerles sanciones que deriven en la pérdida de la prestación. Así, si una persona rechaza un empleo o no asiste a las reuniones con el asesor personal sin una buena causa, pierde su derecho a la prestación durante dos semanas, en la primera falta, o cuatro semanas en la segunda falta. En el año 2000 el régimen sancionador se intensificó ampliándose hasta 26 semanas la pérdida de la prestación en caso de que el beneficiario incurra en una tercera falta (PNA 2000). Según Finn (2003), se estima que alrededor del 9% de los participantes sufrieron alguna sanción que derivó en la reducción de la prestación económica durante la fase del “Gateway”. Durante la fase de las opciones, existen evidencias para pensar que la probabilidad de ser sancionado se incrementa. Así, tan solo en el primer trimestre del año 2002 se registraron 3,000 sanciones aplicadas. La rotundidad de estas sanciones, destinadas a reforzar las obligaciones que recaen sobre los parados, nos lleva a concluir que el nuevo laborismo ha mantenido e incluso intensificado, dentro del “New Deal para jóvenes”, los principios del “Régimen Estricto de Prestaciones”, aunque ampliando y mejorando los servicios ofrecidos a los parados jóvenes.

En cuanto a las diferentes opciones del programa, éstas se ejecutan mediante un sistema de partenariado público-privado. De este modo, el sector privado y el del voluntariado son los principales proveedores de las medidas (DfEE 1997).

Analizando este programa, Trickey y Walker (2001) han aseverado que, si bien tiene un componente elevado de “workfare”, especialmente presente en las opciones del ilusoriamente calificado como trabajo voluntario (precisamente las que fueron rechazadas por los sindicatos), el compromiso con la mejora de la formación es una parte esencial del mismo. Además, subrayan que los jóvenes pueden, en principio, elegir libremente cualquiera de las cuatro opciones. En base a esta argumentación, sitúan el programa dentro de los enfoques de activación favorecedores del capital humano, propios de los países nórdicos. Es decir, próximo al enfoque denominado en esta tesis como universalista. Sin embargo, el programa forma parte de una reforma más amplia del sistema de protección social, destinada a favorecer el paso de la dependencia a la independencia, un objetivo atribuido en esta tesis al modelo de “workfare” y la activación liberal (ver capítulo III). Como expone el PNA (1999: 6), “*we are determined to move away from passive dependency on welfare towards an active system where everyone who is able to work has the opportunity to do so*”. La identificación de

este objetivo parte de un **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) sobre el desempleo basado claramente en la idea de que las prestaciones sociales generosas y ofrecidas sin contrapartidas fomentan la cultura de la dependencia.

En este sentido, es reseñable que, si bien la opción formativa tuvo una amplia relevancia en los primeros años, el objetivo prioritario es que el 40% de los participantes encuentre empleo en los primeros cuatro meses, reservando los programas formativos a los colectivos con niveles de cualificaciones más bajos. Además, evaluaciones del programa muestran que los asesores personales se han visto sometidos a una creciente presión para otorgar mayor centralidad a la inserción laboral frente a otras alternativas, llegando a manifestar que tal focalización estaba minando sus posibilidades para mejorar la motivación y las cualificaciones de los beneficiarios (Finn 2003).

Finalmente, el carácter obligatorio e incluso paternalista del programa (Ecclestone 1999), lo aproxima más al modelo norteamericano o liberal que al nórdico. En este sentido, se ha destacado que el programa ha intensificado el “Régimen Estricto de Prestaciones” desarrollado por el gobierno conservador, incrementando la presión que recae sobre los parados jóvenes (generalmente con bajos niveles formativos) para que compitan por los puestos de bajos salarios que se generan en el mercado desregulado del Reino Unido. A pesar de esto, el rol de los asesores personales y su focalización en las necesidades individuales ha sido generalmente evaluado de manera positiva por las personas participantes. Según Finn (2003:721) *“the front-line, client-centred experience of NDYP seems to be far more positive than the monolithic instrument of social control suggested by some critics”*. De todas formas, consideramos que la importancia de las sanciones, sumado al alto nivel de discrecionalidad que poseen los asesores personales para modular la conducta de los jóvenes parados mediante su utilización, imprime a este programa una clara orientación “moral-terapéutica”, propia de las corriente de “workfare” (Serrano 2007b; ver capítulo III, apartado 2.1). La mejora de los servicios ofertados en el marco de una estrategia de atención personalizado le otorga, a lo sumo, los atributos de una “coacción benigna” (Hyland 2002).

En base a los argumentos aportados, mantenemos que el marco interpretativo que justifica y otorga sentido en mayor grado a este programa es el de los desincentivos y no tanto el de la economía del conocimiento, a pesar de que éste también aporte legitimación a algunas de sus medidas.

En lo que respecta al segundo programa, el “New Deal +25”, éste se introduce en junio de 1998, siendo obligatorio para las persona mayores de 25 años que han estado inscritos como demandantes de empleo durante dos años. Según Lindsay (2007), ese programa refleja claramente las exigencias de la EEE de proporcionar un nuevo comienzo a los parados de larga duración, si bien las directrices de empleo recomendaban ofrecerlo antes de que hubieran pasado 12 meses.

A diferencia del “New Deal para jóvenes”, el “New Deal +25” no ofrece, en esta fase, el apoyo y asesoramiento del “Gateway” (periodo de asesoramiento y soporte en la búsqueda de empleo que puede durar hasta cuatro meses). Cabe destacar también que cuenta con una financiación mucho menor, recibiendo el 15% de los fondos asignados a los programas “New Deal”, en contraste con el 70% asignado al programa para jóvenes. Además, las opciones se limitan a dos:

- Un empleo subvencionado (las empresas reciben 7 libras semanales) durante 6 meses
- Un curso de formación de un año de duración para las personas que carecen de las cualificaciones y competencias básicas. Según el PNA de 1999, para esta opción se reservaron simplemente 10.000 plazas.

El que este programa cuente con una financiación más reducida que el “New Deal para jóvenes”, sumado al hecho de que sus usuarios potenciales superan en número a los de éste y que, además, cuentan con mayores dificultades para encontrar empleo, ha sido una fuente de críticas. En este sentido, Trickey y Walker (2001) lo han caricaturizado como un hermano pobre del “New Deal para jóvenes”.

Por otro lado, las pocas plazas reservadas para los cursos de formación, y la ausencia de los servicios de asesoramiento incluidos en el “Gateway”, refuerzan los elementos coactivos de un programa que cuenta con las mismas sanciones que el “New Deal para jóvenes”, pero ofrece menos oportunidades. Nuevamente, sostenemos que es el marco de los desincentivos el que justifica y confiere significado. Una idea que se refuerza, además, en la entrevista mantenida con el gestor político, en la cual queda explicitado que, al menos desde el DWP, existía una confianza muy limitada en las potencialidades de las políticas de formación ocupacional para integrar a los parados de larga duración.

*“There are some evidences about the importance of the skills in economy, about future of skills needs, about meeting the demands of knowledge economy, but fundamentally, we can’t retrain long-term unemployed people to meet those needs. How you get that balance right? In the margins there will always be areas where we can identify opportunities for training to meet specific needs, but in general, yes. I think that a lot of that comes back to our schools, to our employers and social partners playing a role in being more responsible”* (Entrevista GP)

Otros programas que se aprobaron en este periodo fueron: el “New Deal para mayores de 50 años”; el “New Deal para padres y madres solteros”; el “New Deal para parejas”; y el “New Deal para discapacitados” (PNA 1999; 2000). En la mayoría de los casos estos programas tuvieron un alcance limitado y, en conjunto, concentraron el 15% de la inversión destinada al “New Deal” (Lindsay 2007).

Al ser preguntado sobre la influencia de la EEE en los programas “New Deal”, el gestor político entrevistado aseveró que su desarrollo respondió de manera exclusiva a causas y problemas internos, infravalorando de este modo la ascendencia de las instituciones europeas. El representante sindical entrevistado ahondó en este argumento, expresando que los programas “New Deal” se diseñaron para hacer frente a problemas surgidos a comienzos de la década de los 90 (desempleo juvenil y desempleo adulto de larga duración) que, en el momento en que comenzaron a aplicarse, eran menos acuciantes.

*“The EES wasn’t really a driver for any of those reforms. It was the response to the recession in the 1990s, and to the logic crisis of unemployment and then the creation of the new deal programmes. For example, it was the deindustrialization of the 1980s, and the long term unemployment problem, and then the activation the unemployed and so on (...) The EES has not added precise active labour market polices”* (Entrevista GP).

*“The new deal was designed in response to the labour market problems of the early 1990s recession. By the time it had been designed and was implemented, employment was rising, unemployment was falling and so we actually had a completely different set of problems”* (Entrevista CS)

En relación a la formación continua, las medidas más importantes desarrolladas y financiadas por el gobierno del Reino Unido que se incluyen para dar respuesta a la directriz 6, “fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida” son:

- La "University for Industry" (Ufi en adelante)
- Las Cuentas Individuales de Formación

La Ufi aparece en el PNA de 1999, aunque previamente, había sido desarrollada en el libro verde "The Learning Age" (DfEE 1998a). Los principales cometidos de la Ufi son: estimular la demanda de formación entre trabajadores y empresas y mejorar el acceso y la disponibilidad de las oportunidades formativas. Atendiendo a estos objetivos, la Ufi no actúa como un proveedor de cursos de formación. Por el contrario, sus prioridades son: 1) colaborar con los diversos proveedores formativos, revisando sus programas e incentivando su adaptabilidad a las necesidades de la economía; 2) actuar como un "mediador imparcial" o "broker" que aconseja a los trabajadores y las empresas sobre los cursos que mejor se adaptan a sus necesidades; 3) ser un agente de cambio, publicitando el valor de la formación para la población en edad adulta; 4) identificar los déficits de cualificaciones y coordinar acciones para investigar sus causas y abordarlos (DfEE 1998a).

Una de las principales improntas del programa es el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información para conectar a los potenciales usuarios con las diferentes organizaciones que proveen formación (organismos locales, centros de formación, empresas privadas, universidades, etc.). Al mismo tiempo, se crean centros de aprendizaje regionales equipados con los recursos tecnológicos necesarios para permitir a los usuarios emprender los cursos ofertados. Estos centros deben contar con personal cualificado para asesorar y ayudar a los usuarios, debiendo asimismo estimular el interés por la formación entre los trabajadores y los empleadores emplazados en su territorio. De forma complementaria, la Ufi ofrece un servicio centralizado de información y consulta, el "learning direct", que informa a los usuarios de los cursos disponibles además de asesorarlos sobre aquellos que mejor se adaptan a sus necesidades y aspiraciones. A este servicio pueden acceder parados y ocupados mayores de 18 años y empresarios que deseen obtener asesoramiento sobre las necesidades de cualificación de sus trabajadores (DfEE 1998a).

Según Hyland (2002), esta medida explicita el enfoque laborista de la tercera vía rechazando tanto el "laissez-faire" del modelo voluntarista implantado por el gobierno conservador como el dirigismo estatal, optando por un enfoque de partenariado público-

privado llamado a “animar” a las personas (tanto ocupadas como paradas) y a las empresas a invertir en formación.

Respecto a las Cuentas Individuales de Formación, estas aparecen también en el PNA de 1999. Según el DfEE (1998a), las Cuentas Individuales de Formación descansan sobre dos principios: que los individuos son los agentes que mejor pueden decidir qué tipo de formación desean y como la desean cursar; y que la responsabilidad sobre la formación debe ser compartida por el individuo y el estado.

Teniendo en cuenta estos principios, el DfEE (1998a) asevera que estas cuentas pueden actuar como un catalizador de la revolución formativa promovida por el nuevo laborismo, permitiendo que los individuos inviertan en su propia formación. En esta misma línea, el PNA de 1999 expone que estas cuentas pretenden favorecer que las personas planifiquen e inviertan en su propia formación. Nuevamente, encontramos en esta medida el espíritu de la tercera vía, más próxima a alentar la formación que a intervenir directamente en su provisión.

Para llevar a término esta medida, se preveía una inversión estatal de 150 millones de libras. Con ese presupuesto, se aportaría a cada persona que deseara invertir en una cuenta de formación 150 libras por cada 25 aportadas que podrían emplearse en cursos y programas de distinta naturaleza, ofertados por una pluralidad de agentes y organizaciones (PNA 1999; DfEE 1998a). De este modo, se favorecía que el reparto de los costes de la formación fuese compartido entre el estado y los individuos.

¿Significa esta apuesta del gobierno laborista por extender la formación continua un acercamiento al enfoque universalista? En el capítulo III (apartado 2.3.2) exponíamos que el modelo universalista ha enfatizado como uno de sus rasgos distintivos la promoción de la empleabilidad, entendida como una responsabilidad colectiva. Sin embargo, las principales medidas laboristas conciben la formación como una responsabilidad principalmente individual, que el estado se compromete a alentar. En este sentido, coincidimos plenamente con Coffield (1999:482) cuando afirma, refiriéndose a los programas analizados: *“The two flagship initiatives of the Government's strategy for lifelong learning—the University for Industry and Individual Learning Accounts— welcome as they are, both transfer responsibility for remaining*

*'employable' onto individuals, who do not have the power to remove the structural barriers which prevent them learning*".

La preponderancia de las responsabilidades individuales aumenta el carácter retórico del discurso del nuevo laborismo sobre la inclusión social desarrollado dentro del marco de la economía del conocimiento. Esto se debe a que las políticas implementadas no abordan, como subraya Coffield (1999), las barreras y obstáculos que pueden impedir a los grupos de trabajadores más vulnerables acceder a la formación, a pesar de que se enfatice, precisamente, que es su falta de formación lo que determina sus dificultades para encontrar o conservar un empleo.

Respecto a la cuestión de si estos programas se adaptan a las exigencias de la EEE, la falta de concreción de la directriz 6, "fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida", deja un amplio margen de libertad a cada estado para desarrollar la estrategia que mejor se adapte a sus particularidades y tradiciones nacionales. En base a esto, puede decirse que el gobierno laborista la ha aplicado, esforzándose por fomentarlo sin romper con la tradición del voluntarismo, a pesar de que sea discutible que tales medidas favorezcan el acceso a la formación al conjunto de los trabajadores.

Si atendemos a las recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros del año 2001 (el primero en el que se formulan) observamos que realiza una valoración muy similar a la que hemos formulado, poniendo en entredicho la posibilidad de que, con las medidas desarrolladas, se garantice el acceso al aprendizaje permanente a todos los trabajadores. Así, el Consejo (2001) recomienda al Reino Unido *"intensificar sus esfuerzos para aplicar iniciativas de formación continua tendentes, en particular, a mejorar el nivel general de las cualificaciones básicas, poniendo de manifiesto de qué modo se garantizará el acceso al aprendizaje permanente de los grupos tradicionalmente reacios a aprovechar tales oportunidades, o de quienes no encuentran los servicios adecuados"*.

### 2.1.3- El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social

El sistema de protección social británico comprende, como se expuso en el apartado 1.2 del presente capítulo, diferentes prestaciones sociales que se diferencian entre sí en

función de las características de la población a la cual se dirigen. Entre las prestaciones que según la definición de la activación adoptada en esta tesis doctoral forman parte de nuestro objeto de estudio<sup>185</sup>, la más importante es el JSA que, desde 1995, engloba la prestación contributiva y asistencial en un solo subsidio. Otras prestaciones a destacar son los “Income Benefits”, para aquellas personas que no cumplen los requisitos para acceder al JSA, y las destinadas a personas discapacitadas (la más importante es la “Incapacity Benefit”). Éstas últimas tienen una importancia fundamental en el Reino Unido, dado que desde finales de los 90 representan casi el 50% del total de los beneficiarios de prestaciones sociales en edad activa (Barbier 2001).

El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social ha estado muy presente en los discursos sobre la reforma de ese sistema en el Reino Unido desde finales de los 80, si bien ceñido básicamente a un campo, la protección contra el desempleo. En este sentido, autores como Ward (1986:110) ya advertían en ese momento importantes cambios en la construcción social del desempleo, describiendo el discurso del gobierno conservador sobre las incipientes reformas en la regulación de la protección contra el paro los siguientes términos: “*los subsidios elevados, se dice, solo sirven para incitar a los trabajadores a exigir salarios excesivos e impiden que las empresas puedan ofrecer los empleos mal pagados que los parados son capaces de desempeñar. Por otra parte, favorecen la relajación en el trabajo y son incitaciones insuficientes para que los trabajadores intenten conservar su empleo. Mientras que, en el pasado, los parados se consideraban habitualmente víctimas de de la sociedad y de su incapacidad para ofrecer un trabajo suficiente, ahora se les atribuye en gran parte la responsabilidad de su difícil situación*”. Estos diagnósticos servirán para justificar el desarrollo del “Régimen Estricto de Prestaciones” consolidado con el JSA (ver apartado 1.2 del presente capítulo) y mantenido con el gobierno laborista.

Paralelamente, la década de los 80 presencia la emergencia de mecanismos políticos como los “in-work benefits” dirigidos fundamentalmente a trabajadores de rentas bajas y en riesgo de exclusión social, que denotan la influencia de las ideas de Mead (1997), tratadas en el apartado 2 del capítulo III. El “Family Credit” (FC) y el “Earning Top-up scheme” (ETU) fueron las principales medidas implementadas, si bien el ETU tuvo un alcance muy limitado. Ambas condicionan la prestación asistencial a la participación

---

<sup>185</sup> Conviene remarcar nuevamente que en esta tesis doctoral no se abordan las pensiones.



laboral, para hacer frente a la cultura de la pobreza que supuestamente conduce a ciertas personas en situaciones cercanas a la exclusión social y beneficiarias de subsidios a instalarse en la dependencia.

Otro aspecto diferencial del Reino Unido, sobre todo en relación a España, tiene que ver con la aceptación del enfoque de activación por parte de la principal confederación sindical. Como se desprende de la información extraída en las entrevistas, el sindicato británico tiene muy arraigada una concepción de la ciudadanía que defiende que los derechos no pueden entenderse sin la contraparte del reconocimiento de ciertas obligaciones que recaen sobre el individuo, apostando, según las palabras del representante sindical entrevistado, por una “activación justa”.

*“We support fair activation. We don’t believe that passive benefits are a particularly progressive stance. We don’t see activation as a terrible right-wing plot, which traces roots back to Swedish social democracy, which we’re great admirers of, and we’ve always supported the view that unemployed people have responsibilities as well as rights to benefits”* (Entrevista CS).

Teniendo por tanto presente, que ciertas ideas y diagnósticos centrales dentro del enfoque de activación tenía un fuerte arraigo en el Reino Unido antes de que se iniciara la EEE, a continuación analizamos en qué medida han seguido justificando y otorgando sentido a la reforma del sistema de protección social emprendida por el Partido Laborista. Al mismo tiempo, se investigará su paralelismo con el marco interpretativo desarrollado dentro de la EEE que, recordemos, justifica reformas activadoras en diferentes campos de la protección social (a partir de la imprecisa recomendación de reestructurar los sistemas de prestaciones y la fiscalidad) para incentivar la participación laboral de tres grupos de trabajadores cuyas tasas de actividad y de empleo se estiman insuficientes (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?): trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social y mujeres.

#### 2.1.2.1- Trabajadores de edad avanzada

En esta fase, la lucha contra los desincentivos que afecta a este colectivo, si bien reclama esfuerzos poco concretos encaminados a reformar las prestaciones, pone el énfasis en la prevención, haciendo hincapié en la formación continua y en el desarrollo de estímulos positivos que promuevan su permanencia en el mercado laboral.

Teniendo en cuenta esto, algunas de las medidas incluidas en esta fase para potenciar la participación laboral de los trabajadores de edad avanzada son el mencionado “New Deal para mayores de 50 años” que ofrece asesoramiento, formación y un subsidio vinculado al empleo para los trabajadores de edad avanzada de rentas bajas. Este programa, sin embargo, tuvo un alcance bastante limitado (Lindsay 2007). También se aprueba un código de buenas prácticas para fomentar la contratación y permanencia en el puesto de estos trabajadores y algunas medidas formativas desarrolladas en ciertas regiones, como el “Work Based Learning for Adults”, implementado solo en Escocia, de las cuales los PNA de este periodo no proveen información sobre sus efectos y el número de personas participantes

#### 2.1.2.2- Personas en riesgo de exclusión social

Según Fairclough (2000), el discurso laborista en torno a la inclusión social tiene una marcada influencia de las tesis de la cultura de la pobreza (ver capítulo III, apartado 2.1.1). Tal influencia se evidencia en la tendencia a explicar la exclusión como una consecuencia del desempleo y equiparar la inclusión con la inserción laboral, obviando las desigualdades sociales existentes entre los “incluidos”. De hecho, el objetivo de la inclusión social desplaza al de la igualdad. En esta misma línea, Daguerre (2004) argumenta que la retórica del nuevo laborismo enfatiza que el sistema de protección social favorece la dependencia, desincentivando que las personas en edad activa susceptibles de acceder a empleos de bajos salarios se integren en el mercado laboral.

Condiciendo con las apreciaciones de estos autores, nuestro análisis detecta también la influencia de las ideas de la cultura de la pobreza, de ascendencia norteamericana, en el discurso del nuevo laborismo. Así, algunos de los documentos políticos más relevantes de este periodo tienen en común vincular desempleo y exclusión social, y explicar el paro en base al efecto desincentivador de las prestaciones sociales. Un ejemplo de estos **diagnósticos** (¿cuál es la causa del problema?) puede observarse con claridad en la siguiente cita del DfEE:

*“It is clear that the current benefits system is not working as it should. Rather than encouraging work for those who can, it promotes wasteful long-term benefit dependency which, in turn, can lead to social exclusion, poor health, low self-esteem and low personal motivation”* (DfEE1998b:5)

Como vimos, la explicación de la exclusión social como un círculo vicioso cuya primera etapa es la pérdida de empleo está presente en los documentos de la EEE de esta etapa. Al mismo tiempo, subrayábamos que uno de los **diagnósticos** (¿cuál es la causa del problema?) centrales en torno a este fenómeno se enraizaba en la idea de los desincentivos vinculados a la prestaciones, por lo que, nuevamente, detectamos un claro paralelismo entre las explicaciones sobre el desempleo de las instituciones europeas y el del gobierno laborista que afecta a este difuso colectivo de parados o inactivos alejados del mercado laboral, susceptible de caer en la exclusión social.

Los diagnósticos y explicaciones del gobierno laborista se conectan a un enfoque (**pronóstico**, ¿qué hacer?) que, muy próximo al concretado en la EEE, fomenta que las personas beneficiarias de las prestaciones sociales existentes, en su mayoría de carácter asistencial, antepongan cualquier tipo de inserción laboral a la dependencia.

*“Our priority is to forge an entirely new culture which puts work first (...) This means a fundamental shift in the way we support our clients –away from merely asking what money can we pay you? to how can we help you become fore independent?” (DfEE 1998b:3).*

Para fomentar que las personas beneficiarias de las prestaciones asistenciales existentes prioricen la participación laboral a la dependencia, librándose así de caer en la pobreza y la exclusión social, el gobierno laborista emprende una reforma que se apoya en tres pilares: 1) el “Single Work Focused Wataway.”; 2) el salario mínimo; 3) las prestaciones condicionadas a la participación laboral o “in-work benefits”. Todas estas medidas se incluyen para dar respuesta a la directriz 4 de la EEE (1999) que, recordemos, recomienda *“revisar y, en su caso, cambiar el enfoque de su sistema de prestaciones y fiscalidad, a fin de ofrecer estímulos a los desempleados o a las personas inactivas para que busquen o acepten empleo”*

El “Single Work Focused Wataway” (SWFG en adelante) está, como asevera el PNA (1999), en el centro de la reforma del paso del “welfare al empleo” del nuevo laborismo. Con esta medida se pretende crear un único punto de acceso para que acudan todas las personas beneficiarias de prestaciones sociales tales como “Income Benefits”, “Housing Benefits” o “Incapacity Benefits”. El SWFG persigue evitar la duplicidad de servicios entre diferentes administraciones (“Employment Service”, “Benefit Agency”, “Childs

Support Agency”, etc.) y facilitar la gestión a los usuarios, centralizándolos todos en un único punto. Al mismo tiempo, pretende reforzar el control que recae sobre las personas en edad activa que reciben algún tipo de prestación, para incentivar su salida de la dependencia, principal objetivo de la medida.

En el momento en que se aprueba (1999), los beneficiarios del JSA eran las únicas personas a las cuales se les exigía mantener una entrevista con un asesor personal, transcurridos seis meses desde el inicio del derecho. Otros colectivos como los padres solteros o los discapacitados, sencillamente eran invitados, mediante los diferentes programas del “New Deal”, a asistir a una entrevista que podían rehusar. El objetivo del gobierno laborista es que a largo plazo, cualquier persona en edad activa que reciba alguna prestación participe en una entrevista orientada a potenciar su inserción laboral.

*“Our long-term intention is that new claimants of working age entering the benefits system (whether through the Benefits Agency office, the Jobcentre or the local authority) will be given a personal adviser who will conduct an interview as early as possible to assess the potential for employment and explain the help available in planning a pathway to independence” (DfEE 1998b:7).*

Para llevar a término este objetivo se plantea, a partir de junio de 1999, un proyecto en 12 territorios que afectará a aproximadamente 400.000 personas cada año y se desarrolla en tres fases. En la primera, se exige a las personas que demandan cualquier tipo de prestación aportar, como primer paso, todos los datos personales necesarios para que los asesores personales valoren sus posibilidades de inserción laboral.

Las entrevistas con los asesores personales se realizan tres días después de completar los trámites administrativos. En este momento, los asesores *“will explore the scope for pointing people towards suitable job vacancies, in appropriate cases, at the earliest possible opportunity”* (DfEE 1998b:9). Queda claro por tanto que, frente a otras alternativas, se prioriza la rápida inserción laboral. Para alcanzar este objetivo, se encargarán de desarrollar un itinerario de inserción individualizado y pactado con el beneficiario, en el cual se valorarán, además de los empleos a los que puede aspirar, los diferentes “in-work benefits” existentes. La centralidad del trabajo es, como hemos apuntado, la principal impronta del programa, a pesar de que se reconozca que esta opción puede no ser oportuna para todas las personas. En tales casos, se favorecerá que

reciban su prestación sin exigir ninguna contrapartida, pero teniendo presente que esa opción es solo temporal.

*“We recognize that for some people, including the recently bereaved, lone parents with very young children, people with heavy caring commitments or those suffering an acute illness, an immediate focus on work would not be appropriate (...) In such cases, the priority will be to resolve their immediate financial needs by stabilizing and paying the benefit to which they are entitled and identifying welfare needs. But it would be right to return to the question of possible work at a later stage” (DfEE 1998b:9).*

En la segunda fase del programa se extiende la implementación a organizaciones privadas y del tercer sector. Finalmente, en la tercera fase, a partir de abril del año 2000, se prevén cambios legislativos para condicionar el disfrute de cualquier prestación que reciban personas en edad activa a la participación en una entrevista con un asesor personal orientada a favorecer su inserción laboral (DfEE 1998b).

Respecto al segundo pilar de la reforma, el gobierno laborista introduce, por primera vez en la historia del Reino Unido, un salario mínimo a nivel nacional que, según el PNA (1999), incrementará en un 30% la remuneración de aproximadamente 2 millones de trabajadores de salarios bajas, de los cuales dos tercios son mujeres. Sin embargo, este salario no se aplica por igual a todos, sino que establece diferentes niveles en función de la edad. Así, se fija en 3,60 libras para los trabajadores mayores de 22 años; 3,20 libras para los de 22 años; y 3 libras para los trabajadores con edades comprendidas entre los 18 y los 21 años que ascenderá hasta 3,20 libras en el año 2000.

En relación al tercer pilar, el gobierno aprueba diferentes prestaciones vinculadas a la participación laboral para familias con hijos trabajando a jornada completa (200 libras por semana); mayores de 50 años trabajando a jornada completa (60 libras semanales) o jornada parcial (40 libras semanales); y trabajadores con discapacidad que transitan de la dependencia a un empleo a jornada completa, a partir del “Disabled Person Tax Credit” (esta medida se menciona para ser desarrollada en los próximos años). Además, se exime del impuesto de la renta a las familias de rentas bajas.

Paralelamente, los PNA (1999, 2000) hacen mención a un nuevo “in-work benefit” para las familias de rentas bajas que sustituirá el FC. Se trata del “Working Family Tax

Credit”. También se apunta la posibilidad de desarrollar en el futuro una prestación a la que puedan acceder todos los trabajadores de rentas bajas, tanto si son padres o no.

Con el desarrollo del salario mínimo y los diferentes “in-work benefits”, el Reino Unido hace suya uno de los principales lemas retóricos de la EEE, presente en diferentes documentos: “Making work pay”<sup>186</sup>. Estas medidas son, además, valoradas de manera positiva por los agentes sociales. Así, el representante de la organización empresarial destacó la importancia de la regulación del salario mínimo, resaltando su efectividad para aumentar el atractivo del empleo y atraer a más trabajadores al mercado laboral.

*“The minimum wage is, it is nor really an antipoverty strategy because it hits those work who are on the bottom, the 10%, so what it does do, and I’m coming back to your theme, is increasing the attractiveness of work quiet effectively”* (Entrevista OE)

Frente a las críticas que advierten que el salario mínimo se fijó a un nivel excesivamente bajo como para revertir el problema de los trabajadores pobres (Lindsay 2007), el mismo entrevistado, partidario de su regulación, argumentó que se fijó al nivel más alto al que se podía establecer sin generar efectos negativos en el empleo.

*“The national minimum wage is really important and we made a lot of work into getting right and it’s pitched at an important level, it’s pitched at, to my mind is pitched at the highest level where is not desirable negative effect on employment”* (Entrevista OE)

En relación a la parte sindical, ésta, si bien reconoce que la cuestión de “hacer que el trabajo resulte rentable” remite, fundamentalmente, a la política salarial, defendiendo por tanto la regulación del salario mínimo, se muestra partidaria al desarrollo de los “in-work benefits” para reducir la pobreza entre la población trabajadora. Para justificar su posición, subraya, en sintonía con el representante de la organización empresarial, las limitaciones del salario mínimo para disminuir el volumen de trabajadores pobres, dadas las dificultades para fijarlo a un nivel suficientemente elevado sin afectar negativamente al empleo o la inflación. En base a esta razón, acepta que los salarios bajos se complementen con subsidios.

---

<sup>186</sup> Esta expresión aparece en las citas traducidas al castellano recogidas a lo largo del capítulo como “hacer que trabajar resulte rentable” (COM 1999a:14) o “hacer que el trabajo resulte remunerador” (Directriz 19, 2005).

*“Well, the first thing that always has to be remembered is that making work pay isn’t just about benefit levels, it’s also about pay levels, and the UK has a very high level of in-work poverty, by European standards. In-work poverty is a major cause of poverty, pure and simple, and it’s partly the hourly pay but it’s also partly a matter of people without enough hours work to be... So partly what we need to do is to improve the supply of jobs, but it seems to me obvious that we’ve got to have wage supplementation benefits as well. We have to have in-work benefits (...) There’s always going to be families with needs that can’t be met by the bottom level of wages, even when you’ve got a minimum wage because the minimum wage has to be set with an eye to economic reality, it has to be set with an eye to not increasing unemployment, not increasing inflation”* (Entrevista CS)

Por otro lado, es reseñable que su discurso contradice una parte de las ideas defendidas en esta tesis que acusan a estos subsidios de favorecer la expansión de empleos de bajos salarios. Según su argumentación, no existen evidencias empíricas al respecto, en parte porque una elevada proporción de empresarios desconoce su existencia. Asimismo, destaca que la evaluación desarrollada por el sindicato de anteriores subsidios como el “Family Credit” mostró resultados positivos, llevándoles por tanto a mantener una posición favorable en relación a estos instrumentos.

*“- So they (in-work benefits) do not encourage wage depression? (Pregunta del doctorando)*

*- At the edges, and there’s plenty of anecdotal evidence of that, but the academic attempts to measure it have tended to find either none or very little impact. A huge proportion of employers aren’t even aware of in-work benefits, so they could hardly be used to hold wages down. We were fortunate in that we were able to respond to the last government’s introduction of tax credit in a positive way because we’d done our thinking about the issue in the year or two before the tax credits were created so we had a benefit for low-paid workers before the last government was elected which all goes back to 1988, I think, called “family credits”. I’d been very influenced by some studies of family credit that showed, first of all, that it made a huge difference to lone parents”* (Entrevista CS)

A tenor de las medidas analizadas, es posible afirmar que el Reino Unido lleva a término las recomendaciones expuestas en las directrices 3 y 4 de este periodo,

“*sustituir medidas pasivas por activas*”, esforzándose por favorecer que ciertos grupos de personas en riesgo de caer en la exclusión social (discapacitados, desempleados de larga duración, padres y madres solteros, etc.) abandonen la dependencia, insertándose en los empleos existentes. Complementando estas recomendaciones, el gobierno laborista establece un salario mínimo. Una medida que la EEE no recomienda y se introduce para paliar los efectos perversos asociados al enfoque de activación de tipo liberal y de “workfare” que hemos comentado en diferentes apartados de esta tesis, cuyo elemento más negativo es la potenciación de empleos de baja calidad que se favorecen al forzar, en el contexto de un mercado de trabajo altamente flexible, a ciertos trabajadores a competir por los puestos de bajos salarios existentes. Sin embargo, el reducido nivel al cual es establecido (34,2% del salario medio en el año 2000 según datos de Eurostat), sumado al hecho de que discrimina a los trabajadores jóvenes, son razones suficientes para argumentar que esta medida no resuelve las consecuencias negativas de este enfoque de activación ni contribuye a reducir las elevadas desigualdades de ingresos existentes en el Reino Unido (Lindsay 2007). Paradójicamente, la posición mantenida por el sindicato al respecto no parece proclive a revertir esta tendencia, aceptando el nivel al cual es fijado el salario mínimo.

### 2.1.2.3 Mujeres

Como se expone en el capítulo VI (apartado 1.2), la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es un objetivo prioritario en la EEE desde 1999. Según nuestro análisis, este objetivo se aborda, fundamentalmente, a partir de los dos marcos interpretativos dominantes. Por un lado, las instituciones europeas tienden a explicar el problema de la desigualdad (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) poniendo el foco de atención en factores relativos a la oferta laboral, entre los cuales destacan la falta de cualificaciones de las mujeres, o la infrarepresentación femenina en ciertas áreas (ingeniería, tecnologías de la información, etc.). En este sentido, se reclama a los estados (**pronóstico**, ¿qué hacer?) en la directriz 19 (1999 y 2000), que “*se garantice que las mujeres se beneficien de medidas activas del mercado de trabajo proporcionalmente a su tasa de empleo*”,

Por otro lado, se destacan los desincentivos vinculados a los sistemas de prestaciones y a la fiscalidad, haciendo mención al efecto negativo de los derechos económicos derivados del matrimonio o de la familia que desalientan la participación laboral de las



mujeres (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?). En base a este diagnóstico, se recomienda a los estados individualizar los derechos (**pronóstico**, ¿qué hacer?). Paralelamente, se introduce la idea de que la provisión de servicios de cuidado puede favorecer la participación laboral femenina, recomendándose a los estados en la directriz 21 (1999 y 2000), “*conciliar la vida laboral con la vida familiar*”, avanzar en este terreno. Veamos cómo se trasladan estas recomendaciones en el Reino Unido.

Respecto al primer punto, en el Reino Unido los diferentes programas de empleo existentes no reservan un número de cuotas para las mujeres. Como se destaca en la directriz 19 del PNA (1999), las mujeres sin hijos a cargo que se registran como desempleadas tienen las mismas obligaciones y derechos que los hombres. En el caso de las mujeres con hijos a cargo, al igual que los hombres en la misma posición, tienen derecho a una prestación sin ninguna contrapartida. Asimismo, pueden participar de forma voluntaria en los servicios ofertados dentro del “New Deal para padres y madres solteras”. Esta medida, si bien es neutral desde el punto de vista de género, debería beneficiar en mayor medida a las mujeres dado que representan el 90% de las personas solteras con hijos a cargo (PNA 1999). Un colectivo (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?) que está en el centro de las preocupaciones del gobierno laborista y no se menciona en la EEE.

La neutralidad de género en el acceso a los programas de empleo ha despertado, sin embargo, dudas en relación sus efectos potenciales sobre las mujeres, especialmente en el caso del “New Deal para jóvenes”. Según Walby (2001), el hecho de que las mujeres puedan ser insertadas en empleos de bajos salarios con mayor facilidad que los hombres en base al efecto de segmentación de la oferta (ver capítulo II, apartado 3.2), implica que tienen un menor acceso a la opción del año de formación subvencionado.

En cuanto a la lucha contra los desincentivos de los sistemas de fiscalidad y prestaciones que inhiben la participación laboral de las mujeres, la principal medida introducida en las directrices 19 y 20 (PNA 1999, 2000) es el mencionado “Working Families Tax Credit”, que ofrece un subsidio a las familias trabajadoras de rentas bajas, además de ayudas económicas para financiar servicios de cuidado infantiles. No obstante, el hecho de que se tome la unidad familiar como referente para la comprobación de recursos previa a la asignación del subsidio, en lugar del individuo,

puede contradecir la recomendación de individualizar los derechos para no desincentivar la participación femenina.

Por otra parte, el PNA de 1999 cita en la directriz 21 la “National Childcare Strategy”, aprobada en 1998. El objetivo de esta estrategia es asegurar la provisión de servicios de cuidado de calidad y a precios asequibles para menores. En línea con los postulados de la tercera vía, su implementación se desarrolla a través de un sistema de partenariado al que pueden acogerse empresas y organizaciones del tercer sector. Además, lejos de concebirse como un servicio universal y gratuito, los padres acceden a la financiación a través de subvenciones basadas en la comprobación de recursos que priorizan a ciertos colectivos desfavorecidos como los padres o madres solteros (Lewis y Campbell 2007a). En marzo de 1999 se aprobaron los primeros 150 partenariados. El objetivo del gobierno a largo plazo es que todos los niños de tres años tengan asegurada una plaza en una guardería o centro de educación infantil (PNA 1999).

Esta medida supone un cambio en la política del Reino Unido en este terreno. Como señalan Lewis y Campbell (2007a), hasta 1997 este país era uno de los estados europeos con menor inversión en servicios de cuidado infantil, de forma que la mayor parte de éstos se satisfacían de manera informal o mediante “niñeras” (“childminders”). Según las autoras, su implementación debe entenderse también en el contexto de la reforma del sistema de protección social británico llamada a incrementar las tasas de empleo, aseverando que *“Labour has made family welfare a dominant concern and has presented social policy, including WFB (Work Family Balance), as a means of achieving economic growth and competitiveness”* (Lewis y Campbell 2007a:371)

Su desarrollo atiende a las recomendaciones de las directrices de empleo, si bien puede criticarse la falta de atención prestada a los servicios de cuidado para la población dependiente de edad adulta, cuestión que la EEE si contemplaba.

## 2.2- 2ª Fase EEE 2001-2005

En este subapartado se analiza el grado de aceptación de los marcos interpretativos desarrollados por las instituciones europeas en la segunda fase de la EEE (ver capítulo IV, apartado 2). Siguiendo la misma estructura que en el subapartado anterior, se presentan, en primer lugar, datos que ilustran la situación general del mercado de trabajo en estos años

## 2.2.1- Situación del mercado laboral

En esta fase el mercado laboral refleja, al igual que en la fase anterior, una evolución positiva. Así, las estadísticas de la "Labour Force Survey" de Eurostat muestran, como puede verse en la tabla 20, que la tasa de paro, situada ya en niveles muy bajos en el año 2001, desciende ligeramente hasta situarse en el 4,7% en el año 2004. La tasa de empleo se incrementa moderadamente en estos años (0,3% desde 2001 hasta 2004), registrando un 71,7% en el año 2004, una cifra que permite al Reino Unido superar con antelación el objetivo acordado en el Consejo de Lisboa (70% en 2010). La tasa de actividad, sin embargo, se mantiene estable en estos años.

Por sexos, la evolución es muy similar, aunque se observa un mayor dinamismo en el empleo femenino. En ambos casos desciende ligeramente la tasa de paro, pero la tasa de empleo y de actividad registra ligeros aumentos para las mujeres (0,6 y 0,5 puntos respectivamente) mientras que en el caso de los hombres disminuye muy moderadamente (-0,1 y -0,5 puntos) Como acontecía en la fase anterior, el paro femenino es menor que el masculino, y la tasa de empleo masculina es mayor que la femenina, si bien esta última es muy superior a la media de la UE 15 en el año 2004 (66% frente a 56%) superando también el objetivo de Lisboa (60% en el año 2010).

**Tabla 19. Tasa de paro, de actividad y de empleo Reino Unido 2001-2004**

<b>TOTAL</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Tasa de paro	5.0	5.1	5.0	4.7
Tasa de actividad	75.3	75.3	75.3	75.3
Tasa de empleo	71.4	71.4	71.5	71.7
<b>MUJERES</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Tasa de paro	4.4	4.5	4.3	4.2
Tasa de actividad	68.0	68.3	68.3	68.5
Tasa de empleo	65.0	65.2	65.3	65.6
<b>HOMBRES</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Tasa de paro	5.5	5.7	5.5	5.1
Tasa de actividad	82.6	82.4	82.4	82.1
Tasa de empleo	78.0	77.7	77.8	77.9

Fuente: Labour Force Survey, Eurostat. Media Anual

Por otro lado, observamos que las diferencias en la distribución del empleo a tiempo parcial persisten en este periodo, si bien se aprecia un ligero aumento de algo más de un

1 punto en el empleo a tiempo parcial de los hombres, hasta situarse en el 10,3% en el año 2004, lejos todavía de la tasa registrada para las mujeres (43,8%).

### 2.2.2- El marco interpretativo de la economía del conocimiento

Como se expone en el capítulo IV (apartado 2.1), el marco interpretativo de la economía del conocimiento presenta ciertas novedades en la segunda fase de la EEE. Así, la economía del conocimiento no es ya simplemente un concepto que las instituciones europeas utilizan para formular un diagnóstico que describe un proceso inevitable, marcado por la elevación del nivel de cualificaciones exigidas por las empresas. Tras la aprobación de la agenda de Lisboa, la economía del conocimiento se representa, además, como una guía para la reestructuración de las políticas de empleo. La idea fundamental que se plantea es que favorecer la transición hacia la economía del conocimiento equivale a trazar un camino de éxito hacia el pleno empleo de calidad, dentro del cual las empresas potenciarían las ventajas de una fuerza de trabajo cualificada y, a su vez, los ciudadanos tendrían más opciones para encontrar empleos de calidad. Estos cambios en el marco se corresponden con unas directrices que aumentan el énfasis otorgado a las políticas formativas y, de manera especial, a la formación inicial (fuera de nuestro análisis) y continua. ¿Es aceptado este nuevo marco interpretativo por el gobierno y los agentes sociales? ¿Cómo lo interpretan?

En el apartado dedicado a la primera etapa evidenciamos que el marco interpretativo de la economía del conocimiento está muy presente en el discurso político del nuevo laborismo. Al igual que el discurso de las instituciones europeas desarrollado sobre todo tras el Consejo de Lisboa, el gobierno laborista representa la economía del conocimiento, además de como un proceso inevitable que exige respuestas adaptativas, como una guía para la reestructuración de las políticas de empleo. Así, se enfatiza la necesidad de promover una estrategia de competitividad basada en la innovación y la producción de bienes de alto valor añadido, rechazando estrategias de competitividad anteriores basadas en la contención de costes salariales. Además, el avance de la economía del conocimiento se representa también como el camino más acertado para conseguir, en el contexto actual, altas tasas de empleo y una sociedad más inclusiva y cohesionada (**diagnóstico**, ¿por qué se ve como un problema?). En línea con la propuesta concretada en la EEE, las políticas de oferta (especialmente la formación a lo largo de la vida) son los instrumentos prominentes que, según el gobierno laborista,

pueden allanar la transición hacia la economía del conocimiento (**pronóstico** ¿qué hacer?). Sin embargo, hemos subrayado el carácter fuertemente retórico de este discurso, dado que en este periodo, la inversión destinada a las políticas formativas se mantiene en niveles muy bajos, suponiendo solo el 0,04% del gasto en relación al PIB en el año 1999, frente al 0,17% en España y el 0,3% en el conjunto de la UE 15. Además, las acciones novedosas desarrolladas no marcan una ruptura ostensible con el modelo voluntarista de formación desarrollado por el anterior gobierno conservador.

Asumiendo por tanto que las ideas novedosas de este marco interpretativo estaban ya presentes en el discurso del nuevo laborismo desde su llegada al poder en 1997, observamos, como cabía esperar, que éste muestra una gran sintonía con la agenda política aprobada en el Consejo de Lisboa. Así lo expone el primer ministro Tony Blair en la introducción de uno de los escasos documentos con referencias a la política europea, el libro blanco “21st Century Skills. Realising our Potencial”: *“Across the European Union, the importance of skills has been recognised in the economic reform agenda agreed at Lisbon in 2000. The UK is a strong supporter of that agenda. Many of the topics addressed in this white paper are of shared concern for all European countries”* (Departament for Education and Skills , DfES <sup>187</sup>2003).

En esta etapa, el gobierno laborista promueve debates y reformas políticas destinadas a favorecer la transición a la economía del conocimiento. Algunos de los documentos más relevantes analizados que ahondan en esta idea son (a parte de los PNA): los documentos redactados por el “Departament for Education and Skills” (DfES en adelante), “Towarrds full employment in a modern society” (DfES 2001), y “21<sup>st</sup> Century Skills. Realising Our Potential” (DfES 2003); y el documento “Skills for all: Proposal for a National Skill Agenda”, redactado por la Natioanl Skill Task Force (2001)<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> En la redacción del documento colaboraron diferentes departamentos (el de Trabajo y Pensiones, Industria y el del Tesoro). Sin embargo, dado que fue presentado por el secretado de estado del El "Departament for Education and Skills" (DfES) (creado en 2001 para sustituir al Department for Education and Employment, DfEE), hemos optado por atribuirle a éste la autoría en las citas.

<sup>188</sup> La “National Skill Task Force” se constituyó en junio de 1997 gracias a la iniciativa del secretario del " Department for Education and Skills" (DfEE). Constituida por miembros de la patronal y los sindicatos, su labor fue establecer una agenda nacional de cualificaciones para asegurar una competitividad exitosa de la economía del Reino Unido basada en una fuerza de trabajo altamente cualificada. Fruto de esta iniciativa en el año 2003 se reformó parcialmente el “NVQ Framework” que pasará a denominarse “Nacional Qualificaiton Framerwork” (NQF). El nuevo marco se estructura en torno a 8 niveles de cualificaciones más un nivel de cualificaciones básicas (“eight plus one approach”), adoptando una noción más amplia de las cualificaciones que incluye el proceso formativo, estableciendo,

Al igual que las instituciones europeas, el gobierno del Reino Unido manifiesta en estos documentos políticos la necesidad de actuar de manera proactiva para favorecer la transición hacia la economía del conocimiento:

*“A modern, knowledge driven economy depends on active Government working with people and business to make the best use of skills, creativity and imagination of all our people, all of the time”* (DfES 2001:39).

Avanzar en el desarrollo de la economía del conocimiento permite (**diagnóstico**, ¿por qué se ve como un problema?), según el gobierno laborista, superar antiguos dilemas entre competitividad económica y justicia social dado que, en el nuevo orden económico, ambos objetivos estarían inexorablemente imbricados:

*“For too long, the demands of a competitive economy were seen by many as at odds with the needs of social justice. Today we can show that enterprise and fairness go hand in hand, and that our prosperity as a nation depends on making use of the talents of all our people”* (DfES 2001:V).

La complementariedad entre ambos objetivos se justifica a través de un discurso que subraya, por una parte, que en la nueva economía del conocimiento la productividad depende, principalmente, de la cualificación de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, se enfatiza, en línea con la teoría del capital humano, que las causas de la desigualdad en el acceso al empleo pueden explicarse (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?) en base a las diferencias en los niveles de formación y cualificación de los trabajadores.

En relación al problema de la productividad, una idea importante y repetida en diferentes documentos, tiene que ver con la posición de desventaja de la economía del Reino Unido respecto a sus competidores. Las diferencias de productividad entre el Reino Unido y países como Alemania o Francia se explican, en base a los déficits de cualificación de la fuerza de trabajo (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?).

---

además, vínculos con la formación reglada. Por otro lado, las cualificaciones más elevadas del marco se relacionan con el recién constituido “Marco de Educación Elevada” (“Higher Education Framework”). Según Lester (2011), esta revisión hizo al modelo más flexible e incrementó su compatibilidad con los sistemas de formación. Los Planes Nacionales de Acción del Reino Unido apenas prestan atención a esta reforma.

*“Despite real improvements, our skill gap remains stubbornly persistent. Output per hour worked is around 25 per cent higher in the US and Germany and over 30 per cent higher in France than in the UK” (DfES 2003:12).*

*“The UK still has around 50% fewer people qualified to level 2 than either France or Germany and only half as many people qualified to level 3 as Germany” (National Skill Task Force 2001:20).*

Esta **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) obvia que la productividad depende de diferentes factores (materias primas, energía, organización del trabajo, etc.) entre los cuales la cualificación de la fuerza de trabajo es solo uno de ellos (Miguélez 2011). La formulación de una interpretación tan ortodoxa y reduccionista en torno al problema de la productividad y la competitividad en el Reino Unido<sup>189</sup> tiene, como destaca Coffield (1999), una intencionalidad política clara: justificar un enfoque político (**pronóstico**, ¿qué hacer?) que concentra sus esfuerzos en la oferta de empleo.

En cuanto a la desigualdad en el acceso al empleo, ésta se representa como un problema individual debido a la ausencia de un nivel adecuado de cualificaciones (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?). Esta explicación enmascara las causas de la desigualdad determinadas por los atributos societales que, por ejemplo, condicionan que las mujeres ocupen la mayor parte de los empleos a jornada parcial y de baja remuneración existentes en el Reino Unido, y que ciertas minorías étnicas padezcan, como se reconoce en algunos PNA de esta etapa (2001), un paro desproporcionadamente elevado y ocupen en mayor grado empleos de bajos salarios.

*“Far too many young people and adults are hampered by their lack of skills from getting secure, well paid jobs and all of the social and personal benefits that go with them” (DfES 2003:8).*

Este **diagnóstico** se conecta a una propuesta (**pronóstico**, ¿qué hacer?) que, para reducir el paro y alcanzar una sociedad más inclusiva, se conforma con intentar mejorar la formación y la empleabilidad de la fuerza de trabajo, relegando a un segundo plano las políticas de demanda y de redistribución de la riqueza.

---

<sup>189</sup> Según Coffield (1999), el problema de la productividad en el Reino Unido se explica en base a factores tales como unos niveles reducidos de inversión en I+D, o a una estructura del sistema financiero que no proporciona incentivos a la inversión en tecnología, por su priorización del corto plazo.

*“Only by maximising their skills, can we ensure that all those in the workforce have the economic and social opportunities to which they aspire” (National Skill Task Force 2001:13).*

*“By increasing skills levels of all under-represented groups, we will develop an inclusive society that promotes employability for all. When people are better educated and better trained they have the chance to earn more (...) There is strong evidence to suggest that improving skill level can reduce the risk of unemployment, and bring broader social returns in terms of reduced crime and better health” (DfES 2003:18).*

No obstante, el objetivo de la inclusión social aparece continuamente subordinado al de la mejora de la productividad y la competitividad económica.

*“A highly skilled workforce is essential if we are to develop highly productivity businesses” (DfES 2001:19).*

*“A better skilled workforce is a more productive workforce. We must improve our productivity, and our ability to support sustainable development is we want to compete successfully in today’s global market” (DfES 2003:18).*

La idea esencial de este discurso, desarrollado a través del marco de la economía del conocimiento, es que potenciar el acceso a la formación de todos los trabajadores no solo favorecerá la prosperidad económica, contribuyendo a incrementar la productividad y disminuir la distancia con los países competidores, sino que también ayudará a reducir el número de personas en riesgo de exclusión social. En este sentido, se enfatiza la necesidad de que los trabajadores abandonen el sistema educativo con una adecuada base de competencias y conocimientos, y continúen formándose, a lo largo de su vida, para poder mantener su empleabilidad y adaptarse a los constante cambios.

*“While is vital that everyone develops a basic platform of education and skills if they are to remain employable throughout life, this will not be enough in itself. The speed of economic change demands that everyone continues to develop and upgrade their skills through” (DfEE 2001:43).*

La empleabilidad es, además, el principal soporte de la seguridad en el empleo en un nuevo orden económico globalizado que acelera el ritmo al que se producen los cambios (DfES 2003)



Complementariamente, se pone el acento en combinar las políticas de oferta con una política fiscal equilibrada y un mercado de trabajo dotado de una alta flexibilidad. En este sentido, el gobierno laborista afirma su compromiso de conservar el mercado laboral del Reino Unido como el más flexible de Europa (DfES 2001).

Por tanto, observamos que el gobierno laborista, también en esta fase, adopta un enfoque político de oferta justificado a partir de un marco interpretativo de la economía del conocimiento muy similar al desarrollado dentro de la EEE. Teniendo en cuenta esto, a continuación analizamos las principales medidas llamadas a potenciar la formación de los trabajadores y parados que aparecen incluidas en los PNA para responder a las directrices de empleo (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?).

En cuanto a la formación ocupacional, las principales medidas se recogen dentro de la directriz 1 de 2003 “*medidas activas y preventivas a favor de los desempleados jóvenes y de larga duración*” (que recogen las antiguas directrices 1y 2). Bajo esta directriz, aparecen nuevamente los programas “New Deal para gente joven” y “New Deal +25”.

En relación al primero, los PNA (2001, 2002, 2003) subrayan la satisfacción del gobierno por sus resultados. Así, el PNA del año 2001 expone que, de acuerdo a un estudio independiente realizado por el “National Institute for Economic and Social Research”, el desempleo juvenil hubiera sido el doble en ausencia de este programa.

La novedad más importante introducida en este programa aparece en el PNA de 2003. Según se recoge en este documento (y en DWP 2004), a partir de abril de 2004, la duración mínima de las opciones posteriores a la fase del “Gateway” (empleo subvencionado, trabajo voluntario, formación etc.) fijada en un principio en 6 meses, se reduce hasta 13 semanas para incrementar su flexibilidad. Las nuevas reformas implican que la opción formativa irá perdiendo importancia a favor de un abanico de servicios adaptados a las necesidades individuales entre los que se incluyen apoyo y asistencia en la búsqueda de empleo y opciones formativas de duración breve (Lindsay 2007).

Según el gestor político entrevistado, la reforma implementada en este programa no responde a la constatación de que la opción formativa no fuera efectiva, dado que, según su valoración, si lo fue, al menos en los primeros años. Por el contrario, argumenta que se debe a cierta obsolescencia inherente a todos los programas de empleo, que les lleva a perder efectividad transcurridos unos años desde su puesta en funcionamiento.

*“Generally, the problem with these is a well recognized issue I think with all labour market programmes that over time, performance tend to be worst in the programmes. Programmes tend to have the best performance in his year two or three, may be four year, and then start to tell off and that’s not unexpected. You did expect to take time, to take a year or so for programmes to really have its strive. And you see that with new deal. So, to focusing on the training option, the training option, evaluations of the training options said that it was very effective, the early evaluations. Subsequent evaluations, and subsequent analysis of performance, later, suggested that the training option was doing progressively worst over the years. But I think that’s a consequence of, largely a consequence of the performance programme tend to deteriorate. I don’t think it was because training became less important in the labour market” (Entrevista GP).*

No obstante, esta misma persona reconoce que la opción formativa supuso una excepción o incluso una anomalía dentro del enfoque “work-first” que orienta el programa. Un enfoque, según su apreciación, eficaz en el contexto del Reino Unido.

*“The programme (New Deal for young people) was very much to help people retain to work as quickly as possible, and that was why many officials’ commentators found that the training option was not effective (...). But the training option in the new deal, it really didn’t fit that work first. One thing that as a country we haven’t resolved is what it the route of full time training for people who are unemployed but the evidence is quite weak on the effects of full time training of unemployed” (Entrevista GP).*

Respecto al “New Deal +25”, los PNA (2001, 2002) dedican un apartado para responder a las críticas expuestas por el Consejo (2001) en las recomendaciones sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados. En este documento, el Consejo insta al Reino Unido a “*reforzar las políticas activas de mercado de trabajo en favor de los adultos desempleados antes de cumplirse los doce meses de desempleo*”, dado que el “New Deal +25” se ofrecía a los adultos que llevaban al menos dos años en el paro.

Según los PNA (2001, 2002), esta recomendación parece no tener demasiado en cuenta que el JSA es un régimen de prestaciones activo, en el que todos los desempleados, independientemente de su edad, deben acudir cada dos semanas a los “jobcentres” para que los técnicos de empleo monitoricen sus actividades de búsqueda de empleo.

Además, transcurridos 6 meses se les obliga a asistir a una entrevista “Restart” y, tras ella, los técnicos de empleo pueden demandar a los beneficiarios participar en las denominadas “Jobseeker Directions” que comprenden desde trabajos de utilidad pública hasta diversos programas activos que priorizan una rápida inserción laboral (ver apartado 1.2 del presente capítulo). Complementariamente, puede hacerse mención a los amplios criterios que definen, dentro de este sistema, la colocación adecuada. Según el gobierno laborista, este enfoque “work-first” funciona de manera efectiva dado que tres cuartas partes de los beneficiarios del JSA encuentran empleo antes de los 6 meses. Asimismo, el gobierno apunta que esta aproximación está en línea con las evidencias detectadas por la OCDE en sus informes, que destacan que las políticas de asistencia en la búsqueda de empleo (incluidas en esta tesis en el eje de servicios al empleo) son las políticas activas más efectivas, por encima de las formativas y, sobre todo, de los programas de empleo a gran escala (PNA 2001, 2002).

Teniendo en cuenta esto, el PNA (2002:10) rechaza llevar a término la recomendación de la EEE, exponiendo que: *“since most unemployed people leave JSA before 12 months, the introduction of non targeted, large-scale programs for the adult unemployed before this point would lead to significant dead-weight costs (probably at least 90%). Perhaps more importantly, participations on such programs could distance jobseekers from the labour market and so reduce their chances of finding work quickly. This would not only be bad for the individual, but would also mean a less efficient labour market, thus reducing employment”*

Es significativo que el gobierno laborista interprete la recomendación de proporcionar un nuevo comienzo a los desempleados adultos antes de que pasen 12 meses en el paro como un ataque a su aproximación liberal a la activación, centrada en favorecer una rápida inserción laboral. Como se observa en la cita, el gobierno del Reino Unido entiende que tal recomendación, que simplemente exhorta a desarrollar políticas activas sin concretar las medidas a aplicar, se encamina a favorecer programas a gran escala que pueden dar lugar a que el parado permanezca alejado del mercado durante un lapso de tiempo excesivo. Esta interpretación explicita la apuesta laborista por el enfoque liberal, distanciándole de propuestas universalistas que conciben proyectos de integración a medio y largo plazo (Barbier 2001; 2006).

Dejando patente su disconformidad con esta recomendación, el gobierno reforma el “New Deal +25” en 2001 reduciendo de dos años a 18 meses el periodo a partir del cual se obliga a los desempleados adultos a participar en el programa. Además, a partir de ese año los parados reciben también los servicios de asesoramiento personalizados incluidos en el “Gateway” del “New Deal para jóvenes” durante 4 meses. Transcurrido este tiempo, participan en un “periodo de actividad intensa”, que incluye opciones que van desde la participación laboral a la formación orientada hacia el empleo de corta duración. Si en este periodo no encuentran empleo, deben participar en un programa formativo o en un empleo subvencionado durante al menos 13 semanas (PNA 2001). A partir del año 2004 el programa se verá sujeto a nuevas reformas similares a las desarrolladas en el “New Deal para jóvenes”, sustituyéndose la opción del empleo subvencionado o el programa formativo por un conjunto de servicios y programas formativos de corta duración adaptados a la necesidades del parado (DWP 2004).

Al ser preguntado por las discrepancias entre la Comisión y el gobierno laborista que llevaron a éste último a rehusar la aplicación de sus recomendaciones (o aceptarlas solo moderadamente), el gestor político entrevistado enfatizó, en primer lugar, el hecho de que las directrices no sean de obligado cumplimiento. Al mismo tiempo, aseveró, para justificar el rechazo frente a sus recomendaciones, que las relaciones entre el gobierno y la Comisión nunca fueron del todo fluidas.

*“The problem here is that the Commission does not have any competence on the UK labour market policies so it can make recommendations, make suggestions, and it comes back to what I was saying, that the working relationships were never strong enough”* (Entrevista GP).

Paralelamente, manifestó que el principal motivo que llevó al gobierno laborista a no aceptar la ampliación del programa a los parados que llevan solo 12 meses en el paro fue principalmente presupuestario. Según sus cálculos, ampliar el programa en los términos recomendados por la Comisión hubiera supuesto un coste adicional de un 20 o 30% que el gobierno laborista no estaba dispuesto a aceptar.

Por otro lado, el gobierno introduce, para dar respuesta a esta directriz, una medida llamada a modernizar el Servicio de Empleo en vistas a aplicar la estrategia de activación de manera más eficaz. Una recomendación presente en las antiguas

directrices 1 y 2 de la primera etapa. Se trata de la creación del “Jobcentre Plus”, una institución que integra en una sola agencia los Servicios de Empleo y las agencias encargadas de proveer las prestaciones sociales. El desarrollo pleno de esta reforma debiera estar completado en el año 2006. De forma conjunta, se prevén cambios en la gobernanza orientados a aumentar la discrecionalidad de las oficinas locales de los nuevos “jobcentres” en la gestión de los fondos y la prestación de los servicios (PNA 2003). Según el gestor político entrevistado, el “Jobcentre Plus” ha sido muy efectivo, siendo además una fuente de inspiración para las reformas de otros países.

*“With regard to Jobcentre Plus I think that the evidence is that it was very effective and that’s a model which has been used and has been learned on in a number of different countries. So I think that has a broad application, the integration of employment services and benefit support, I think has been a real success”* (Entrevista GP).

El representante de la organización empresarial enfatizó, sin embargo, las diferencias de funcionamiento entre los diferentes centros, apuntando que, en líneas generales, la reforma no supuso un cambio radical en la manera de operar de los Servicios de Empleo. Al mismo tiempo, dejó a entrever que el incremento de la autonomía de los centros ha sido también sinónimo de mayores desigualdades territoriales en el acceso a los servicios por parte de los parados.

*“Some of the jobcentres did some great things. I know really started understand locally labour market better. Others, if I’m honest, didn’t change of them (...). I’ll give you an example. In 2009 recession when one of our big retailers closed the doors I know that in one town in the south of England the jobcentre plus staff were outside the doors when the staff were leaving with all the information they needed whereas in another parts of the same region staff are going to join the jobcentre. So that sense or proactivity has taken a long through jobcentre plus. And under new deal, the conclusion I draw is that the better jobcentres showed the potential when they use that. What you didn’t get was a systemic change in the way that jobcentres operated”* (Entrevista OE).

El análisis de las medidas incluidas en las directrices que pueden conducir a los estados a incrementar las políticas de formación ocupacional, así como la información extraída de las entrevistas al respecto, nos lleva a concluir que el gobierno laborista relega a un segundo plano estas opciones. Como se ha descrito, éste prioriza el eje de los Servicios

de Empleo que, en conjunción con un “Régimen Estricto de Prestaciones”, dan forma a un enfoque de activación de orientación liberal que fomenta que los parados se integren en el mercado laboral en el menor tiempo posible (“work-first approach”). Una idea manifestada con claridad por el representante de la organización empresarial:

*“Yes, I think it’s certainly true that the key driver was to get people into work and the philosophical stand behind that was the once people were in work they were able to be bound”* (Entrevista OE)

La evaluación del gasto destinado a las distintas acciones de políticas activas confirma esta idea. Como puede verse en la tabla 20, en el año 2005 el Reino Unido asigna el 6% del gasto en políticas activas a las acciones formativas frente al 26% que, de media, dedican los países que componen la UE15, y el 22% que dedica España. Por el contrario, el eje de servicios al empleo concentra el 88% del gasto en políticas activas, en comparación al 30% en los países de la UE15 y el 14% en España.

**Tabla 20. Gasto en políticas activas de empleo por tipo de actuación Reino Unido, España y UE15 (en % en relación al total) 2005**

Tipo de actuación	Reino Unido	España	UE 15
1. Servicios de Empleo	88,1	13,6	29,7
2. Formación	5,8	22,0	26,1
3. Rotación y reparto de trabajo	0,0	1,3	0,4
4. Incentivos al empleo	2,9	43,0	16,9
5. Inserción discapacitados	2,1	2,8	11,8
6. Creación directa de empleo	1,0	9,7	9,1
7. Incentivo inicio actividad empresarial	0,1	7,6	6,0
<i>Total medidas activas (1-7)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat, “Labour Market Policy. Expenditure” 2005

Según nuestra apreciación, la concreción de este enfoque aumenta, como subrayamos en el apartado concerniente a la primera etapa, el carácter retórico de los discursos en torno a la economía del conocimiento, que explican el paro en base a las insuficiencias formativas de los desempleados. Por otro lado, debemos destacar la escasa influencia de la EEE en su devenir, estando anclado más bien en la estrategia de reforma del sistema de protección social adoptada por el Partido Laborista en 1997, cuyo principal objetivo es reducir la tasa de dependencia.

En cuanto a la formación continua, es, como se ha expuesto a través del análisis de diferentes documentos de esta fase, una prioridad discursiva para el gobierno laborista y está en el centro de su agenda política. Prestando atención a las principales medidas aplicadas en esta fase e incluidas en la directriz 4 (PNA 2001, 2002 y 2003), “*promover el capital humano y la formación a lo largo de la vida*”, nos centraremos exclusivamente en las desarrolladas en Inglaterra que, por otro lado, son las que reciben una mayor atención en los documentos del DfES y del DWP<sup>190</sup>.

Según el PNA de 2003, la estrategia para la potenciación del capital humano se desarrolla en el documento interministerial, “21<sup>st</sup> Century Skills. Realising Our Potential”. No tiene por objetivo iniciar nuevas medidas, sino mejorar el funcionamiento y la coordinación entre las diversas agencias existentes. Los elementos centrales de esta estrategia son: una “Skills Alliance” (Alianza de Cualificaciones); una red de “Sector Skills Councils” (Consejos Sectoriales de Cualificaciones, SSC en adelante, por sus siglas en inglés); y nuevos derechos individuales de formación (PNA 2003).

La “Skills Alliance” la componen el DfES; el DWP; los agentes sociales TUC, CBI y Small Business Council; y las agencias proveedoras de formación. El liderazgo de la alianza recae en el secretario de estado del DfES. Sus objetivos son: implicar a los empresarios y los agentes sociales en la estrategia de mejora de las cualificaciones; monitorizar el progreso de las cualificaciones; asesorar al gobierno; asegurar la colaboración entre las agencias proveedoras de formación a través de agencias regionales; y publicar anualmente los progresos.

En términos concretos, la alianza no introduce ninguna medida ni institución, sino que potencia un nuevo marco relacional, a nivel regional, entre los diferentes agentes existentes con implicación en el desarrollo de formación. Así lo expone el gobierno, “*we do not want to set up new organisations. But the existing organisations must have a Framework which drives constructive, creative Joint working to link the assessment of economic strategy by region and sector*” (DfES 2003:102)

Para ello se propone que las Agencias de Desarrollo Local formulen, de manera autónoma, los denominados Marcos Regionales de Acción para el Empleo y las

---

<sup>190</sup> Esto se debe a que las competencias en materia de formación y educación pertenecen a los gobiernos regionales del norte de Irlanda, Gales y Escocia.

Cualificaciones (FRESA por sus siglas en inglés). Estos planes deben acordarse entre las diferentes instituciones y agentes, entre los que se destacan las “Learning and Skills Council”<sup>191</sup> (LSC); el “Jobcentre Plus”; las autoridades locales; los agentes sociales, los centros de la Ufi etc. Según el gobierno, cada región tiene libertad para desarrollar la estructura que mejor se adapte a sus necesidades, absteniéndose de prescribir una forma particular de partenariado (DfES 2003).

Respecto a los SSC, estos tienen por objetivo aumentar la influencia de las empresas en la oferta de la formación, en aras de favorecer su adaptación a los requerimientos productivos. Por este motivo, su liderazgo corresponde a los empresarios, si bien también tienen representación los sindicatos. La “Sector Skills Development Agency” (Agencia Sectorial para el Desarrollo de las Cualificaciones, SSDA por sus siglas en inglés) es la agencia pública encargada de promover la red de consejos sectoriales. El objetivo principal de los SSC es identificar las necesidades de formación en cada sector y favorecer que los proveedores (en su mayoría del sector privado) concreten una oferta acorde a tales necesidades (DfES 2003; PNA 2003). Sin embargo, desde la perspectiva sindical se ha criticado la ausencia de incentivos para incitar a las empresas a invertir en formación, en línea con los principios del voluntarismo implantados por el gobierno conservador.

*“The fundamental problem with the UK skills formation system and its interrelation with the labour market is our terror of putting any obligations on employers. But we’ve got to the stage where British employers are used to not having any obligations, any responsibilities whatsoever and every political party is scared of telling them to buck up their ideas (...). They (labour party) were quite pusillanimous on this”* (Entrevista CS).

Finalmente, los derechos individuales de formación se introducen para sustituir las cuentas individuales de formación desarrolladas en la etapa anterior. Este programa fue abandonado en 2001 una vez que se detectaron algunos casos de fraude (PNA 2001). Estos derechos otorgan ayudas económicas a jóvenes mayores de 19 años y adultos con

---

<sup>191</sup> El LSC sustituye en Inglaterra a diferentes organismos proveedores de formación existentes, dentro de los cuales el más importante era el formado por las “Training and Skills Council”. A diferencia de estas instituciones, el LSC cuentan con la participación de los sindicatos. El LSC constituye desde 2001 en el único organismo que gestiona los fondos de la formación no académica para mayores de 16 años, mediante una red de oficinas locales.



bajos niveles de cualificación para que participen en programas de formación o de educación académica (PNA 2003).

De la descripción de las medidas se desprende que el enfoque adoptado para favorecer la formación sigue apostando por los mecanismos de mercado como fórmula para desarrollarla sin abandonar, además, la tradición del voluntarismo, a pesar de que aumente la labor del gobierno en su promoción. En este sentido, es reseñable que la responsabilidad en torno a la formación sigue recayendo, de manera prioritaria, en los individuos, sin que se hayan establecido obligaciones legales para que los empresarios inviertan en ella. En base a esto, el enfoque del nuevo laborismo se ha descrito como *“an attempt to create a “modified market” as a half-way point between Conservative marketisation and “Old Labour” regulation and planning”* (Clough 2007:10).

Nuevamente, no encontramos indicios de la influencia de la EEE, si bien tampoco podemos afirmar que las medidas adoptadas se alejen de sus recomendaciones, marcadas, como se ha apuntado, por su imprecisión. Desde una perspectiva más crítica, puede sostenerse que el afán de la EEE en representar la formación continua como una responsabilidad compartida entre el estado, las empresas y los trabajadores, no se ha trasladado de manera equilibrada en el enfoque del Reino Unido. Adicionalmente, destacamos nuevamente la falta de dotación presupuestaria que acompaña la aplicación de las nuevas medidas.

### 2.2.3- El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social

El marco interpretativo de los desincentivos sigue estando muy presente en el discurso político del gobierno laborista en esta fase. De este modo, el desempleo y la inactividad de ciertos colectivos se explica como consecuencia del sistema de protección social (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?), subrayándose la influencia negativa de diferentes prestaciones sociales que siguen sin exigir nada a cambio a sus beneficiarios, propiciando su instalación en la dependencia.

*“Rather than being a solution to these problems, the welfare system has become part of the problem itself. For an increase number of people, it offers little more than a fortnightly benefit cheque”* (DfEE 2001:1)

En base a estos diagnósticos, el gobierno laborista se esfuerza por extender (**pronóstico**, ¿qué hacer?) los programas de “welfare to work” a todos los parados e inactivos que reciben algún tipo de prestación social reforzando su enfoque “work-first”: “*A work first approach to moving people from welfare into work emphasizing both the rights and responsibilities of individuals*” (PNA 2003:3)

Para verificar las similitudes entre el enfoque del gobierno laborista y el propuesto por la EEE, a continuación analizamos las medidas activadoras desarrolladas para los colectivos a los que las instituciones europeas conceden un mayor protagonismo (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?): trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social y mujeres.

#### 2.2.3.1- Trabajadores de edad avanzada

En esta etapa se aprueba, en el Consejo de Estocolmo de 2001, el objetivo de ampliar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años hasta el 50% para 2010. Para alcanzarlo, las directrices de empleo (directriz 5, 2003) recomiendan eliminar los incentivos ofrecidos a la jubilación anticipada. Al mismo tiempo se alienta a los estados a aplicar estímulos dirigidos a los empresarios para animarlos a contratar a trabajadores de edad avanzada.

El Reino Unido presenta en este periodo y los sucesivos una tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada (50-64 años) superior a la media europea, situándose tan solo por detrás de Dinamarca y Suecia (OCDE 2004). Además, el Reino Unido ya había superado en el año 2001 el objetivo aprobado en el Consejo de Estocolmo, situándose la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años en el 53% (PNA 2001).

A diferencia de lo acontecido en España, en el Reino Unido las políticas de jubilación anticipada apenas han sido utilizadas. La flexibilidad de la legislación protectora del empleo es un factor que ha favorecido un uso limitado de estos mecanismos. Debido a esto, los PNA de esta etapa no recogen medidas activadoras en este campo, cuestión que revela que la EEE aborda problemas que pueden no ser compartidos por todos los estados, en base a las diferencias institucionales existentes.

Sin embargo, diversas fuentes (Beatty et al. 2002, 2007; Barbier 2001; OCDE 2004) han advertido que existe un elevado nivel de inactividad entre los trabajadores de edad avanzada enmascarado por las prestaciones por discapacidad. En este sentido, la OCDE (2004) ha argumentado que estas prestaciones se han empleado en el Reino Unido como políticas de jubilación anticipada. Según Beatty et al. (2002, 2007), en la década de los 90 y en los primeros años 2000, el descenso del paro en las antiguas zonas industriales (especialmente en las cuencas mineras) se debió en buena parte a la entrada de los trabajadores de edad avanzada afectados por la reestructuración industrial en el sistema de protección social por discapacidad. El que los beneficiarios de prestaciones por discapacidad se concentren de manera desproporcionada en el norte de Inglaterra, Escocia y Gales, tradicionalmente industriales, evidencia este proceso a la vez que ensombrece la trayectoria del mercado laboral del Reino Unido (Beatty et al. 2002, 2007).

En esta misma línea, el representante sindical entrevistado afirma que en los años 80 y 90, las directrices gubernamentales que llegaban a los Servicios de Empleo alentaban a insertar al mayor número de parados posibles dentro del sistema de protección social por discapacidad. E indica que, en este ámbito, los sindicatos actuaron de la misma manera, ayudando a los trabajadores sindicados de edad avanzada que sufrieron la reestructuración industrial de los 80 a insertarse en el sistema de protección social por discapacidad, más generoso que el de desempleo.

*“What we had in the 1980s and the early 90s was a huge increase in the number of people on disability benefits and indeed if you talk to people who work for our public employment service during the time when we had over 3 million people unemployed in the 80s, they will tell you that the instruction came down from on high that everyone who could qualify for a disability benefit was to be got off unemployment benefit and put on that”* (Entrevista CS).

*“Unions went along with that. When we were negotiating redundancies we would do everything we could to help our members claim disability benefit because the sad fact was that when there were big redundancies, especially the middle-aged and older workers had very little chance of getting another job and they'd get a higher rate of benefit on the disability benefit”* (Entrevista CS).

El gobierno laborista es consciente de esta realidad, aseverando en el documento que marca su estrategia activadora en su segunda legislatura que “*by 1997, nearly 1 in 5 men ages between 50 and state retirement age were on some sort of sickness or disability benefits*” (DfES 2001:7). En base a esto, incluye cada vez más en su agenda política la activación de las personas receptoras de prestaciones por discapacidad, aunque sin circunscribirla a los trabajadores de edad avanzada.

En cuanto a la recomendación de los estímulos a los empresarios, ésta tampoco se lleva a término, dado que el enfoque de activación del Reino Unido se centra en los incentivos dirigidos a los individuos. El limitado peso de las cotizaciones empresariales en la financiación del sistema de protección social explica en buena parte la falta de interés por estas políticas activas de demanda, generalmente desarrolladas en países cuyos sistemas de protección social se desarrollan a partir de una lógica Bismarkiana (España, Francia o Alemana proporcionan ejemplos a este respecto).

Teniendo presente esto, las medidas incluidas en la directriz 5 (2003) “*promover la prolongación de la vida activa*” incluyen:

- Incentivos financieros aplicados a los trabajadores para que permanezcan el mercado laboral después de que superen la edad de jubilación. Estas medidas no se concretan sino que se indica que se desarrollarán en los próximos años
- “New Deal +50”. Este programa, citado en la fase anterior, ofrece programas activos personalizados, sobre una base voluntaria, a trabajadores mayores de 50 años, de forma similar al resto de programas New Deal.
- Una campaña informativa (“the Age Positive campaign”) destinada a difundir los beneficios del envejecimiento activo en las empresas y los trabajadores

Por tanto, el camino adoptado por el Reino Unido hacia la activación de los trabajadores de edad avanzada difiere del recomendado en la EEE, centrado en los estímulos a los empresarios y la activación de los programas de jubilación anticipada. Las características del sistema de protección social del Reino Unido así como su sistema de regulación del mercado laboral, explican la escasa incidencia de unas recomendaciones ajenas, en buena parte, a las particularidades institucionales de este país.

#### 2.2.3.2- Personas en riesgo de exclusión social

La concepción de la exclusión social como una consecuencia del desempleo sigue estando presente en los documentos políticos de esta fase (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?).

*“The consequences of being out of work for many individuals and their families included not only increased poverty and insecurity, but also a greater risk of poor health, isolation and untimely death” (DfES 2001:9).*

Asimismo, las nociones de “trampa del desempleo” y “trampa de la pobreza” forman parte de las explicaciones del gobierno laborista (**diagnóstico**, ¿cuáles la causa del problema?) en torno al paro y la exclusión. Explicaciones que, como se ha expuesto en distintas ocasiones en esta tesis (ver capítulo III, apartado 2.1.1 y capítulo VI), enfatizan el efecto desincentivador que tienen las prestaciones sociales ofrecidas sin contrapartidas sobre la motivación y las actitudes hacia el empleo de ciertas personas con pocas posibilidades de acceder a puestos de trabajo bien remunerados.

*“The UK’s approach to making work pay focuses on two key problems:*

- *the unemployment trap, when those without work find the difference between in-work and out-of-work too small to provide an incentive to enter the labor market.*
- *the poverty trap, when those in work are discouraged from working longer hours or from taking a better paid job because it may leave them little better off” (PNA 2003:36).*

En base a estos **diagnósticos**, la estrategia del gobierno (**pronóstico**, ¿qué hacer?) para hacer frente al problema de la exclusión social y la trampa del desempleo consiste, por un lado, en introducir prestaciones sociales vinculadas a la participación laboral para fomentar que trabajadores susceptibles de acceder a puestos de bajos salarios prioricen el empleo en detrimento de la dependencia. La prestación más importante introducida en esta etapa es “Working Tax Credit” (WTC). En funcionamiento desde abril del 2003, persigue, según el PNA (2003), aumentar los incentivos hacia el empleo y reducir la persistente pobreza que existe entre la población trabajadora. La diferencia con los “in-work benefits” aprobados en la primera etapa (de los cuales el más importante es el “Working Family Tax Credit”) es su apertura a nuevos colectivos, como los

trabajadores sin hijos a cargo ni ningún tipo de discapacidad mayores de 25 años que trabajan, al menos, treinta horas semanales. Además, el WTC proporciona una ayuda económica a los padres trabajadores de rentas baja para financiar los servicios de cuidado infantil, cubriendo hasta el 70% de los costes. De forma conjunta, aumenta ligeramente el salario mínimo, que pasará de representar el 34.5% del salario medio en el año 2003 a representar el 37.9% en el año 2005, según datos de Eurostat. Un nivel todavía insuficiente para abordar el problema de los trabajadores pobres.

Estas acciones son las únicas medidas que el gobierno laborista introduce en la directriz 8 (2003), *“hacer que trabajar sea rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo”*, a pesar de que ésta también recomendaba revisar la tasas de sustitución y la duración de las prestaciones; así como garantizar una gestión eficaz de las prestaciones, especialmente en conexión con una búsqueda de trabajo efectiva.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, como se ha expuesto, el sistema de protección social del Reino Unido, sobre todo el del desempleo, se ha visto sujeto desde los 90 a un profundo proceso de activación. Dentro de este “Régimen Estricto de Prestaciones”, los subsidios son inferiores a los salarios más bajos, tienen una duración muy limitada (la prestación contributiva del paro solo dura 6 meses) y reclaman diversas medidas activas y de tipo “workfare” a las personas beneficiarias (entrevistas periódicas, cursos de formación, trabajos de utilidad social, etc.). Además, los diversos programas “New Deal” aprobados (sobre todo para jóvenes y mayores de 25 años) han hecho irrealizable para muchos colectivos la opción de recibir una prestación social sin realizar nada a cambio.

Por otro lado, el gobierno laborista pretende, a lo largo de su segunda legislatura, activar todas aquellas prestaciones asistenciales que, a diferencia del JSA, siguen actuando de manera mayoritariamente pasiva, sin imponer condiciones a los beneficiarios. Estas prestaciones son los “Income Benefits” y los “Incapacity Benefits”, que se concentran, principalmente, en los padres/madres solteros/as (de los cuales, se dice, que el 90% son mujeres) y las personas con discapacidad, dos colectivos prioritarios para el gobierno laborista por tener una tasa de empleo bastante más baja que la media (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?), de los cuales solo el segundo recibe cierta atención

dentro de la EEE<sup>192</sup>. El diseño de tales prestaciones es, para el gobierno laborista, una de las principales causas que explican la menor participación laboral de estos colectivos. (**diagnóstico**, ¿cuál es la causa del problema?).

*“There are still around 3 ½ million people claiming benefits either as lone parents or because they are ill or disabled. For some, work is not a viable option: and for them we want to deliver greater support and security. But the majority can and do want to work, given the right sort of support”* (DfES 2001:24).

El objetivo es que todas las personas en edad activa, especialmente los padres/madres solteros/as<sup>193</sup> y las personas con discapacidad, que reciben algún tipo de prestación tengan que realizar al menos una entrevista con un asesor personal para aumentar su motivación hacia el empleo. Se trata de las denominadas “Work Focused Interviews”.

Según Lindsay (2007), la apuesta por activar a las personas más alejadas del mercado laboral marca una nueva etapa en la agenda activadora del Partido Laborista, distanciándose de la primera legislatura en la cual los jóvenes y los desempleados de larga duración fueron los colectivos que recibieron mayor atención. Una apreciación correcta que, no obstante, podría matizarse, dado que, como hemos mostrado en el apartado 2.1.2.2 de este capítulo, el gobierno laborista ya afirmaba en el año 1998 que su objetivo a largo plazo era que cualquier persona beneficiaria de algún tipo de prestación tuviera que realizar una entrevista laboral (DfEE 1998b).

Esta reforma está muy ligada al desarrollo del “Jobcentre Plus”, la institución organizada a nivel local a la cual debe dirigirse ahora toda persona que reciba algún subsidio. Asimismo, refleja la culminación de los esfuerzos iniciados con el proyecto piloto del “Single Work Focused Gateway”.

*“With the start of Jobcentre Plus, everybody making a claim to benefit in those areas will be required to take part in work-focused interviews, to find about the options available to them”* (DWP 2001:73, en Daguerre 2004).

---

<sup>192</sup> La directriz 8 (2003) hace mención a la necesidad de activar las prestaciones que recaen sobre “los trabajadores poco cualificados, con discapacidad o alejados del mercado de trabajo”

<sup>193</sup> Desde abril del 2001 las entrevistas laborales son obligatorias para todos los padres/madres solteros/as beneficiarios de alguna prestación social (DfEE 2001). Posteriormente, se introduce su obligatoriedad en ciertas áreas para personas con discapacidad

La introducción de las “Work Focused Interviews” para padres solteros y personas que padecen algún tipo de discapacidad consagra un enfoque de activación liberal que trata de ejercer un control regular, a través de las oficinas locales del “Jobcentre Plus”, sobre el comportamiento de los beneficiarios de prestaciones sociales, orientado a estimular su salida de la dependencia. Además, consolida su apuesta por una aproximación “work-first” que antepone una rápida inserción laboral frente a otras opciones, como la formación (Daguerre 2004).

#### 2.2.3.3- Mujeres

En este periodo la cuestión de los desincentivos asociados a los sistemas de protección social pone el acento, en el caso de las mujeres, en el déficit de servicios de cuidado de niños de tres años y menores. Una cuestión que, si bien ya se contemplaba en las directrices de la primera etapa, adquiere un mayor énfasis en las directrices de 2003 al incluirse el objetivo de que se garanticen servicios de cuidado al 91% de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria y al 33% de los niños menores de tres años de edad (directriz 6, 2003. Ver capítulo VI, apartado 2.2).

El **diagnóstico** (¿cuál es la causa del problema?) de que el déficit de los servicios de cuidado a menores desincentiva la participación laboral femenina es aceptado por el gobierno laborista.

*“Evidence show that a lack of suitable, affordable childcare is a major barrier to work particularly for women and lone parents. Over a third of lone mothers not working outside the home say a lack of childcare is the most important reason why they do not work” (DfES 2001:31).*

Asumiendo este diagnóstico para explicar las desigualdades en el acceso al empleo entre hombres y mujeres, el gobierno incluye en los PNA (2002, 2003) medidas (**pronóstico**, ¿qué hacer?) como el WTC, explicado en el apartado anterior, que proporciona una ayuda económica a los padres trabajadores de salarios bajos para financiar los servicios de cuidado infantil. Una medida estrictamente condicionada a la participación laboral. También se expone el compromiso del gobierno, a través de la “National Childcare Strategy”, incluida ya en las directrices de 1999, de asegurar servicios asequibles de cuidado a los niños de hasta 14 años que incluyen, además, actividades desarrolladas fuera del horario escolar. Estas medidas denotan un importante cambio al concebir el



cuidado de los niños como una responsabilidad pública y no como una responsabilidad de las familias, como ha ocurrido tradicionalmente en el contexto liberal del Reino Unido (Esping- Andersen 1990, 1999). Sin embargo, debe aclararse que la implementación de esta estrategia de desarrollo de los servicios de cuidado de niños presenta importantes lagunas, situándose lejos de los ejemplos que proporcionan los países nórdicos al respecto (Lewis y Campbell 2007a, 2007b). Dado que estas políticas persisten en la tercera fase de la EEE, aportaremos la valoración crítica respecto a su aplicación en el último apartado.

Otras medidas que el gobierno laborista introduce en el PNA (2003) dentro de la directriz 6 “*igualdad entre hombres y mujeres*” tratan de favorecer la conciliación entre la vida laboral y familiar, mejorando los derechos de paternidad y maternidad. Dentro de estas medidas, se amplía el periodo de baja por maternidad retribuido de 18 a 26 semanas y se introduce un permiso de paternidad no retribuido de 13 semanas (18 si los hijos padecen alguna discapacidad).

Por otro lado, es destacable la regulación, aprobada en el año 2003, del derecho a solicitar una flexibilización de la jornada laboral para atender el cuidado de los hijos menores (PNA 2003). Esta política de conciliación, implementada con la aquiescencia de las organizaciones empresariales, suscita de nuevo dudas debido a su posición neutral en relación del género. Como subraya Pascall (2008), dado que son las mujeres las que generalmente sacrifican su tiempo laboral para ampliar el dedicado al trabajo de cuidado, este nuevo derecho ha sido ejercido mayoritariamente por madres, teniendo por tanto poca incidencia en la mejora de la igualdad de género. Además, la negativa del gobierno laborista a poner en práctica una regulación menos laxa de la jornada laboral<sup>194</sup> en uno de los países europeos en el que los padres trabajan más horas y las madres son más propensas a ocupar empleos de jornada parcial, no hace sino ahondar en la persistencia de la desigualdad (Lewis y Campbell 2007b).

---

<sup>194</sup> El Reino Unido utilizó la cláusula de descuelgue para saltarse la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo que prohíbe jornadas semanales superiores a 48 horas. Según un documento de consulta sobre la directiva del Department of Trade and Industry (2004), el tiempo de trabajo se concibe como una decisión individual. Teniendo en cuenta esto, Lewis y Campbell (2007) sostienen que las extensas jornadas laborales de los hombres del Reino Unido no han significado un problema para el gobierno laborista. En lugar de esto, ha tratado de promover flexibilidad horaria para adaptar las necesidades de los trabajadores a las exigencias productivas.

A tenor de estas críticas, podría decirse que el gobierno laborista no tiene en cuenta la recomendación expresada en la directriz 6 de 2003 de “*fomentar el reparto de las responsabilidades familiares*”. No obstante, dado que la EEE no concreta ninguna medida para alcanzar dicho fin, tampoco parece razonable argumentar que el gobierno laborista incumplió esta directriz.

En suma, observamos que el gobierno acepta una parte de los diagnósticos en torno a la desigualdad desarrollados por las instituciones europeas, favoreciendo una mayor provisión de servicios de cuidado infantil, principalmente a través de subsidios o créditos dirigidos a los padres y madres trabajadores. Apreciamos también una creciente importancia y visibilización de los problemas vinculados a la desigualdad y a la segregación ocupacional que, no obstante, no se traducen en medidas ambiciosas para abordarlos debido al rechazo del gobierno laborista a la regulación laboral.

### *2.3- 3ª Fase EEE 2005-2008*

Recordamos que la tercera fase de la EEE está marcada por la integración de las directrices de empleo y las directrices económicas. De este modo, las nuevas directrices contienen recomendaciones relativas a las políticas macroeconómicas, al empleo y a las reformas estructurales. Paralelamente, se introduce una reforma en el método de gobernanza, que termina con las obligaciones previas relativas a la presentación de informes anuales. Así, los Planes Nacionales de Acción (PNA) son sustituidos por los Planes Nacionales de Reforma (PNR), que se presentan cada tres años, adaptándose al nuevo ciclo temporal de las directrices integradas (2005-2008). Su contenido incluye las diferentes reformas que los estados desarrollan en el plano de las políticas económicas y de empleo para alcanzar los objetivos de Lisboa, presentando por tanto mucha más información que los PNA.

Tales cambios coinciden con la emergencia a escala europea del debate de la flexiseguridad que, como se expone en el capítulo VI apartado 3, centraliza las discusiones europeas en materia de empleo. Una noción ausente en los documentos políticos del Reino Unido, los cuales se decantan por la expresión “flexibilidad y justicia” (DWP 2005; PNR 2005, 2006). Como se desprende también de la entrevista con GP, el concepto de “flexiseguridad” no ha estado presente en el debate de un país en el que existe un amplio consenso entre los principales partidos políticos, e incluso

entre los agentes sociales, en relación al alto grado de flexibilidad existente. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los países cuyas reformas dieron origen al término (principalmente Dinamarca y Países Bajos) aplicaron, simultáneamente, reformas que afectaron tanto a la dimensión de la flexibilidad como a la de la seguridad (ver capítulo, apartado 1.1). Una racionalidad ajena a las reformas desarrolladas en el Reino Unido en las últimas décadas las cuales, a lo sumo, pueden haber mejorado indirectamente la seguridad en el empleo aumentando los recursos destinados a los Servicios de Empleo.

En este periodo, el Partido Laborista continúa en el gobierno tras haber ganado las elecciones de 2005, siendo por tanto el responsable de redactar el PNR objeto de análisis en este apartado (2005-2008). En él, se compromete a alcanzar en el futuro la nueva y más ambiciosa concepción del pleno empleo adoptada en el documento “Opportunity and security through life” (DWP 2005). Esta concepción se vincula, como en la EEE, a la movilización de la población en edad de trabajar, estableciéndose como indicador de referencia a alcanzar una tasa de empleo del 80%, una vez que se han superado, con cinco años de antelación, los objetivos de Lisboa<sup>195</sup>. Asimismo, es reseñable que el compromiso con este ambicioso objetivo del pleno empleo se justifica, al igual que en la EEE, aludiendo al problema de la sostenibilidad del estado de bienestar. En cambio, apenas se presta atención a la calidad del empleo, lo que puede entenderse si se contempla el arraigo que la norma social del empleo flexibilizado tiene en el Reino Unido. Como se desprende de la entrevista con el gestor político, el partido laborista parece mostrarse más proclive a tolerar la precariedad entre ciertos colectivos como las mujeres, los jóvenes o la población inmigrante (eludiendo una regulación más protectora), que a renunciar a la consecución de elevadas tasas de empleo.

*“In the he UK there’s a trade-off. We have quiet a lot unproductive and low paid jobs but we also have probably the highest employment rate for women than any country in this world a part for the Nordics, which is higher,*

*- But the problem of the part-time... (pregunta del doctorando)*

*- Yes, but they’re in work! Yes, I mean this is the trade-off. We could have a massively more regulated labour market, with lower employment and high paid, but who would*

---

<sup>195</sup> En el 2005, la tasa de empleo se sitúa en el 71,6%, la de los trabajadores de edad avanzada en el 56,2% y la de las mujeres en el 66,7% según los datos de Eurostat (PNR 2005)

*lose out? Young people lose out. I mean that's the problem in many countries outside Germany and Austria. With very regulated labour market is young people lose out, is migrants, is older people, and is often women. And that's actually those groups do relatively well. In fact the employment rate for migrants is higher than the employment rate for no migrants in GB. Those groups do relatively well, but they do relatively well because we have a very flexible labour market and there are quite a lot of part-time and low paid jobs” (Entrevista GP).*

A tenor del nuevo objetivo de alcanzar una tasa de empleo del 80%, el PNR (2005) se estructura en torno a 3 áreas temáticas:

1. Estabilidad macroeconómica para el crecimiento y el empleo
2. Promoción de la productividad
3. Incremento de las oportunidades de empleo para todos

Al igual que en el PNR de España, no hay referencias directas a las directrices de empleo de la EEE. Con esta estructura, las respuestas políticas que de manera más específica atañen a las directrices de empleo se sitúan, fundamentalmente, en las áreas segunda y tercera.

Teniendo presente las características del primer PNR (2005-2008), a continuación analizamos la relación entre el enfoque de la activación recomendado por la EEE y el desarrollado en el Reino Unido durante el periodo de vigencia del primer plan de directrices integradas.

### 2.3.1- Situación del mercado laboral

En esta fase, la evolución del mercado laboral es menos positiva que en las anteriores. La ralentización del crecimiento económico apuntada en los PNR (2005, 2006, 2007) incide negativamente en el empleo. Así, la tasa de paro aumenta 0,8% puntos desde el 2005 hasta el 2008 y la tasa de empleo disminuye aunque de manera poco significativa (0,2 puntos). Sin embargo, es reseñable que este incremento del paro se explica en buena parte en base al aumento de la población activa. Como se observa en la tabla 22, la tasa de actividad se incrementa en 0,4 puntos desde 2005 hasta 2008.

Por sexos, la evolución del empleo es prácticamente idéntica. El paro aumenta ligeramente para los dos sexos al igual que lo hace la tasa de actividad, mientras que la tasa de empleo se mantiene estable o disminuye de manera poco significativa (-0,4 puntos) en el caso de los hombres.

**Tabla 21. Tasa de paro, de actividad y de empleo Reino Unido 2005-2008**

<b>TOTAL</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Tasa de paro	4.8	5.4	5.3	5.6
Tasa de actividad	75.4	75.7	75.5	75.8
Tasa de empleo	71.7	71.6	71.5	71.5
<b>MUJERES</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Tasa de paro	4.3	4.9	5.0	5.1
Tasa de actividad	68.8	69.2	69.0	69.4
Tasa de empleo	65.8	65.8	65.5	65.8
<b>HOMBRES</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Tasa de paro	5.2	5.8	5.6	6.1
Tasa de actividad	82.0	82.3	82.2	82.4
Tasa de empleo	77.7	77.5	77.5	77.3

Fuente: Labour Force Survey. Eurostat. Media Anual

En cuanto a la evolución del empleo a tiempo parcial, las abultadas diferencias entre sexos persisten, a pesar de se aprecia un ligero repunte del empleo a tiempo parcial masculino, continuando al tendencia observada en la fase anterior (aumenta 0,9 puntos desde 2005 hasta 2008), y un descenso aún menor del empleo a tiempo parcial femenino (- 0,8 puntos desde 2005 hasta 2008)

### 2.3.2- El marco interpretativo de la economía del conocimiento

El marco interpretativo de la economía del conocimiento desarrollado por las instituciones europeas en este periodo no presenta novedades relevantes respecto a la fase anterior (ver capítulo VI, apartado 3.1).

En relación al gobierno laborista, el análisis de algunos de los documentos políticos más importantes de este periodo como “Opportunity and security throughout Life” (DWP 2005), “Prosperity fo all in the global economy- world class skills” (Lord Leitch 2006) y, por supuesto, el PNR (2005) y sus actualizaciones anuales (PNR 2006, 2007), nos permite sostener que el marco interpretativo de la economía del conocimiento presenta

ciertos cambios respecto a las fases anteriores que, no obstante, no alteran su cometido esencial: justificar un enfoque de oferta frente al desempleo.

Una de las diferencias detectadas en esta fase en relación al discurso europeo tiene que ver con la importancia otorgada a las presiones que ejerce la globalización. Importancia que, si bien siempre ha estado presente en el discurso del nuevo laborismo, se exagera en los documentos analizados de este periodo.

En el discurso político del Reino Unido, la globalización se presenta como una fuerza de cambio que, en combinación con otros procesos entre los que se destacan las transformaciones tecnológicas, acelera la transición hacia la economía del conocimiento, incrementando las demandas de cualificación que recaen sobre los trabajadores. Estas ideas denotan la influencia ejercida por la estrategia de empleo de la OCDE, que tiende a atribuir con mayor frecuencia que la EEE los cambios en el mercado laboral a la globalización (Jacobsson 2004b). Aspecto este que se manifestó en la entrevista con el gestor político. Las razones que, según su opinión, han favorecido una mayor comunicación e intercambio de ideas con la OCDE se asientan en la elevada presencia de economistas provenientes del Reino Unido en ella.

*“I think in many ways the OECD the job strategy has probably had as much or more influence in the UK. The OECD job strategy, one of the authors on that was Bill Wells, he become one of the lead economists in the UK government, he was my boss for some years on central labour market and welfare to work and economic strategy, and colleagues of mind have worked in the OECD doing country studies, for example. When the OECD was doing country studies in the latter 2000s, some of those were done by people from here, so there is more an interchange, I think that the OECD and the UK have tended to have more dialogue and operate at working level than we have with the EU actually”* (Entrevista GP)

Confirmando sus observaciones apreciamos que las referencias a esta institución en los documentos de este periodo, y también en los anteriores, son más numerosas que las encontradas para las instituciones europeas y la EEE<sup>196</sup>.

---

<sup>196</sup> En el documento “Prosperity for all in the global economy- world class skills” (Lord Leitch 2006), de importancia fundamental en la estrategia política del gobierno laborista, no hay ninguna cita a la EEE o las instituciones europeas, pero sí varias a la OCDE.

*“The OECD stresses that, as emerging economies start to deliver high skills at moderate cost, the OECD countries must themselves reform their skills policy. As the global economy changes, an economy’s prosperity will be driven increasingly by its skills base”* (Lord Leitch 2006:7).

La narración que enfatiza las presiones ejercidas por la globalización y las transformaciones tecnológicas refleja una apuesta por la retórica de la inevitabilidad de los cambios. Esta retórica contrasta con el discurso observado en la fase anterior, tendente a recalcar la necesidad de que el gobierno actúe de manera proactiva para allanar la transición hacia la economía del conocimiento. En el discurso de esta fase, por el contrario, la globalización se presenta como una fuerza de cambio que exige respuestas políticas adaptativas.

*“This is particularly important (investment in skills) as intensifying international competition and accelerating technological change increase demand for higher level skills”* (PNR 2005:29. Paréntesis incluidos por el doctorando)

El cometido de estos argumentos es presentar el paro como un problema (**diagnóstico** ¿cuál es la causa del problema?) que se explica debido al déficit de cualificaciones de la fuerza de trabajo: *“Individuals who lack qualifications are far more likely to be outside the labour market. The worklessness rate for people with no qualifications is twice as high as for those with a Level 2 qualification”* (PNR 2005:25).

Este discurso obvia que el cambio tecnológico puede incrementar la polarización ocupacional. Por otro lado, no tiene en cuenta que, como Bosch y Wagner (2005a, 2005b) sugieren, los países tienden a especializarse en diferentes servicios productivos dentro de la economía global y no todos son, necesariamente, intensivos en conocimiento (ver capítulo II, apartado 2.3 y 3.2.2).

La mayor propensión al desempleo detectada entre las minorías étnicas y otros grupos desfavorecidos se explica también a partir de este **diagnóstico** que responsabiliza al individuo, minusvalorando de este modo los factores sociales que determinan la desigualdad en el acceso al empleo.

*“Increasingly, skills are a key determinant of employment – less than one half of those with no qualifications are in work, compared to nearly 90 per cent of those with*

*graduate level qualifications (...). Lack of skills can be a key barrier to employment for people from some ethnic minorities and other disadvantaged groups” (Lord Leitch 2006:9)*

Otro elemento discursivo importante, presente también en la anterior fase, remite a los **diagnósticos** (¿cuál es la causa del problema?) en torno al problema de la productividad. Si bien ciertos documentos como el PNR (2005) reconocen la complejidad del problema, aludiendo a factores tales como la falta inversión en I+D, la explicación principal recae de nuevo sobre la oferta laboral.

*“The Review has found that the UK’s relatively poor skills base has constrained productivity and national prosperity. Evidence shows that around one fifth of the UK’s productivity gap with countries such as France and Germany results from the relatively poor skills of workers in the UK – if the UK had similar skill levels as these countries, its national income would be significantly higher” (Lord Leitch 2006:29)*

El objetivo de este **diagnóstico** es, como se señaló en la fase anterior, legitimar una enfoque político (**pronóstico**, ¿qué hacer?) que se basa de manera prioritaria, en el desarrollo de la formación y las cualificaciones de la fuerza de trabajo. Sin embargo, difiere en relación al discurso dominante en la etapa precedente, al presentar a la globalización como un proceso de cambio que aumenta inexorablemente las demandas de cualificación de los trabajadores, reclamando por tanto respuestas adaptativas.

Las políticas formativas son también el principal soporte de la seguridad en el nuevo orden económico globalizado en el cual la noción fordista no puede tener cabida.

*“In the new global economy, economic security cannot be provided by trying to protect particular jobs, attempting to hold back the tide of change. Instead, economic security can only come from ensuring people have the support they need to stay in employment, taking new opportunities as they arise. Skills are a central part of this, equipping people with the flexibility they need to change jobs and careers as the economy changes (Lord Leitch 2006:118)*

Asimismo, observamos un discurso que enfatiza que el desarrollo de la formación y la cualificación de la fuerza de trabajo es la clave para emparejar prosperidad económica y cohesión social dentro de la nueva economía globalizada.



*“There are clear links between skills and wider social outcomes, such as health, crime and social cohesion (...). Where skills were once a key driver of prosperity and fairness, they are now the key driver. Achieving world class skills is the key to achieving economic success and social justice in the new global economy” (Lord Leitch 2006:9).*

Por tanto, apreciamos que, si bien la noción de economía del conocimiento (“knowledge driven economy”) desaparece en los documentos de esta etapa, caracterizados por enfatizar las presiones asociadas a la globalización (especialmente en el documento redactado por Lord Leitch 2006), los diagnósticos y pronósticos son básicamente los mismos. La idea esencial es que la globalización acelera la transición hacia la economía del conocimiento, incrementando las demandas de cualificación. En consecuencia, se representa a las políticas formativas como los instrumentos centrales de las políticas de empleo, a pesar de que, también en esta etapa, el gasto de políticas activas asignado a la formación sea bastante bajo, y muy inferior al de la media de los países de la UE (5% frente al 27% de esa media en 2008, según datos de Eurostat).

Una vez expuestos los principales **diagnósticos** y **pronósticos** que, según nuestro análisis, revelan la presencia del marco interpretativo de la economía del conocimiento en el discurso político del nuevo laborismo, a continuación nos centramos en las medidas (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?) incluidas en el PNR (2005) para favorecer la formación de parados y ocupados.

En relación a las medidas que pueden mejorar las cualificaciones de los parados, el PNR (2005, 2006) cita los programas “New Deal”, de los cuales se dice que han sido particularmente eficaces reduciendo el paro de jóvenes y desempleados de larga duración. Según el gobierno laborista, el “New Deal para jóvenes” ha erradicado virtualmente el desempleo juvenil de larga duración. En base a esto, su intención es extender la lógica de estos programas a nuevos “clientes” caracterizados tradicionalmente por una elevada inactividad, principalmente personas con discapacidad y padres/madres solteros/as (PNR 2006). No obstante, como se apuntó en la fase anterior, estos programas, que ya nacieron con la voluntad de promover una rápida inserción de los parados, han ido relegando, con el paso del tiempo, las opciones formativas a un papel residual. En coherencia con esta evolución, los nuevos programas inspirados en el “New Deal” como los “Pathways to Work” dirigidos a los discapacitados, apenas conceden importancia a la recualificación, estando diseñados

para reducir la dependencia de las prestaciones a través de servicios de asesoramiento en la búsqueda de empleo que promuevan una rápida inserción laboral. Debido a la preponderancia otorgada a este objetivo, los abordamos dentro del marco interpretativo de los desincentivos.

Por otro lado, es reseñable que, si bien el gobierno celebra en los documentos oficiales su éxito, comienza a ser consciente de un fallo de los programas “New Deal”: su ineficacia para favorecer transiciones hacia el empleo estable. Un problema identificado en informes independientes, dentro del cual destaca el “Freud Review” (2007), encargado por el DWP. Esta ineficacia se explica a través del efecto “puerta giratoria”, que implica que los beneficiarios han tendido a transitar del paro a empleos precarios y de corta duración, viéndose forzados en un gran número de ocasiones a reiniciar los programas “New Deal”. Un efecto reconocido por todos los entrevistados, y explicado con especial claridad por el representante de la patronal.

*“There are some data that suggest that there was a certain revolver door element (...) Yes, people work. What was not happening on the new deal and was happening previously was that people just having long periods of unemployment but at this time people was having short periods of unemployed and short periods of employment (...) That’s probably the main criticism that can be made to new deal, sustainability of people in employment”* (Entrevista OE).

*“Most people who went through the new deal did not secure full time employment by the end of it. They went through the options and at that some point they come back to benefits”* (Entrevista GP).

La constatación de este problema refuerza una de las críticas centrales que hemos dirigido a lo largo de esta tesis contra el enfoque de activación liberal o “work-first” (en el capítulo III, apartado 2, y en el capítulo VI): su incapacidad para generar un camino de éxito hacia el pleno empleo de calidad en una sociedad más cohesionada.

Según exponen las personas entrevistadas, la estrategia adoptada por el gobierno laborista en el marco de un mercado de trabajo altamente flexible, habría potenciado que los desempleados con bajos niveles de cualificación y de larga duración se insertaran en trabajos temporales poco productivos y de escasa calidad, sin haber incrementado su nivel de cualificaciones ni mejorado su empleabilidad. Reconociendo

este problema, Lord Freud (2007:53) asevera en su informe que: *“a key challenge is to bridge the gap between the “work-first” strategies which have been found to be effective and the shortfall in skills that is evident in the UK economy”*.

En parte para hacer frente a este problema, el gobierno desarrolla en esta fase el “New Deal for Skills” (iniciada en 2004 como un proyecto piloto de alcance limitado), que permite a los técnicos del “Jobcentre Plus” asesorar a los usuarios poco cualificados sobre las ofertas formativas que mejor se adaptan a sus necesidades, así como a los requerimientos productivos, antes de forzar su rápida inserción (PNR 2006).

Sin embargo, un aspecto que ni los diferentes programas “New Deal” ni la reforma del “Jobcentre Plus” parecen haber resuelto tiene que ver la falta de coordinación entre éstos últimos y los proveedores de formación. Un problema que, según el representante de la patronal entrevistado, conduce en ocasiones a los “Jobcentre Plus” a derivar a los parados hacia cursos formativos que no se corresponden con las demandas locales de las empresas, restando efectividad a sus servicios.

*“I think that the links between social security and training and between training providers and welfare to work providers (that’s jobcentre plus) have not been solved. A classical example will be when we did our report on youth unemployment on 2011 one of the things we did was a focus group with seven long-termed unemployed people. One said you see that warehouse over there? I can get a job in that warehouse over there if I had a certificate on how to drive a forklift truck. So all I need is a week long course to get a driver license. Now my welfare to work provider knows this. But what was available locally is a BETEC diploma on warehousing which I am sure that is very good, but is a yellow long colleague course which government will fund for me but it is not going to make me into work into this time in that warehouse over there. And that’s the kind of thing that in part is not being addressed”* (Entrevista OE).

Esta crítica, expuesta además por un representante de los empresarios, resta credibilidad a los discursos apologeticos en torno a la eficiencia del modelo de provisión público-privado de políticas activas británico. Así, las asunciones expresadas en las entrevistas por los representantes de las organizaciones empresariales en España sobre el conocimiento de las necesidades del tejido productivo por parte de los Servicios de

Empleo británicos (ver capítulo VII, apartado 2.2B), se ven refutadas en nuestra investigación.

Por otro lado, el informe de Lord Leitch (2006:51) llama la atención sobre la necesidad de favorecer la formación de los parados menos cualificados una vez insertados dentro de una empresa, para evitar el efecto “puerta giratoria” de los programas “New Deal”. Estas recomendaciones de Lord Leitch se concretan en la aprobación del “Train to gain”, la medida de formación continua más importante que se aprueba en este periodo; y que tiene entre sus principales objetivos mejorar las competencias de los trabajadores menos cualificados y con menor acceso a la formación continua (PNR 2006, 2007).

El “Train to gain” introduce un servicio de asesoramiento para ayudar a las empresas a que identifiquen las necesidades formativas de sus trabajadores; una oferta formativa flexible provista por diferentes proveedores en el centro de trabajo; y un fondo público para la formación al que pueden acudir las empresas. El DfES es el responsable del programa, si bien se implementa a través de las “Learning and Skill Councils”.

El programa pretende asesorar a las empresas a través de un cuerpo específico de asesores, para que desarrollen cursos de formación adaptados a sus necesidades. El objetivo es focalizar las ayudas en los empleadores menos propensos a invertir en formación y favorecer que ésta se centre en los trabajadores menos cualificados. Por este motivo, el gobierno financia el 100% de los cursos orientados a incrementar la formación de los trabajadores con niveles de cualificación más bajos (hasta el nivel 2, según el marco nacional en vigor, el NQF que, desde 2003, comprende 8 niveles en lugar de 5<sup>197</sup>), y un porcentaje menor de los cursos destinados al personal más cualificado.

Según el representante de la patronal entrevistado, el objetivo del programa fue, precisamente, tratar de revertir el principal problema de los programas “New Deal”: las dificultades de los beneficiarios para permanecer en el mercado de trabajo.

---

<sup>197</sup> Este sistema se sustituye por uno nuevo a partir de 2008, cuya adaptación debiera haber estado completada en el año 2011. El nuevo marco se denomina “Qualification and Credit Framework”. Su principal diferencia con el NQF es que las unidades de competencia se reconocen mediante créditos. Cada crédito puede reconocer pequeños logros formativos, acreditándose hasta cursos de 10 horas de formación. Además, introduce nuevos canales a través de los cuales los empresarios pueden participar en el diseño de las unidades de competencia y las cualificaciones. Al igual que el marco anterior, no está conectado con la educación terciaria, reconociendo principalmente cualificaciones profesionales inferiores a esos niveles educativos (Lester 2011).

*“That comes back to me on the revolver door in new deal. If you move someone into job for the short term and then if he falls in that job again, having not invested in development, there’s actually not better option to work in the first place so the alliance of yes getting in the work first but then once they’re in work get their skills upgrading, it’s really important. And that’s why train to gain come, to trying address that issue”*  
(Entrevista OE)

Otras medidas a destacar hacen referencia a fondos individuales de formación a los que pueden acceder jóvenes y adultos con bajos niveles educativos para financiarse cursos desarrollados por proveedores privados y del tercer sector (PNA 2005, 2006).

Estas medidas no denotan ningún cambio importante en el enfoque formativo adoptado por el gobierno laborista. En efecto, el voluntarismo sigue siendo la principal seña de identidad de las nuevas medidas, en tanto en cuanto no se recoge ninguna obligación para que las empresas inviertan en formación. Además, las empresas siguen sin tener que pagar ninguna cuota para formación, por lo que carecen de incentivos para apostar por estrategias de competitividad fundamentadas en la innovación y la cualificación de la fuerza de trabajo. El análisis del gasto asignado a la formación, claramente inferior al de la media de los países que componen la UE 27, también se mantiene estable, dejando patente nuevamente el “gap” entre retórica y realidad presente en el discurso laborista de la economía del conocimiento. Nuevamente, no encontramos, aquí, indicios de la influencia de la EEE.

### 2.3.3- El marco interpretativo de los desincentivos

Como se expone en la introducción de este apartado 2.3, el objetivo del gobierno laborista de alcanzar una tasa de empleo del 80% está estrechamente vinculado a la necesidad de reducir la dependencia de prestaciones sociales, en vistas a asegurar la sostenibilidad del Estado de Bienestar. En base a este planteamiento, el gobierno continúa llevando a término en esta etapa su propuesta de activación del sistema de protección social británico.

Siguiendo la misma estructura que en los apartados precedentes, a continuación abordamos las medidas activadoras desarrolladas para los colectivos sobre los cuales la EEE recomienda incidir (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?): trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social y mujeres.

### 2.3.3.1- Trabajadores de edad avanzada

Si se comparan los dos documentos que marcan la agenda activadora del gobierno laborista, los del DWP, en la segunda y tercera legislatura, respectivamente<sup>198</sup>, se comprueba que el objetivo de favorecer la permanencia de los trabajadores de edad avanzada en el mercado laboral está más presente en esta etapa que en la anterior. En este sentido, es significativo que los trabajadores de edad avanzada sean uno de los tres colectivos (los otros dos son los padres solteros y las personas con discapacidad) en los cuales se centra el libro verde “A new deal for welfare: Empowering people to work” (DWP 2006). Un documento en el que, nuevamente, no encontramos ninguna mención a la EEE.

El objetivo de promover la permanencia en el mercado de este colectivo se justita (**diagnóstico**, ¿por qué se ve como un problema?), al igual que en la EEE, aludiendo al problema de la sostenibilidad del estado de bienestar que se agudiza como consecuencia del envejecimiento de la población. Un problema compartido, según el gobierno laborista, por todos los países europeos.

*“In common with EU Member States, the UK faces demographic pressures. Under current projections the old-age dependency ratio (the number of people aged 65 years and over relative to the number of people aged 16 to 64 years) will rise from around 25 per cent today to 40 per cent in the early 2030s and then further to around 45 per cent by the middle of the century”* (PNR 2005:9)

Por otra parte, en los documentos del DWP se menciona el problema de la insuficiencia de ingresos (**diagnóstico**, ¿por qué se ve como un problema?) que afecta a la población jubilada. Éste se explica por el gobierno laborista como consecuencia de una retirada prematura del mercado laboral, en la mayoría de casos involuntaria, que impide al trabajador acumular una cantidad de ahorro adecuado. Un problema solamente comprensible si se tiene en cuenta el papel limitado que en el régimen de bienestar británico desempeñan las pensiones públicas (Pierson 2006), cuya cuantía es muy baja<sup>199</sup>. Esta característica fomenta que los trabajadores inviertan más que en otros

---

<sup>198</sup> Nos estamos refiriendo al documento “Towards full employment in a modern society” (DWP 2001) y al documento “Opportunity and security through life” (DWP 2005)

<sup>199</sup> En el Reino Unido el sistema de pensiones público incluye pensiones de tipo asistencial y de tipo contributivo, vinculadas al empleo, que se calculan en función de las aportaciones previas. Sin embargo,

países en fondos privados de pensión y, como consecuencia, estén más expuestos a la pobreza en la vejez si se retiran del mercado laboral a edades no muy avanzadas (Korpi y Joakim 1998).

Para afrontar ambos problemas (sostenibilidad estado de bienestar e insuficiencia de recursos de la población jubilada), el gobierno laborista introduce en su agenda, de manera más enérgica que en legislaturas anteriores, el objetivo de incentivar la permanencia en el mercado laboral de los trabajadores mayores de 50 años.

*“Our aim to support and encourage people over 50 to stay in work addresses both of these issues by: increasing the proportion of the population in work, which will improve the affordability of pensions and generate growth in the economy; and giving people the opportunity to generate more income both in work and in retirement, and potentially reducing the period of time that any savings need to cover”* (DWP 2006:63).

Teniendo en cuenta este objetivo, algunas de las medidas más destacadas que pueden dar respuesta a la imprecisa directriz 18 (2005), que recomienda desarrollar *“unas medidas apropiadas que incentiven el trabajo y disuadan la jubilación temprana”*, son las siguientes (PNR 2005, 2006, 2007; DWP 2005):

- Se incentiva la prolongación de la vida activa más allá de la edad legal de jubilación, incrementándose el porcentaje adicional que se aplica a la base reguladora de la pensión de los trabajadores que permanecen en el mercado más allá de los 65 años de un 7,5% a un 10,4%. Adicionalmente, se ofrece la posibilidad de un pago único de entre 20.000 a 30.000 libras a quienes exceden en 5 años la edad mínima de jubilación (65 años).
- Se prevé incrementar a partir de 2010 desde los 50 a los 55 años la edad mínima a la que una persona puede empezar a cobrar una pensión privada.
- Se prevé igualar con la de los hombres (65 años) la edad mínima a la que las mujeres pueden acceder a la pensión estatal entre 2010 y 2020

---

la tasa de reposición de estas pensiones no ha sido tradicionalmente muy elevada, en base a la fijación de techos de gasto relativamente bajos (Korpi y Joakim 1998).

- Se incentiva, a través de campañas informativas, la no discriminación en razón de la edad. Además, se desarrolla una guía de buenas prácticas en relación a la jubilación progresiva y flexible dirigida a los empresarios.
- Se ofrecen servicios de ayuda en la búsqueda de empleo a personas de 60 años o más beneficiarias de pensiones. Asimismo, se prevé extender los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo a las parejas dependientes mayores de 50 años de los parados beneficiarios del JSA.

Por tanto, observamos que el camino hacia la activación de los trabajadores de edad avanzada no presente novedades sustanciales respecto a la fase anterior. Nuevamente, encontramos incentivos económicos para que los trabajadores permanezcan en el mercado, y políticas activas para favorecer la inserción laboral de los desempleados de edad avanzada, en lugar de estímulos dirigidos a los empresarios (más allá de las campañas informativas). La principal diferencia con la etapa anterior viene determinada por el desarrollo de medidas destinadas a limitar las salidas del mercado laboral, ampliando hasta los 55 años la edad a la cual las personas pueden acceder a una pensión privada.

#### 2.3.3.2- Personas en riesgo de la exclusión

En los apartados precedentes hemos evidenciado que el gobierno laborista tiende a representar la exclusión social como una consecuencia del desempleo prolongado o la inactividad (**diagnóstico**, ¿cuál es a causa del problema?). Esta representación del problema contribuye a legitimar una propuesta activadora del sistema de protección social (**pronóstico**, ¿qué hacer?) que pretende incorporar al mercado laboral a todas las personas en edad activa que se benefician de algún tipo de prestación (JSA, “Income Bedit” e “Incapacity Benefits”, son las principales), anteponiendo para todas ellas el deber de trabajar al derecho a la prestación.

Uno de los elementos centrales de esta estrategia se desarrolla a través del lema retórico, muy presente en la EEE, “making work pay”. Para hacer que el trabajo resulte más rentable que la dependencia a los ojos de ciertos desempleados o inactivos con pocas posibilidades de acceder a empleos con remuneraciones aceptables, el gobierno introdujo, ya en la primera etapa de la EEE, un salario mínimo que se combina con diferentes prestaciones vinculadas a la participación laboral. La experimentación con



diferentes “in-work benefits” circunscritos a categorías particulares de trabajadores (discapacitados, padres solteros, etc.) culmina con el “Working Tax Credit”, de alcance algo más amplio que las prestaciones anteriores de este tipo. Estas medidas siguen presentes en esta etapa.

La valoración de este conjunto de medidas (salario mínimo e “in-work benefits”) para fomentar el empleo en detrimento de la dependencia es bastante positiva en el caso del representante de la organización empresarial, si bien apunta que se podía haber incidido algo más, dentro de esta estrategia, en la reducción de los impuestos que recaen sobre los trabajadores de salarios bajos.

*“What I say is broadly that the government programmes improved the position of the low paid relative to the unemployed and that was critical in moving to work paid and there was more that they could do in terms of marginal tax rates”* (Entrevista OE).

El representante sindical no entró a valorar sus efectos si bien, como expusimos en la primera etapa, se mostró partidario tanto del nivel al cual se fijó el salario mínimo como del desarrollo de los “in-work benefits”.

Por otro lado, hemos apuntado que un elemento relativamente distintivo en la estrategia de activación de la segunda legislatura del gobierno laborista, que coincide con la segunda fase de la EEE, es su focalización en los colectivos más alejados del mercado laboral. Estos colectivos (**atribución de culpa**, ¿quién tiene el problema?) son los padres/madres solteros/as (un colectivo no mencionado en la EEE) y las personas con algún tipo de discapacidad o enfermedad. Ambos tienen en común poseer una tasa media de empleo sustancialmente menor de que la del resto de la población trabajadora. Asimismo, comparten el acceso a prestaciones sociales (“Income Benefits” e “Incapacity Benefits”) que, a diferencia del JSA, actúan de manera mayoritariamente pasiva por lo que, para el gobierno laborista, es relativamente sencillo culpar al diseño de dichas prestaciones de su fracaso laboral, a través de las asunciones presentes en el marco interpretativo de los desincentivos.

La centralidad otorgada a estos colectivos es también el signo distintivo de la estrategia activadora del gobierno laborista en su tercera legislatura, dado que son los que concentran el grueso de las personas instaladas en la dependencia durante periodos prolongados (**diagnóstico**, ¿por qué se ve como un problema?).

*“There remain around 3.1 million people who have been on benefits continuously for over a year (...) Of the 3.1 million total, 2.3 million have been on incapacity benefits for over a year and 600,000 on income support for lone parents” (Lord Freud 2007:43).*

En cuanto a los padres solteros, se reafirma la idea de que favorecer su inserción laboral (**diagnóstico**, ¿por qué se ve como un problema?) es el camino más efectivo para que se alejen de la exclusión social, obviando nuevamente los problemas vinculados a la precariedad laboral que conduce a un número importante de trabajadores a vivir por debajo de la línea de pobreza.

*“Helping lone parents to return to the labour market is the most effective way to ensure their social inclusion and the best route of out of poverty for themselves and their children” (DWP 2005:36; DWP 2006:52).*

Atendiendo a esta idea, el gobierno laborista aumenta la frecuencia de las entrevistas laborales obligatorias (“Work Focused Interviews”) introducidas en la anterior etapa (2001). Desde 2006, los padres/madres solteros/as que se beneficien de prestaciones sociales (generalmente “Income Benefits”) deberán realizar una entrevista cada seis meses en lugar de cada año. Los padres/madres solteros/as con hijos a cargo mayores de diez años que se hayan beneficiado del “Income Benefits” durante al menos un año deberán realizar una entrevista obligatoria cada tres meses (DWP 2006). Según el DWP (2005), es razonable incrementar las exigencias que recaen sobre este colectivo una vez que sus hijos crecen y las exigencias de cuidado disminuyen.

*“Those lone parents with older children who are at secondary school are less likely to have significant childcare constraints, especially when the extra support outlined above is in place. We therefore believe that is reasonable to ask them to engage in some work-related activity, agreed with their personal adviser and tailored to their specific circumstances, in preparation for returning to work” (DWP 2005:38).*

En este sentido, además de incrementar la frecuencia de las entrevistas laborales exigidas a estos padres o madres con hijos mayores de diez años, se crea un nuevo programa, el “Work Search Premium”, que ofrece nuevos incentivos para favorecer la inserción laboral de este colectivo. Este programa ofrece un subsidio de 20 libras semanales que complementa al “Income Benefit”, para aquellos padres/madres solteros/as con hijos mayores de diez años que decidan, voluntariamente, participar en

un proceso de búsqueda intensiva de empleo sobre la base de un plan de inserción acordado con un asesor personal (DWP 2005, 2006; PNR 2005, 2006, 2007).

Paralelamente, se aprueba un nuevo “in-work benefit”, el “In Work Credit”, que ofrece una renta de 40 libras semanales durante un año a los padres/madres solteros/as que se hayan beneficiado del “Income Support” o el JSA durante al menos un año, y acepten un empleo superior a 15 horas semanales.

Respecto a las personas que padecen algún tipo de discapacidad, el objetivo principal del gobierno laborista es diferenciar a aquellos “válidos para el trabajo” de los verdaderamente incapacitados, incentivando la salida de la dependencia de los primeros.

*“Long-term benefit receipt and deterioration into chronic incapacity are not the inevitable consequences of the main health conditions reported by people on the benefit. Only a small proportion of new claimants have very severe conditions such as chronic degenerative illness, tetraplegia o acute mental illness. The majority have more manageable conditions and may want to work”* (DWP 2005:41).

Para favorecer la salida de la dependencia de este colectivo, una de las medidas más importantes es el proyecto piloto “Pathways to Work” que en el año 2005 opera en un 10% del país. Este programa ofrece servicios de asesoramiento y apoyo a la búsqueda de empleo, servicios sanitarios y de rehabilitación y una prestación condicionada a la participación laboral de 40 libras semanales. No obstante, el gestor político entrevistado y el representante del sindicato (partidario del mismo) manifestaron que este programa tuvo una escasa efectividad.

*“Pathways to Work, the evaluations found that it probably didn’t make much difference compared with that would affect if they hadn’t been in Pathways to Work, which is a sing, because actually, a very innovate programme testing conditions management, testing work-focused interviews, testing financial incentives, cash payments, but the evaluations suggested that most of what happened would have happened without the programme mentioned, which is a ... We still don’t know what the right thing to do with people who have health conditions”* (Entrevista GP).

*“We’ve supported most of pathways to work, but unfortunately in practice it turned out not to be a very successful programme. The initial results were extremely encouraging but as time went on it didn’t work so well”* (Entrevista CS).

Sin embargo, la medida activadora más importante es un nuevo subsidio para las personas con discapacidad que sustituye al “Incapacity Benefit”. Se trata del denominado “Employment and Support Allowance”. El DWP (2006:41) lo describe en los siguientes términos: *“the new allowance focuses on how we can help people into work and does not automatically assume that because a person has a significant health condition or disability they are incapable of work. It is vital that the Employment and Support Allowance is built on the principle of rights and responsibilities”*. Como se desprende de la cita, el objetivo del nuevo subsidio es reforzar las exigencias y responsabilidades que recaen sobre las personas con discapacidad, asumiendo que la mayoría de ellas pueden trabajar.

El principal objetivo del nuevo subsidio es diferenciar a las personas verdaderamente incapacitadas para trabajar del resto de personas discapacitadas que sí pueden desempeñar una actividad laboral. Para ello, se refuerza el proceso de evaluación de la minusvalía o discapacidad, a través de un test de capacidad funcional (“Personal Capability Assessment”) de tres meses de duración. Este test determina los derechos a los que tienen acceso y las obligaciones o responsabilidades a las que pueden verse sometidos. Sin embargo, durante esta fase ya se exige acudir a entrevistas laborales en el “Jobcentre Plus”. Si el citado test confirma la incapacidad, la persona podrá recibir la prestación, que es mayor a la que se recibe durante el tiempo del “Personal Capability Assessment”, y acceder a diferentes servicios en función de su situación. Aquellos que padezcan grados de discapacidad leves, emprenderán un plan de inserción que puede incluir la participación obligatoria en ciertos empleos. Si lo rechazan, verán su prestación reducida, siendo equiparada a la que proporciona el nivel asistencial del JSA. Las personas con problemas más severos solo participarán en el plan de inserción si lo desean (DWP 2006; PNR 2006, 2007). Este nuevo subsidio entró en funcionamiento en el año 2008. Según el gestor político entrevistado, ésta fue la medida activadora más efectiva de las que se desarrollaron para este colectivo. También reconoció que el nuevo proceso de evaluación implantado fue excesivamente exigente. Tanto, que el actual gobierno conservador lo ha reformado en vistas a hacerlo menos restrictivo.

*“Labour government introduced employment support allowances in 2008. Employment support allowances replacing capacity benefits and they introduced a new test, a test with the work disability assessment. Now, the assessment is much more rigorous and people have to be more disable, essentially, and they have to have greatest barriers to work. In fact, this government (the conservative government) has made changes in the text because it was too tough. They got to make changes to make it more transparent and fair”* (Entrevista GP).

Por tanto, observamos que, también en esta fase, el signo distintivo de la activación laborista es su focalización en los colectivos padres/madres solteros/as y discapacitados. Ambos ven aumentadas las exigencias condicionadas al disfrute de la prestación. En el caso de las personas con discapacidad se endurecen, además, los criterios que dan acceso a la prestación social.

#### 2.3.3.3- Mujeres

El fomento del empleo femenino es un objetivo que continúa en la agenda política del gobierno en esta etapa, a pesar de que la tasa de empleo femenina del Reino Unido sea, como enfatizan los PNR de este periodo, una de las más altas de Europa, situándose por encima de los objetivos de Lisboa (66% en 2005). Un indicador que enmascara las desigualdades en la duración de la jornada laboral de hombres y mujeres.

Como en las anteriores etapas, algunas de las principales medidas de las cuales pueden beneficiarse las mujeres se circunscriben a aquellas insertas dentro de la categoría de solteras con hijos a cargo (“Work Focused Interviews”, “Work Search Premium”, “In Work Credit”). Colectivo que, como se ha destacado en el apartado anterior, está, junto con las personas discapacitadas, en el centro de la agenda activadora del gobierno laborista. Estas medidas se justifican, generalmente, aludiendo a la necesidad de reducir la pobreza infantil, por lo que difícilmente pueden enmarcarse dentro de la lucha por combatir las desigualdades de género.

De forma conjunta, los PNR de este periodo citan de nuevo la “National Childcare Strategy”, cuyo principal objetivo es favorecer servicios de cuidado asequibles para todos los padres. Esta estrategia denota la aceptación de una parte de los **diagnósticos** (¿cuál es la causa del problema?) en torno a la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres formulados por las instituciones europeas ya en la segunda fase de la

EEE: *“Affordable and high-quality childcare places make returning to work, or taking up education and training, a real option”* (PNR 2005:42).

En este sentido, es destacable que el gobierno afirma en algunos documentos de esta fase que uno de los principales factores que explican que ciertos países como Suecia registren tasas de empleo femeninas superiores a las del Reino Unido, se asiente en sus sistemas de cuidado de la población menor.

*“We are learning from the experience of other countries which have higher employment rates than our own. Sweden is one of the few industrial countries with a higher female employment rate than us. Sweden has a particularly good childcare system and we relieve that our ambitious plan to extend childcare will encourage more married women and lone parents into work, and thereby boost the overall employment rate”* (DWP 2005:27).

En coherencia con estas asunciones, el gobierno aumenta de manera importante el gasto público asignado a esta partida y el número de plazas en las escuelas de educación infantil para niños de 3 y 4 años. Además, se realiza un esfuerzo, a través del programa “Sure Start”, por ampliar las plazas para niños menores de 4 años en las áreas más desfavorecidas. Por otro lado, “Childcare Act”, aprobado en 2006, exige a las autoridades locales asegurar suficientes plazas en los centros de educación infantil para cubrir las necesidades del territorio, particularmente para los padres con dificultades económicas e hijos que padezcan algún tipo de discapacidad (PNR 2007). Sin embargo, la provisión de los servicios se ha mantenido, según Lewis y Campbell (2007a, 2007b), altamente fragmentada e inestable. Así, un estudio de la “National Audit Office” revela que de las 626.000 nuevas plazas creadas entre 1999 y 2003, 301.000 acabaron cerrándose. Además, la sostenibilidad de los centros ha resultado un desafío en las áreas más pobres en las cuales la provisión la realiza fundamentalmente el sector privado. Otros problemas hacen referencia a los bajos niveles formativos y de cualificación de los trabajadores de los centros de educación infantil o guarderías, y al alto coste que sigue suponiendo para los padres. En base a esto, las autoras concluyen que *“the organization of care remains difficult for parents (usually mothers), which in turn has impacted on their choice to enter the labour market”* (Lewis y Campbell 2007b:13)”

Por otro lado el “Work and Family Act” (PNR (2006), aprobado en el año 2006, recoge las siguientes medidas para favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral:

- Se aumenta el periodo de baja por maternidad retribuido de 6 a 9 meses, como un paso intermedio hacia el objetivo de fijarlo en 12 meses al final de la legislatura. Con esta medida, el Reino Unido se sitúa como el país que dispone del permiso más amplio de los miembros de la UE, aunque hay evidencias empíricas que cuestionan la eficacia de los permisos de maternidad de larga duración para promover la igualdad de género. (Lewis y Campbell 2007b)
- Se permite transferir a los padres una parte del periodo de baja por maternidad retribuido (26 semanas)
- Se considera la posibilidad de extender el derecho a una flexibilización de la jornada para los cuidadores de familiares enfermos o que padezcan algún tipo de discapacidad

En suma, puede decirse que la llegada del gobierno laborista ha supuesto un cambio importante en la manera de abordar políticamente las necesidades de cuidado infantil en el Reino Unido. Estas políticas se desarrollan en sintonía con las explicaciones y propuestas esbozadas por las instituciones europeas, denotando asimismo la influencia de los ejemplos nórdicos (Suecia aparece citada en varios documentos). Su principal objetivo es fomentar el empleo femenino y no tanto reducir las desigualdades de género, contribuyendo así a situar la tasa de empleo en el 80%. Cifra que, según el gobierno laborista, asegura la sostenibilidad futura del sistema de protección social. Sin embargo, los esfuerzos políticos desplegados no han ido en la línea de consagrar un verdadero enfoque universalista, basado en una cobertura universal, pública y de calidad, optando por un sistema de proveedores privados o del tercer sector y unos criterios de acceso basados en la comprobación de recursos, que denotan continuidad con las características del sistema de protección social británico.

En cuanto a las políticas de conciliación entre la vida laboral y familia, un ámbito en cierta medida alejado de nuestro objeto de estudio y en el cual la EEE no concreta propuestas específicas, éstas presentan también un importante desarrollo a lo largo de nuestro periodo de estudio. La principal crítica detectada alerta de una concepción de la

conciliación neutra que hace recaer el peso del trabajo de cuidado en las mujeres, eludiendo favorecer una distribución más equitativa del mismo.

### 3- Resumen Conclusivo

El análisis del discurso de los principales documentos políticos, así como de las medidas recogidas en los PNA y las aportaciones de las personas entrevistadas, nos lleva a concluir que la EEE y el enfoque político adoptado por el gobierno laborista presentan un alto grado de afinidad. Sin embargo, también observamos que las instituciones europeas han ejercido una influencia escasa en la política de empleo implementada en el Reino Unido a lo largo del periodo analizado. Así, los documentos más relevantes de cada fase no contienen citas ni referencias a las instituciones europeas, a diferencia de lo que detectamos en el caso español. Paralelamente, es destacable que todas las personas entrevistadas infravaloren la influencia de la EEE en el enfoque de activación desarrollado, destacando además el consenso que en torno a él existía antes de que las instituciones europeas fomentaran su aplicación. En este sentido, coincidimos con la apreciación de Lindsay (2007) que, recordemos, sostenía que la EEE había reforzado y legitimado el enfoque de activación llevado a término por el partido laborista, pero que en ningún caso lo había inspirado.

En relación al marco interpretativo de la economía del conocimiento, hemos evidenciado que una gran parte de sus **diagnósticos** están muy presentes en el discurso político del nuevo laborismo, especialmente durante la primera y la segunda fase de la EEE. Estos diagnósticos, en cierta medida refutados por los datos empíricos existentes sobre las características de los puestos de trabajo del Reino Unido, tienden, por un lado, a representar la economía del conocimiento como un hecho de naturaleza fáctica. La naturalización de este concepto da forma a una narración que exagera las exigencias en términos cualificación e implicación creativa que recaen sobre los trabajadores en el nuevo modo de acumulación postfordista, que se hace extensible incluso a sectores en los que, como en el comercio, se han detectado procesos de taylorización. Paralelamente, la desigualdad en el acceso al empleo se explica como un problema individual, atribuible a la falta de empleabilidad.

Al mismo tiempo, identificamos, en línea con las observaciones de Jessop (2003), una representación de la economía del conocimiento como una guía para reestructurar las



políticas de empleo. Dentro de este discurso, la economía del conocimiento sirve de referente o imaginario para potenciar una estrategia de competitividad que, distanciándose de enfoques pasados centrados en la contención de costes salariales, pretende incrementar la productividad fomentando la cualificación de la fuerza de trabajo. En este sentido, encontramos nociones centrales en el discurso e la tercera vía como “estado inversor” o “welfare positivo” que, rechazando estrategias de redistribución de la riqueza, apuestan por focalizar las inversiones públicas en las políticas activas de empleo. Además, subrayan el imperativo de favorecer un reparto equitativo de las oportunidades, potenciando el acceso a la formación de todos los grupos sociales, especialmente de los más desfavorecidos, en aras de favorecer la inclusión social.

No obstante, una de las tesis centrales que hemos defendido a lo largo de este capítulo es que el discurso presente en el marco interpretativo de la economía del conocimiento tiene un componente retórico muy elevado. Componente que se explicita al analizar las medidas a través de las cuales el gobierno laborista concreta su aproximación política (**pronóstico**, ¿qué medidas específicas?). Así, observamos que, en consonancia con los rasgos del enfoque de activación liberal conceptualizado por Barbier (2001, 2004, 2006), los programas de empleo más significativos, como los diferentes “New Deal”, conceden una importancia limitada a la formación. Su principal impronta es el desarrollo de servicios personalizados de asesoramiento y apoyo en la búsqueda de empleo que, combinados con un “Régimen Estricto de Prestaciones”, se orientan a insertar al parado en el menor tiempo posible, en el marco de unos criterios muy poco restrictivos en relación a la colocación adecuada. Asimismo, son componentes esenciales del mismo opciones propias de las corrientes de “workfare” como los empleos subvencionados o los trabajos ilusoriamente calificados como voluntarios. La aplicación de estos programas ha propiciado que el grueso del gasto en políticas activas se concentre en el eje de los Servicios de Empleo. Como puede verse en la tabla 23, el Reino Unido dedica a estas acciones el 87% del gasto en políticas activas frente al 29% que dedican, de media, los países que componen la UE. Este nivel se ha mantenido estable en los últimos años. Por otra parte, se ha destacado que las opciones formativas de los programas, especialmente en el caso del “New Deal para jóvenes”, pierden importancia a medida que avanza la EEE. Una característica que se confirma cuando se analizan las estadísticas del gasto en políticas de empleo recogidas en la tabla 22, las

cuales reflejan una reducción del presupuesto asignado a las políticas formativas en relación al PIB desde el 0,6% en 1997 hasta el 0,2% en el año 2008. El presupuesto de las políticas activas dedicado a la formación es, además, muy inferior a la media europea (5% frente al 27%) y al existente en España (21%). Por otra parte, la conexión entre los Servicios de Empleo, encargados de los programas “welfare to work”, y los proveedores formativos, en su mayoría agentes privados, presenta debilidades que restan eficiencia a estas medidas.

**Tabla 22. Gasto Reino Unido en políticas de empleo por tipo de actuación (% PIB)**

EJE POLÍTICA ACTIVA	1997	2001	2005	2006	2007	2008
Servicios Públicos de Empleo	0,15	0,25	0,38	0,28	0,27	0,28
Formación	0,6	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Incentivos al empleo	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,27
Total medidas activas	0,25	0,32	0,44	0,32	0,32	0,32
Total medidas pasivas	0,47	0,26	0,18	0,18	0,16	0,20

Fuente: OCDE. “Public expenditure on LMP as a % of GDP”. 2012

**Tabla 23. Gasto en políticas activas de empleo por tipo de actuación Reino Unido, España y UE15 (en % en relación al total) 2008**

Tipo de actuación	Reino Unido	UE15	UE 27
1. Servicios de Empleo	88,1	13,6	29,7
2. Formación	5,8	22,0	26,1
3. Rotación y reparto de trabajo	0,0	1,3	0,4
4. Incentivos al empleo	2,9	43,0	16,9
5. Inserción discapacitados	2,1	2,8	11,8
6. Creación directa de empleo	1,0	9,7	9,1
7. Incentivo inicio actividad empresarial	0,1	7,6	6,0
<i>Total medidas activas (1-7)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat, “Labour Market Policy. Expenditure” 2008

En cuanto a las políticas de formación continua, la principal crítica expuesta hace mención a la desproporción entre la preponderancia otorgada a las responsabilidades de los trabajadores y las escasas exigencias que recaen sobre las empresas, dentro de un enfoque voluntarista y desarrollado a través de mecanismos de mercado, con claros elementos de continuidad con el pasado. Según nuestra apreciación, el énfasis de las instituciones europeas por representar la formación continua como una responsabilidad compartida entre el estado, las empresas y los individuos no se traslada a la práctica del Reino Unido.

Respecto al marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social, nuestro análisis evidencia que éste otorga un sentido fundamental a la reforma del sistema de protección social que el gobierno lleva a término en estos años. A pesar de esto, descartamos que su presencia en el discurso político del nuevo laborismo responda al efecto de la gobernanza por persuasión desarrollada en la EEE, si bien existe una amplia semejanza entre ambos discursos

Así, el gobierno laborista explica la exclusión social, la pobreza y la inactividad de distintos colectivos, al igual que las instituciones europeas, como un problema anclado en el diseño de las prestaciones sociales, limitadas a proveer ingresos sin ofrecer servicios que garanticen que estas personas puedan revertir su situación ni exigir nada a cambio. Atendiendo a los colectivos que reciben una atención prioritaria en la EEE (**atribución de culpa** ¿quién tiene el problema?) observamos que, en el caso de los trabajadores de edad avanzada, la activación se centra en los estímulos fiscales ofrecidos a los individuos. En lo que concierne a las mujeres, se ha destacado que el gobierno laborista acepta una parte importante de los diagnósticos de la EEE, esforzándose por incrementar la oferta de servicios de cuidado de los niños, si bien dejando de lado la atención a la población dependiente adulta. Al mismo tiempo, proliferan las medidas orientadas a favorecer, desde una perspectiva neutral de género, una mejor conciliación de la vida profesional y familiar. Según nuestra valoración, la perspectiva neutral adoptada impide hablar de una asunción del objetivo de la igualdad de género. En cuanto al colectivo de personas en riesgo de exclusión social, éste aparece personificado de manera fundamental en dos grupos cuyas tasas de actividad son claramente inferiores a la media: las personas discapacitadas y los padres (esencialmente madres) solteros. En el caso del primer colectivo, el enfoque de activación termina centrándose en limitar el acceso a las prestaciones por discapacidad, endureciendo de manera notable los criterios de acceso mediante un nuevo examen para evaluar la discapacidad más riguroso. En el caso de los padres/madres solteros/as, el aumento de la coacción de unas medidas que incrementan el control sobre estas personas (fundamentalmente mediante entrevistas laborales regulares) es el elemento principal que marca el devenir de la estrategia de activación. Finalmente, hemos hecho mención a la importancia otorgada por el gobierno laborista al lema retórico de “hacer que el trabajo compense” (“making work pay”). Para ello, se desarrollan diferentes

prestaciones sociales vinculadas a la participación laboral que se combinan con la regulación de un salario mínimo.

## CONCLUSIONES

Una vez expuestos los ocho capítulos que componen la tesis doctoral es el momento de exponer las conclusiones.

En línea con una buena parte de la literatura que ha estudiado la EEE, nuestra investigación ha mostrado que la activación, en tanto que enfoque que redefine la relación entre la protección social y el empleo, en vistas a fomentar que el mayor número posible de personas en edad activa se inserte en el mercado laboral, no solo ostenta un espacio central sino que podríamos decir que está plenamente institucionalizado en la política de empleo europea.

Las primeras referencias al enfoque de la activación y las políticas activas encontradas en los documentos europeos datan de principios de los 90. Algunos de los documentos centrales de estos años, como el Libro Blanco (COM 1993), recomiendan a los estados europeos estrechar la relación entre las políticas de garantía de rentas y las políticas activas, así como potenciar las acciones formativas, aunque combinando estas medidas con propuestas neokeynesianas dirigidas a estimular la demanda. Sin embargo, los sucesivos textos relevantes para la política de empleo, marcarán una pauta que ha seguido, con algunas variaciones, vigente hasta nuestros días, y se aleja de la aspiración keynesiana del Libro Blanco. Dicha pauta se caracteriza por focalizar las intervenciones sobre el empleo, casi de manera exclusiva, en la oferta. Paralelamente, se impondrá la creencia, de ascendencia norteamericana, de que las políticas de garantía de rentas, denominadas como políticas pasivas, desincentivan la participación laboral y fomentan la dependencia.

La puesta en marcha de la EEE no hace sino afianzar la institucionalización del enfoque de la activación en la política de empleo europea. Asumiendo este hecho, ampliamente reconocido, nuestro análisis ha tratado de inferir cuáles son las características principales de este enfoque aceptando que, bajo el concepto, un tanto vago e impreciso, de activación, es posible identificar varios modelos que solo parcialmente guardan relación entre sí. En este sentido, hemos partido de una tipología que, próxima a la perspectiva societal, reconoce dos grados modelos: el universalista y el liberal. Estos modelos emergen, respectivamente, en el contexto nórdico y en el británico, y se

inspiran en concepciones ideológicas de la política de empleo y la protección social radicalmente diferentes que tratan de alcanzar objetivos dispares y, además, tienden a producir distintos efectos en términos de equidad social.

En el modelo universalista, la estrategia de activación rehúsa fomentar el empleo a costa de un incremento de la precariedad y las desigualdades sociales, aspirando a hacer frente a tres objetivos conjuntos y entrelazados: alcanzar el pleno empleo, mejorar la competitividad y aumentar la equidad social. En base a este triple objetivo, se incentiva que las empresas potencien las ventajas competitivas de una fuerza laboral altamente formada, evitando el recurso a una competencia basada en bajos salarios. De esta forma, se concretan propuestas que intentan otorgar a todos los grupos sociales la opción de mejorar su empleabilidad, que se entiende como una responsabilidad colectiva. En relación al seguro de desempleo, éste se concibe como un seguro de reconversión llamado a favorecer inserciones socialmente aceptables que se adecuen a las expectativas de los individuos y permitan conciliar sus demandas con las de la sociedad. Paralelamente, el estado garantiza generosos niveles de protección social y actúa como “patrono de último recurso” si la economía no genera suficientes puestos de trabajo. El modelo liberal, por el contrario, se orienta a reducir la dependencia respecto a diversas prestaciones sociales, dentro de una concepción que asume que estrechando la relación del individuo con el mercado se favorece la equidad y la eficiencia social. En este modelo, el empleo se representa como la única forma legítima de acceder a la protección contra los riesgos, tendiendo a reemplazar a la protección social. Partiendo de estas ideas, las reformas activadoras persiguen que las personas se integren con la mayor premura posible en el mercado laboral, a través de la re-mercantilización del sistema de protección social y la introducción de incentivos al trabajo que dejan escasa autonomía y poder de elección al parado, ya que los requisitos asociados a la colocación adecuada suelen ser poco restrictivos. De manera conjunta, el uso de deducciones fiscales e “in-work benefits” se utiliza para fomentar la participación laboral.

Las amplias diferencias que separan a ambos modelos nos llevaron a prever que la EEE solo podría decantarse por uno de ellos si aspiraba a formular una propuesta libre de contradicciones y dotada de cierta coherencia. A partir de esta asunción, y teniendo en cuenta las aportaciones de la literatura, formulamos las hipótesis que sostienen que las instituciones europeas habían promovido, a lo largo del periodo analizado (1997-2008), un enfoque de activación congruente con los principios del modelo liberal (H1), a través

de marcos interpretativos que explican el desempleo y la inactividad como un problema enraizado en el diseño de los sistemas de protección social (H2).

El análisis del discurso de la activación que hemos llevado a cabo confirma, hasta cierto punto, dichas hipótesis, a pesar de que también hemos detectado la influencia del enfoque universalista, especialmente tras la aprobación de la agenda de Lisboa, es decir, a partir de la segunda fase de la EEE (2001-2005).

### 1- La activación en la EEE: un modelo esencialmente liberal

Para inferir las principales características del enfoque de la activación difundido por la EEE hemos utilizado una metodología basada en el análisis de los marcos interpretativos. Con ello hemos tratado de vincular las principales justificaciones y explicaciones (diagnósticos) que las instituciones europeas formulan para diferentes problemas, con las soluciones propuestas en relación al enfoque de la activación (pronósticos). Al mismo tiempo, hemos adoptado una aproximación crítica destinada a visibilizar o explicitar la distancia entre la retórica y la realidad, presente en las explicaciones y diagnósticos que justifican la activación.

Fruto de este análisis hemos identificado dos marcos interpretativos dominantes; el marco interpretativo de la economía del conocimiento y el marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social. Asimismo, en la segunda y tercera fase identificamos el marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio.

El marco interpretativo de la economía del conocimiento representa al nuevo orden económico emergente, en la primera fase de la EEE (1997-2000), como una realidad incuestionable y un proceso inevitable que se impone a unos actores y unas estructuras condenadas a adaptarse. Dentro de él se describen, como hechos de naturaleza fáctica, extensibles a todos los países de la UE, ciertas evidencias empíricas en torno a la expansión de puestos de trabajo intensivos en cualificaciones. Se trata de un discurso parcial que obvia la variedad de modelos productivos y de empleo existentes en el conjunto de la UE, así como los efectos menos idílicos del proceso de reestructuración del fordismo, manifestados en el incremento de la polarización de las cualificaciones entre el conjunto de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, presupone un orden social meritocrático, dentro del cual los procesos de inclusión y exclusión en el mercado laboral se dirimen a través de criterios exclusivamente técnicos, fundamentados en la

adecuación de las cualificaciones o competencias del trabajador a los empleos ofertados. En consecuencia, el paro se explica como un problema que responde a causas individuales relacionadas con la falta de empleabilidad y la incapacidad de adaptación frente a los cambios. Una explicación que entra claramente en conflicto con la concepción del paro como riesgo social vinculada a la norma social del empleo fordista y con aquella que, a día de hoy, continúa presente en países acostumbrados a padecer, durante periodos recurrentes, altas tasas de desempleo vinculadas a factores de demanda. Paralelamente, la seguridad pasa a entenderse como auto-aseguramiento, relacionándose con el grado de empleabilidad del que dispone cada persona, en lugar de con los dispositivos legales que protegen a los trabajadores contra los despidos y las políticas de garantía de ingresos. El corolario de estas explicaciones, es la focalización de las políticas de empleo en la provisión de acciones formativas que permitan a las personas adquirir las competencias y cualificaciones demandadas en el nuevo contexto, o adaptar las que ya poseían.

En la segunda y tercera fase de la EEE (2001-2008) el marco interpretativo denota la influencia del modelo universalista, representándose la economía del conocimiento como una meta o aspiración a alcanzar. En base a esto, observamos un discurso tendente a ensalzar las ventajas vinculadas a la economía del conocimiento, subrayando sus potencialidades para mejorar la calidad del empleo y emparejar competitividad económica y cohesión social. Las variaciones detectadas en este marco reflejan la revitalización del debate social desencadenada con el “Proceso de Lisboa”. No obstante, el pronóstico se mantiene invariable, centrándose en la potenciación de las políticas formativas. De esta forma, las instituciones europeas entienden que estas políticas, en combinación con las nuevas tecnologías de la información, estimularán la transición hacia una economía del conocimiento generadora de un nuevo círculo virtuoso capaz de aunar, en todos los países de la UE, independientemente de las características de sus modelos productivos y de empleo, eficiencia y equidad social. Por otra parte, cabe destacar que, si bien se exhorta a los estados a incrementar los recursos destinados a las acciones formativas, no se concreta la fórmula de financiación.

El marco interpretativo de los desincentivos en los sistemas de protección social, por su parte, se formula para justificar una propuesta muy próxima al modelo liberal que aspira a que los estados disminuyan la tasa de dependencia. La principal línea argumentativa a partir de la cual se intenta persuadir a los gobernantes de los países europeos para que



incluyan este objetivo en sus agendas políticas alude al problema de la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Una sostenibilidad que cuestionan las presiones demográficas vinculadas al envejecimiento de la población, y las exigencias en torno al déficit y la deuda pública asumidas por los estados miembros de la zona euro en el proceso de integración económica.

Respecto a las explicaciones en torno a las causas que determinan que un porcentaje excesivo de población en edad activa y que puede trabajar estructure sus vidas a través de las políticas de garantía de rentas, éstas varían en función del colectivo objeto de actuación (trabajadores de edad avanzada, personas en riesgo de exclusión social o mujeres). A pesar de esto, destacamos, como preveíamos en nuestra hipótesis 2, la tendencia general a atribuir la responsabilidad a los propios sistemas de protección social, presos de un diseño que favorece e incluso potencia que las personas se instalen en la dependencia del estado, una situación descrita, de manera invariable, como menos ventajosa y tolerable desde el punto de vista ético que la participación en el mercado.

Así, en el caso de los trabajadores de edad avanzada, se culpa a las políticas de jubilación anticipada de obstaculizar el incremento de sus tasas de empleo. Estas políticas influyen negativamente en el comportamiento de trabajadores y empresarios restando, además, atractivo a los instrumentos que, como la formación continua, permiten alargar la vida laboral de las personas. Adicionalmente, encontramos alusiones a los desincentivos fiscales que inhiben la contratación de los trabajadores de edad avanzada, recomendándose, en términos bastante ambiguos, la implementación de “estímulos a los empresarios”. Recomendación que, paradójicamente, puede traducirse en políticas de empleo subvencionado que disminuyen los recursos con los cuales se financian los sistemas de protección social, agravando el problema de su sostenibilidad.

En el caso del colectivo de personas en riesgo de exclusión social se enfatizan las deficiencias de unas políticas de garantía de rentas que, si bien son útiles reduciendo la pobreza, fomentan la dependencia, al proveer ingresos que pueden llegar a superar a los que estas personas podrían obtener a través del mercado. Al mismo tiempo, observamos una aproximación psicologicista al problema del paro que afecta a este difuso colectivo definido, básicamente, por su ausencia en el mercado de trabajo, que atribuye la responsabilidad a los propios individuos, remarcando, a través de un discurso un tanto contradictorio, su desmotivación e incapacidad para adaptarse a las nuevas exigencias

del mundo laboral. En coherencia con estas explicaciones, se reclaman reformas en el diseño de las prestaciones sociales que garanticen que estas personas asuman el compromiso de revertir la situación en la que se encuentran, situando el foco de atención en el comportamiento de los individuos y su ética laboral. Estas explicaciones, dotadas de una fuerte carga moral, pierden peso a medida que avanza la EEE, a pesar de que se mantengan e incluso se refuercen recomendaciones políticas congruentes con una aproximación psicologicista al paro. Esto es especialmente ostensible en las directrices de empleo del año 2003 (directriz 8), en las cuales se insta a los estados a “*conceder prestaciones vinculadas al desempeño de un empleo*”, en línea con los preceptos del enfoque más punitivo posible, el de “workfare”. Es también significativo que el lema retórico de “hacer que el trabajo resulte rentable”, se mantenga a lo largo de las tres etapas analizadas.

Para ampliar las tasas de empleo femeninas, la EEE reclama, sin embargo, ampliar las políticas sociales asociadas a los servicios de cuidado para niños y población dependiente. Aquí, las políticas sociales son aceptadas en tanto en cuanto contribuyen a incrementar las tasas de empleo femeninas, actuando por tanto como un “factor productivo” que favorece no solo la equidad, sino también la eficiencia. Nuestra principal crítica tiene que ver con una representación despolitizada y economicista de las políticas sociales, las cuales aparecen plenamente subordinadas a los objetivos de la competitividad económica.

En lo que respecta al marco interpretativo de la seguridad dentro del cambio, éste se inspira, en gran medida, en el enfoque universalista y, especialmente, en algunos casos representativos del mismo, como el ejemplo danés. A través de él, la Comisión pretende compensar el incremento de la inseguridad que deriva de la necesidad de flexibilizar la regulación laboral, con generosos niveles de protección social, aunque de corta duración, que promuevan actitudes positivas frente al cambio. Prestaciones sociales que, obviamente, debieran articularse con políticas activas. Empero, este marco no se traslada a las directrices de empleo, las cuales en ningún momento recomiendan a los estados elevar el nivel de las prestaciones sociales.

La combinación de estos marcos interpretativos nos lleva concluir que, como manteníamos en nuestras dos primeras hipótesis, el enfoque de activación difundido en la EEE está más cercano al modelo liberal. El hecho de que ciertas ideas y

recomendaciones políticas vinculadas a la necesidad de destinar recursos a la mejora de la formación de los trabajadores, muy presentes en el contexto nórdico, aparezcan en el discurso de las instituciones europeas, no significa, según nuestra apreciación, que la EEE haya adoptado un modelo de tipo universalista. Esto se debe a que tales recomendaciones aparecen desligadas del resto de complementariedades institucionales (políticas sociales generosas, proyectos de integración a medio y largo plazo, acción del estado como patrono de último recurso) que, como Barbier (2001, 2004, 2006) expone, concretan una aproximación destinada a favorecer el acceso igualitario de todos los miembros de la sociedad al empleo de calidad. El enfoque promovido en la EEE, por el contrario, acepta tácitamente que ciertos colectivos desfavorecidos se vean abocados a insertarse a través de empleos de baja calidad, debido a sus déficits de empleabilidad. Por otra parte, no presta atención a las preferencias o expectativas de estos individuos ni tiene en cuenta el imperativo de garantizar inserciones socialmente aceptables, aspectos estos fundamentales dentro de la propuesta universalista que, además, facilitan que los trabajadores y sus representantes acepten las nuevas exigencias que recaen sobre ellos.

En este sentido, mantenemos que priorizar la rápida inserción laboral de los parados sin considerar las características de los puestos de trabajo existentes, puede favorecer, como ocurre en aquellos contextos en los que se han implementado este tipo de enfoques (especialmente Reino Unido y Estados Unidos), la institucionalización de empleos de bajos salarios y de mala calidad. Asimismo, debemos remarcar la existencia de diferentes pautas de inserción detectadas entre distintos colectivos. Aspecto este que hemos ilustrado en el marco teórico y que el discurso de la EEE, en su afán por representar el paro como un problema individual, oculta. El que ciertos colectivos estén más expuestos a ocupar empleos de mala calidad en base a sus atributos societales, invita a reflexionar sobre los efectos de este enfoque en términos de reproducción de las desigualdades sociales. La ausencia de recomendaciones dentro de la EEE encaminadas a favorecer estrategias de redistribución de la riqueza puede reforzar, además, estas externalidades vinculadas al enfoque liberal. En base a estas ideas, pensamos que este enfoque de la activación es socialmente inaceptable dado que supone un paso más en la erosión de la norma social del empleo fordista, al fomentar, incluso con elementos coactivos, la expansión de empleos que en ningún caso se adecuan a los criterios definitorios esta norma, conformando por tanto un escenario en el cual existe una mayor probabilidad de que se den situaciones cercanas a la precariedad. Situaciones frente a las

cuales ciertos colectivos estarán más expuestos que otros. Huelga decir que, teniendo en cuenta lo expuesto, consideramos que esta aproximación es incompatible con los objetivos, presentes en la EEE desde la segunda etapa, de promover el empleo de calidad y la cohesión social.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que un enfoque así solo es viable en términos de resultados si, como se observa en los países en los que se ha aplicado, el mercado de trabajo genera empleos suficientes. La existencia de países y regiones que padecen altos niveles de paro, incluso en periodos de crecimiento económico, es un factor que arroja serias dudas en torno a su eficiencia, especialmente si como ha ocurrido en la EEE no se contemplan, al mismo tiempo, otras actuaciones dirigidas a la demanda.

Este discurso de la activación, con las debilidades expuestas, ha sido solo parcialmente aceptado en el caso de España mientras que, en el Reino Unido, si bien encuentra una amplia resonancia, descubrimos que la influencia de la EEE ha sido muy escasa. En este sentido, podemos decir que nuestras hipótesis 3 y 3.1 se cumplen en parte

## 2- El discurso europeo de la activación en España y el Reino Unido: entre la aceptación parcial y la indiferencia

El discurso de la activación ha tenido cierto impacto en la política española, si bien éste ha sido mayor durante la etapa del gobierno del PP. Esto nos ha llevado a subrayar la importancia de la dimensión ideológica para entender los efectos de un discurso y unos marcos interpretativos excesivamente reduccionistas y en gran medida indiferentes a la realidad española.

El gobierno del PP coincide en el tiempo, prácticamente, con las dos primeras etapas de la EEE (1996-2004). En estos años el discurso europeo legitima y afianza el creciente papel de las acciones formativas en la política de empleo observado en los últimos 90 y primeros 2000. Así, todos los documentos legislativos analizados que introducen cambios en este campo incluyen elementos discursivos atribuibles a la EEE, en la mayoría de los casos explicitados a través de citas a la misma o a las instituciones europeas. En ellos se enfatizan las presiones vinculadas a un nuevo orden económico global, sustentando en la información o el conocimiento, generador de desajustes constantes entre las cualificaciones de los trabajadores y las demandas de las empresas.

Al mismo tiempo, se confieren nuevas funciones a las políticas de empleo relacionadas con la necesidad de anticiparse a los cambios y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Concomitantemente, los recursos destinados a las políticas de formación se incrementan, aunque no lo suficiente como para equipararse con la inversión que destinan, de media, los países de la UE. A pesar de esto, no detectamos que en el discurso político español el diagnóstico del paro basado en la idea de desajuste o déficit formativo sea dominante. Algo que tampoco ocurre en el de los agentes sociales y es congruente con las características del modelo productivo imperante en este periodo de crecimiento económico y de fuerte creación de empleo, en el cual se expande un ingente número de puestos de trabajo en sectores intensivos en mano de obra poco cualificada como la construcción. No obstante, observamos también cierta instrumentalización de este discurso por los agentes sociales. Por parte de los sindicatos, para reclamar un incremento de los recursos destinados a la formación de los trabajadores. Por la de las organizaciones empresariales, para justificar su reclamo de flexibilizar la regulación laboral, especialmente la concerniente a la protección del empleo. En cualquier caso, el hecho de que cada agente lo conecte a reivindicaciones particulares, entroncadas en intereses contrapuestos, ilustra que la EEE está lejos de haber forjado una comunidad epistémica en la cual diferentes actores comparten una misma visión de las políticas de empleo que deben implementarse. Evidencia esta que corrobora nuestra hipótesis 3.2, que sostenía que los agentes sociales interpretarían los marcos interpretativos de la EEE de forma divergente, dadas sus distintas posiciones en el mercado de trabajo, así como el carácter conflictivo de la relación laboral. .

El marco interpretativo que explica el paro o la inactividad en base a los efectos de los sistemas de protección social goza de una mayor aceptación por parte del gobierno del PP, sobre todo a partir de la segunda etapa. Esta aceptación parece vincularse, por un lado, a las presiones derivadas del proceso de revisión iterativo de la EEE, dentro del cual las instituciones europeas, pero también aquellos estados en los cuales los principios de la activación están más arraigados, “*sacan los colores a España*” por el carácter pasivo de su sistema de prestaciones (Entrevista PP). La información extraída de la entrevista a PP también revela que este gobierno compartía los diagnósticos asociados al concepto de la dependencia de las prestaciones formulados por las instituciones europeas, a pesar de que las evidencias empíricas inviten a descartarlos. De esta forma, la EEE aparece como un proceso clave para entender la reforma de la

protección contra el desempleo llevada a cabo por el gobierno en el año 2002, estimulando y otorgando legitimidad a unos planteamientos que, si bien parecen resonar en la cultura política del PP, no estuvieron en su agenda durante la primera legislatura en la que ocupó el gobierno. La reforma finalmente emprendida encaja, formalmente, con las recomendaciones europeas más próximas al modelo liberal, a pesar de que su nivel de substantivización haya sido escaso. Frente a ella, los sindicatos muestran un rechazo frontal, motivado en buena parte por una visión negativa y bastante certera de la calidad y eficiencia de los Servicios de Empleo y de las políticas activas. La organización empresarial, por su parte, se muestra proclive a incrementar la presión sobre los parados para que compitan por los puestos de trabajo existentes, aceptando que el carácter eminentemente pasivo del sistema protector español desalienta la búsqueda y aceptación de empleos.

Empero, el elemento quizás más distintivo del enfoque de activación español que adquiere forma en estos primeros años de la EEE, como es su focalización en las medidas de empleo subvencionado, responde, de manera casi exclusiva, a factores endógenos. Así, el desarrollo de medidas de fomento del empleo estable a través de rebajas en las cotizaciones sociales está vinculado a una particular problemática española, la temporalidad, estrechamente asociada a las reformas flexibilizadoras de la legislación laboral de los 80. En sintonía con diversos autores, hemos destacado que estas medidas, que concentran desde principios del 2000 en torno al 40% de los recursos destinados a las políticas activas, refuerzan una estrategia de competitividad con claros elementos de continuidad con el pasado, centrada en reducir los costes laborales y, mucho menos, en favorecer la innovación y la cualificación de la fuerza de trabajo. Esta evidencia nos lleva a descartar que la economía del conocimiento haya actuado realmente en este país como una guía para la reestructuración de las políticas de empleo.

La llegada al gobierno del PSOE no altera, en líneas generales, los rasgos del enfoque de activación concretado durante las dos legislaturas anteriores, a pesar de que se desarrollen ciertas acciones, tales como el incremento del salario mínimo y algunas prestaciones asistenciales, que denotan una visión de la protección social distinta a la difundida por la EEE, en tanto en cuanto se opone al concepto de dependencia. Además, hemos evidenciado que este gobierno descarta hacer efectiva la nueva regulación de la protección contra el desempleo aprobada por el PP, permitiendo a los parados disfrutar de un amplio margen de libertad durante el tiempo que tienen derecho a las

prestaciones. La contraparte a esta postura, es que apenas se otorga prioridad a la mejora de los Servicios de Empleo y las políticas activas.

El caso del Reino Unido revela que, en este país, en el cual los principios de la activación orientan la reforma de las políticas de empleo y los sistemas de protección social desde los 80, la EEE ha actuado más como un mecanismo de legitimación de ciertas acciones del gobierno laborista que como una fuente de inspiración. Como preveíamos en nuestra hipótesis 3.1, que sostenía que el modelo de activación del Reino Unido mostraría mayor afinidad que el español con el modelo de activación de corte liberal preconizado por la EEE, detectamos una gran similitud entre los planteamientos en torno a la reforma del sistema de protección social formulados por el gobierno laborista y aquellos presentes en los documentos de las instituciones europeas. Algo especialmente notorio en la tendencia del gobierno británico a centrarse en la lucha contra la exclusión social, una noción fundamental en el discurso del nuevo laborismo que desplaza al objetivo de la lucha contra las desigualdades. En relación a esta concepción de la inclusión social estructurada en torno al mercado, se promueven medidas que incrementan el control sobre el comportamiento de ciertos colectivos que registran tasas de empleo inferiores a la media (principalmente jóvenes, padres/madres solteros/as y personas con discapacidad), forzándolos, por ejemplo, a acudir a entrevistas laborales con cierta periodicidad. También se amplían las exigencias a las cuales se ven sujetas las personas, incluyéndose aquí un elenco de acciones obligatorias vinculadas al cobro de las prestaciones que va desde cursos formativos, generalmente cursillos de corta duración, hasta actividades laborales de utilidad social. En el caso de colectivos como las personas con discapacidad, se endurecen, además, las condiciones que dan acceso a los subsidios.

Otra muestra del grado de afinidad entre las propuestas de la EEE y el enfoque político del gobierno laborista es que el lema de “hacer que el trabajo resulte rentable” otorga sentido en el Reino Unido a toda una serie de incentivos fiscales y prestaciones vinculadas a la participación laboral (“in-work benefits”) que se regulan a lo largo del periodo analizado y contribuyen a la institucionalización de empleos de bajos salarios.

Esta orientación, destinada a que los individuos se inserten en el primer empleo que encuentren (“work first approach”), independientemente de su calidad, da lugar a un incremento de la inversión asignada a los Servicios de Empleo, así como a reformas

institucionales que les otorgan las competencias en la asignación de las prestaciones, facilitando de este modo la activación. Situación distinta a la observada en el caso español en el cual la distribución de las prestaciones compete a una institución diferente a la cual implementa las políticas activas y fue destacada como un obstáculo a la activación (Entrevista PSOE). Es, asimismo, un elemento distintivo la apertura de los Servicios de Empleo a entidades de distinta naturaleza, provenientes sobre todo del tercer sector, a través de “partenariados público-privados”. Fenómeno esto observado también en España desde los 90..

Las acciones formativas, por el contrario, apenas ven incrementada su financiación a lo largo del periodo analizado, y esto a pesar de que el nuevo laborismo acepte una parte importante del discurso de la economía del conocimiento a la hora de explicar los desafíos a los cuales se enfrenta el Reino Unido. La preponderancia otorgada al mercado como principal alternativa para todas las personas que, por distintas razones, están disfrutando de alguna prestación social, implica que la formación ocupacional para los parados es un elemento secundario en este enfoque de activación. Cuando la Comisión Europea recomienda, en términos poco concretos, prestar más atención a la recualificación de los parados, el gobierno del Reino Unido tiende a rehusar tales recomendaciones, subrayando la eficiencia de sus programas de corta duración a través de evidencias empíricas tomadas, generalmente, de una institución aparentemente más influyente en este país, como es la OCDE. No obstante, observamos que el gobierno laborista, a medida que avanzan los años, adquiere consciencia de ciertas limitaciones vinculadas a su enfoque “work-first”, merced a evaluaciones encargadas a organismos o personas independientes sobre algunos de sus programas más importantes como el “New Deal” y sus distintos subprogramas. Así, se reconoce que, para una gran parte de personas, los programas de empleo implementados no son más que una “puerta giratoria” que se abre y vuelve a cerrar sin que consigan acceder a empleos estables, consagrando por tanto integraciones laborales de segundo orden. Para paliar esta deficiencia, se intenta estrechar la coordinación y el vínculo entre los Servicios de Empleo y los proveedores de formación, sin que por el momento se hayan apreciado mejoras sustanciales, así como favorecer que estas personas, una vez contratadas por una empresa, puedan acceder a formación continua financiada públicamente. En cuanto a la formación continua, observamos que el enfoque dominante, arraigado en la tradición voluntarista, se mantiene, con ligeras modificaciones a lo largo del periodo



estudiado. En este contexto, los empleadores no están sujetos a ninguna obligación asociada a impuestos o cuotas formativas, y la formación se desarrolla a través de mecanismos de mercado. En base a esto, hemos mantenido que la insistencia de la EEE en presentar la formación como un objetivo compartido entre el estado, la empresa y los individuos no se traslada a las prácticas del Reino Unido.

Esta orientación activadora goza de un amplio consenso entre los agentes sociales, a pesar de que desde la perspectiva sindical se hayan criticado algunas de las acciones más próximas al enfoque de “workfare”, como son las medidas que exigen a ciertos individuos el desempeño de empleos o actividades de utilidad social a cambio de la prestación. A diferencia del caso español, no observamos que el discurso europeo haya sido instrumentalizado por su parte para reclamar al gobierno medidas concordantes con sus intereses.

Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos concluir que la hipótesis 3 que sostenía que ambos países habían asumido los marcos interpretativos de la activación difundidos por la EEE solo se cumple en parte. En el caso español, detectamos una aceptación parcial del discurso europeo que se hace más ostensible durante la etapa del gobierno del PP, debido a que las ideas y el lenguaje de la activación resuenan con mayor fuerza en su cultura política e ideológica, favoreciendo que los marcos interpretativos desarrollados por la EEE sean más atractivos y fáciles de aceptar. El PSOE, por el contrario, se muestra más renuente a asumir explicaciones y justificaciones que llevan implícita la culpabilización de los parados y, en parte por este motivo, no emprende ninguna reforma activadora. Este efecto es extensible a los agentes sociales, los cuales han tendido a instrumentalizar de manera estratégica aquellas recomendaciones más próximas a sus intereses. En cualquier caso, es significativo que ambos hayan otorgado bastante importancia a este proceso, sobre todo en comparación con sus homólogos británicos. En el Reino Unido, la EEE ha transcurrido ante la indiferencia de un gobierno que accede al poder con una agenda activadora muy definida y emprende distintas reformas a lo largo del periodo analizado que responden, de manera exclusiva, a factores endógenos. Como destacamos, el Reino Unido ha sido uno de los estados europeos pioneros en desarrollar la activación, iniciando reformas en línea con este enfoque en los 80. Reformas que algunos autores han atribuido al ejemplo norteamericano. Quizás por este motivo, en este país han despertado más interés los debates en torno a la ascendencia de los Estados Unidos que los relativos a la influencia

de la EEE. Las escasas citas encontradas en los documentos de este país a la EEE se utilizan, sencillamente, para reforzar la legitimidad de las acciones que se implementan con independencia de las directrices europeas de empleo.

En suma, sostenemos que, si bien es cierto que, a lo largo del periodo analizado, ambos países asumen ciertos discursos, representaciones sociales y un vocabulario (empleabilidad, economía del conocimiento, etc.) que las instituciones europeas y la EEE han contribuido a difundir, en ningún caso podemos afirmar que exista una tendencia hacia la convergencia de las políticas de empleo atribuible a este proceso. Por el contrario, las amplias diferencias encontradas entre el enfoque activador británico, de orientación liberal, y el enfoque español, centrado básicamente en las políticas de empleo subvencionado, son razones suficientes para pensar que las políticas de empleo siguen respondiendo, principalmente, a tradiciones históricas e institucionales propias de cada país, así como a problemas específicos de cada contexto.

### 3- Nuevos interrogantes y líneas futuras de investigación

A lo largo de la tesis hemos subrayado que un aspecto relevante para entender el devenir de la política de empleo europea en los últimos tiempos tiene que ver con el aumento de la subordinación de esta frente a los objetivos de la política económica. Una subordinación que, si bien ya se reflejaba en el Tratado de Ámsterdam, y ha sido apuntada por numerosos autores, parece agudizarse desde antes del comienzo de la crisis, a partir del nacimiento de la Estrategia Integrada de Crecimiento y Empleo en el año 2005.

La regulación del semestre económico, en el 2010, y el Pacto Fiscal, en el 2012, refuerzan, por otro lado, los mecanismos de coordinación y gobernanza económica incrementando además el carácter vinculante de esa vigilancia. El robustecimiento de estos mecanismos favorece que el enfoque económico dominante, promovido por la Dirección General II de la Comisión, así como por aquellos países que, como Alemania, desempeñan un papel decisivo en la política europea, se imponga con mayores facilidades. Un enfoque que, afín a la ideología neoliberal, antepone la estabilidad de los precios y el equilibrio presupuestario a objetivos que, como la cohesión social y el pleno empleo, sirvieron de referente a la EEE.

Sin negar que el enfoque de activación promovido por la EEE desde 1997, centrado, entre otros aspectos, en favorecer la reducción de la tasa de dependencia, pueda ser compatible e incluso reforzar una estrategia económica fundamentada en la consecución de los objetivos mencionados, observamos también ciertas contradicciones e incompatibilidades entre ambas. Contradicciones que se manifiestan con mayor intensidad en los países que, como España, padecen de un modo más acuciante los efectos de la crisis. Piénsese, por ejemplo, en las dificultades a las que se enfrenta España para conjugar una drástica reducción del déficit público en un contexto de recesión económica con la inversión que requiere la modernización de los Servicios de Empleo o la mejora que se exige de las políticas formativas, en particular, y de las políticas activas de empleo en general.

En este sentido, consideramos de gran interés proseguir con un análisis que profundice en la comprensión de la relación entre la estrategia económica y la de empleo. Así, nos parece relevante cotejar el discurso de la Dirección General II de la Comisión, encargada de formular las orientaciones económicas, con el de la Dirección General V de empleo y asuntos sociales, en vistas a comprobar si ambas tienen visiones contrapuestas o, por el contrario, su concepción en torno a los desafíos vinculados al nuevo contexto han tendido a converger tras el desarrollo de la Estrategia Integrada de Crecimiento y Empleo. Sería de gran interés complementar en este caso el análisis documental con entrevistas a funcionarios europeos de la Dirección General II y V. Dentro de esta línea de investigación, podríamos también explorar como se manifiestan las contradicciones que puedan detectarse entre las recomendaciones económicas y las de empleo en aquellos países que, desde 2008, se han visto más afectados por la crisis, como es el caso de España.

Una segunda línea de investigación consistiría en estudiar, a partir de una aproximación empírica, los efectos de las políticas activas y de activación desarrolladas en España y el Reino Unido en los últimos años en las trayectorias laborales de los colectivos desfavorecidos, comprobando en qué medida éstas potencian la inserción en empleos de calidad. Como se ha destacado en el caso británico, ciertas investigaciones e informes oficiales han puesto en tela de juicio la funcionalidad de las políticas activas y de activación para ayudar a este tipo de colectivos a acceder a empleos estables y de calidad, actuando como una puerta giratoria que se abre y se cierra sin haber mejorado sus posibilidades de inserción. Esta línea de investigación nos serviría, además, para

verificar la validez del discurso apologético presente en la EEE que representa a las políticas activas y de activación como los instrumentos más eficaces para favorecer la integración y la cohesión social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, M. (1979): *Regulación y crisis del capitalismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Albo, G. (1987): "Review of the Second Industrial Divide", *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 8, no. 4: 549-554.
- Alonso, L.E. (1999): *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*. Madrid: Trotta.
- Alonso, L.E. (2006): "Centralidad del trabajo y cohesión social: ¿una relación necesaria?", *Gaceta Sindical*, no. 7: 101-126.
- Alós, R. (2008): "Segmentación de los mercados de trabajo y relaciones laborales. El sindicalismo ante la acción colectiva", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 26, no.1: 123-148.
- Alujas, J. A. (2002): *Políticas activas de mercado de trabajo en España 1985-2000*. Barcelona: Universitat de Barcelona, Tesis Doctoral.
- Alujas, J.A. (2003): *Políticas activas de mercado de trabajo en España: situación en el contexto europeo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Alujas, J.A. (2004): "La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, no. 52: 15-29.
- Ambía, C. J. M. (2002): "La globalización neoliberal como revolución pasiva", *Política y Cultura*, no. 18: 10-38.
- Amin, A. (1994): "La especialización flexible y las pequeñas empresas en Italia", en Pollert, A. (comp.): *¿Adiós a la flexibilidad?*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Aragón, J.; Rocha, F.; Santana, A.; Torrents, J. (2007a): "The commitment to be actively available for work and employment policy in Spain", en Serrano, A. y Magnusson, L. (eds.): *Reshaping Welfare State and Activation Regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.
- Aragón J.; Cruces Aguilera, J.; Rocha, F. (2007b): *Sector de la Atención a la Dependencia y Negociación Colectiva*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Araico, A. (1999): "La cuestión de los Nuevos Yacimientos de Empleo en la Unión Europea", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, no.27: 299-317
- Arza, C. (2010): "El sistema de pensiones en España: trayectorias recientes, impactos sociales y nuevos desafíos para la protección social de la vejez", en Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo (coord. y ed.): *El empleo. Reflexiones para un nuevo modelo productivo*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía.
- Ashiagbor, D. (2005): *The European Employment Strategy. Labour market regulation and new governance*. New York: Oxford University Press.
- Atkinson, J. (1987): "Flexibilidad del empleo en los mercados laborales", *Zona Abierta*, no. 41-42.

- Auer, P. (2007): *In search of optimal labour market institutions*. Geneva: International Labour Organization.
- Banco de España (2012): “Una estimación del impacto de las variaciones del salario mínimo sobre el empleo”, *Boletín Económico no. 19*, Diciembre 2012.
- Banyuls, J.; Miguélez, F.; Recio, A.; Cano, E.; Lorente, R. (2009): "The transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism?", en Bosch, G.; Lehndorff, S.; Rubery, J. (eds.): *European Employment Models in Flux. A comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. New York: Palgrave Macmillan.
- Banyuls, J.; Cano, E.; Aguado, E. (2011): “La incidencia del salario mínimo interprofesional en sectores de bajos salarios”, *Cuaderno de Relaciones Laborales*, Vol. 29, no.2: 363-389.
- Barbier, J.C. (2001) “Welfare to work policies in Europe. The current challenges of activation policies”. *Document de travail*. nº 11.
- Barbier, J.C. (2004): “Systems of Social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and may be a third”, en Lind, J., Knudsen, H.; Jorgensen, H. (eds.): *Labour and employment regulation in Europe*. Brussels: Peter Lang.
- Barbier, J.C. (2005): “The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?”, en Zeitlin, J.; Pochet, P.; Magnusson, L. (eds.): *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang.
- Barbier, J.C. (2006): “Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo”, en Toharia, L. (comp.): *Los Mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Barbier, J.C.; Ludwig-Mayerhofer, W. (2004): “Introduction: the many worlds of activation”, *European Societies*, Vol. 6, no. 4: 423-436.
- Bartelheimer, P.; Verd, J.M.; Lehweß-Litzmann, R.; López-Andreu, M.; Schmidt, T. (2012): “Unemployment, intervention and capabilities. A comparative study of Germany and Spain”, *Transfer*, Vol. 18, no.1: 31-44.
- Baylos, A. (1999): “La intervención normativa del estado en las relaciones laborales colectivas”, en Miguélez, F.; Prieto, C. (dir. y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Beatty, C.; Forthergill, S.; Gore, T.; Green, A. (2002): *The real level of unemployment*. Sheffield: Sheffield Hallam University.
- Beatty, C.; Forthergill, S.; Gore, T.; Green, A. (2007): *The real level of unemployment*. Sheffield: Sheffield Hallam University.
- Becattini, G (1992): “Italia”, en Sengenberger, W.; Loveman, G.; Piore, M. J. (comps.): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. II. El resurgimiento de la pequeña empresa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Beck, U. (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: SAGE Publications.
- Becker, G. (1964): *Human capital, a theoretical and an empirical analysis, with special reference to education*. New York: Columbia University Press.

- Ben-Galim, D.; Terrasa, A. C.; Nieves C. (2012): "Políticas activas de empleo para los jóvenes: ¿Hacia dónde nos dirigimos ahora?", *Fundación Ideas*, Documentos de Debate. Disponible en: <http://www.fundacionideas.es/node/4756>.
- Bengtsson, M; Berglund, T. (2011): "Labour market policies in transition: From social engineering to stand-by-ability", Paper presented on the 25<sup>th</sup> *Conference of the Nordic Sociological Conference 2011*. University of Oslo 4-7 August 2011.
- Bettio, F.; Verashchagina, A. (2009): *Gender segregation in the labour market. Root causes, implications and policy responses in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009.
- Bilbao, A. (1997): *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: Siglo XXI.
- Bilbao, A. (1999a): "La posición del trabajo y la reforma del mercado de trabajo", en Miguélez, F.; Prieto, C. (dir. i coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Bilbao, A. (1999b): "La nueva regulación del mercado de trabajo en España", en Prieto, C. (ed.): *La crisis del empleo en Europa. Vol. I*. Valencia: Germania.
- Boltanski, L.; Chiapello, B. (2002) *El Nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Blackmore, M. (2001): "Mind the Gap: Exploring the Implementation Deficit in the Administration of the Stricter Benefit Regime", *Social Policy and Administration*", Vol. 35, no. 2: 145-162.
- Borderías, C.; Carrasco, C.; Alemany, C. (1994): *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria-Fuhem.
- Bosch, G.; Rubery, J.; Lehndorff, S. (2007): "European employment models under pressure to change", *International Labour Review*, Vol. 146, no. 3-4:253-277.
- Bosch, G.; Wagner, A. (2005a.): "Measuring economic tertiarisation: a map of various European service societies", en Bosch, G.; Lehndorff, S. (eds.): *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London: Routledge.
- Bosch, G.; Wagner, A. (2005b): "Why do countries have such different service-sector employment rates?", en Bosch, G.; Lehndorff, S. (eds.): *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London: Routledge.
- Bosco, A.; Chassard, Y. (1999): "A Shift in the paradigma: Surveying the European Union Discourse on Welfare to Work", en Eurofound (ed.) *Linking Welfare and Work*. Dublin: Eurofound.
- Bouffartigue, P. (1999): "Francia: ¿la norma del empleo hecha trizas?," en Prieto, C. (ed.): *La crisis del empleo en Europa. Volumen 2*. Barcelona: Germania.
- Bouffartigue, P. (2007): "División sexuada del trabajo profesional y doméstico. Algunos apuntes sobre una perspectiva temporal", en Prieto, C. (ed.): *Trabajo, género y tiempo social*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Boyer, R. (1986). *La Flexibilidad del trabajo en Europa: un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países, entre 1973 y 1985*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Boyer, R. (2007): *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. Madrid: Miño y Dávila.

- Braverman (1974): *Labour and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century*. New York: Monthly Review Press.
- Briggs, A. ([1969]2004): “The Welfare State in Historical Perspective”, en Pierson, C.; Castles, C: *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Burroni, L.; Keune, M. (2010): “Exploring the conceptual weaknesses of flexicurity: on ambiguity, complementarities, conflicts of interests and reductionism”, Paper presented in the *IIRA European Congress*, Copenhagen, 28 June- 1 July.
- Bustelo, M.; Lombardo, E. (2006): “Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa”, *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 14: 117-140.
- Butera, F. (1990). “Imprese rete e automazione.” Ponencia presentada al *Congreso Internacional sobre las pequeñas empresas en el contexto europeo*. Alicante.
- Cachón L. (1997): “A la búsqueda del empleo perdido: los nuevos yacimientos de empleo”, *Sistema*, no. 140-141: 245-264.
- Cachón, L. (2004): *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Cachón, L.; Palacio, J.L. (1999): “Política de empleo en España desde el ingreso en la UE”, en Miguélez, F.; Prieto, C. (dic. y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Cain, G. (1976): “The Challenge of Segmented Labour Market Theories to Orthodox Theory: A Survey”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, no. 4: 1215-1257.
- Calvo, F. J.; Rodríguez-Piñero, M. (2011): *Colocación y Servicios de Empleo*. Madrid: CES.
- Candela, A.; Mulas-Granados, C.; Nombela, G. (2010): La nueva agenda social: Reforma de las políticas activas de empleo, *Fundación Ideas*, Documentos de Trabajo 07. Disponible en: [http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-La\\_nueva\\_agenda\\_social-Ec.pdf](http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-La_nueva_agenda_social-Ec.pdf).
- Carrasquer, P.; Torns, T.; Tejero, E.; Romero, A. (1998): “El trabajo reproductivo”, *Papers*, no. 55: 95-114.
- Carrasquer, P. (2012): “El empleo a tiempo parcial: un nuevo rasgo del modelo de empleo español”, *Debates sobre el “tiempo parcial”*. Madrid: Fundación 1º Mayo. Observatorio Mujer, Trabajo y Sociedad.
- Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La Sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castillo, J. J. (1994): “Distritos y detritos industriales: la nueva organización productiva en España”, en Castillo, J.J.: *El trabajo del sociólogo*. Madrid: Editorial Complutense.
- Caprile, M.; Escobedo, A. (2003): “Overcoming barriers to equal pay in Spain: monitoring gender mainstreaming”, en Magnusson, L.; Mosedottir, L.; Serrano, A (eds.): *Equal pay and gender mainstreaming in the European Employment Strategy*. Brussels: ETUI.



CEDEFOP (2011): *Vocational education and training is good for you. The social benefits of VET for individuals*. Research Paper no. 17. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

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.

Clasen, J.; Clegg, D. (2006): “Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets”, *European Societies*, Vol. 8, no. 2: 527-553.

Clasquin, B.; Gérardin, F.; Moncel, N. (1999): “Employment dynamics in a comparative approach”, Paper presented at the 21<sup>st</sup> Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation, September 9<sup>th</sup> to 11<sup>th</sup> 1999.

Clough, B. (2007): “From Voluntarism to post-voluntarism. The emerging role of unions in the vocational education and training system”, *SKOPE, ESRC*, Research Paper no. 5. Disponible en: <http://www.unionlearn.org.uk/sites/default/files/5.pdf>,

Coffield, F. (1999): “Breaking the Consensus: life long learning as social control”, *British Educational Research Journal*, Vol. 25, no. 4: 479-499.

Colina, M. (2003): “La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa: más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, no.42: 25-69.

Consejo Económico y Social (CES): “Economía Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral” (varios años). Disponible en: <http://www.ces.es/memorias>.

Coriat, B. ([1982]2001): *El taller y el cronómetro: ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Madrid: Siglo XXI.

Crespo, E.; Serrano, A. (2004): “The EU’s concept of activation for young people: towards a new social contract?”, en Serrano A. (ed.): *Are activation models converging in Europe?: The European Employment Strategy for young people*. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI),

Crespo, E.; Revilla, J.C.; Serrano, A. (2009): “Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación”, *Psicoperspectivas*, Vol. 8, no. 2: 83-101.

Crespo, E.; Serrano, A. (2011): “The Psychologisation of Work the Deregulation of Work and the Government of Will”, *Annual Review of Critical Psychology*, no. 8: 43-61.

Daguerrre, A. (2004): “Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain under New Labour”, *Social Policy & Administration*, Vol. 38, no. 1: 41-56.

Daune-Richard, A-M (2007): “Las mujeres y la sociedad salarial: una investigación a partir de los casos de Francia, Reino Unido y Suecia”, en Prieto, C. (coord.): *Trabajo, género y tiempo social*. Barcelona: Hacer.

De la Cuadra-Salcedo, T. (2004): “La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, no.126: 151-176

- De la Porte, C.; Pochet, P.; Room, C. (2001): "Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU", *Journal of European Social Policy*, Vol. 11, no. 4: 291-307
- De Pablos, J.C.; Martínez, A. (2008): "La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, no. 77:105-132
- Deacon, A. (1997): "Lawrence Mead and the New Politics of Welfare", en Mead, L; Deacon, A. (eds.): *From welfare to work: lessons from America*. London: IEA Health and Welfare Unit
- Deacon, A. (1999): "The influence of European and American ideas upon new labour thinking on welfare reform", Paper presented to the *Conference on Global Trajectories: Ideas, Transitional Transfer and Models of Welfare Reform*. Florence 25-26 March
- Del Rey, S.; Falguera, M. (1999): "La regulación y el control públicos de las relaciones individuales de trabajo", en Miguélez, F.; Prieto, C. (dir. y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Doeringer, P.B.; Piore, M.J. (1985): *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Donzelot, J. ([1994]2007): *La invención de lo social: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dworking, R. (1984): *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Düll, N. (2003): *Defining and assessing precarious employment in Europe: review of main studies and surveys. Risk and Insecurity in Flexible Economies*. European Framework 5 Programme. A seminar organised as part of the work of the ESOPE project (European Study on Precarious Employment). University of Warwick, 23 and 24 of May.
- Durkheim ([1893] 1985): *La División del trabajo social*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Ecclestone, K. (1999): "Care or Control?: Defining Learners' Needs for Lifelong Learning", *British Journal of Educational Studies*, Vol. 47, no. 4: 332-347.
- Edwards, R. (1982): *Las transformaciones de la fábrica en el siglo XX*. Madrid: Alianza.
- Eirchhorst, W.; Klone-Seidl, R. (2008): *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*. Discussion Paper Series. IZA DP no. 3905.
- Escobedo, A. (2001): "The case of Spain", en Behning, U.; Serrano, A (eds.): *Gender mainstreaming in the European Employment Strategy*. Brussels: ETUI
- Escrivá, A. (2000): "¿Empleadas de por vida? Peruanas en el servicio doméstico de Barcelona", *Papers*, no. 60: 327-342
- Espina, A. (1999): "El Guadiana de la concertación neocorporativista en España", en Miguélez, F.; Prieto, C. (dir y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Esping-Andersen, A. (1990): *The Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, A. (1999): *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.

Eurofound (2007): *Social partners and social security systems*. Dublin: Eurofound. Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/09/study/tn0509103s.htm>.

Eurofound (2010): *Very atypical work. Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*. Thessaloniki: Eurofound.

Fairclough, N. (2000): *New Labour, New Language?*. London: Routledge.

Fernández, A. (2010): “Crecimiento económico y desigualdad: actuales reflexiones en el debate europeo”, en Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo (coord. y ed.): *El empleo. Reflexiones para un nuevo modelo productivo*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía.

Fernández-Enguita, M. (2002). *Educación Economía y Sociedad en España. Los desafíos del trabajo en la era global*. Ciclo la educación que queremos. Fundación Santillana.

Fernández-Enguita, M.; Mena, L.; Riviere, J. (2010): *Fracaso y abandono escolar en España*. Obra social Fundación La Caixa. Colección de estudios sociales no. 29. Disponible en: [http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios\\_sociales/vol\\_29\\_completo\\_es.pdf](http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol_29_completo_es.pdf)

Fernández-Huerga, E. (2010): “La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro”, *Investigación Económica*, Vol. LXIX, no. 273: 115-150

Field, F. (1997): “Re-inventing Welfare: A Response to Lawrence Mead”, en Mead, L.; Deacon, A. (eds.) *From welfare to work: lessons from America*. London: IEA Health and Welfare Unit.

Finn, D. (2003): “The “Employment first” Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People”, *Social Policy & Administration*, Vol 37, no. 2: 709-724.

Friedman, M. (1968): “The role of monetary policy”, *American Economic Review*, Vol. 78, no. 2:223-245

Friot B.; Rose J. (1996): *La construction sociale de l'emploi en France. Les années soixante à aujourd'hui*. París: L'Harmattan

Friot, B. (1998): *Puissances du salariat: emploi et protection sociale à la française*. Paris: La Dispute.

Friot, B. (1999): *Et la cotisation sociale créera l'emploi*. Paris: La Dispute.

Friot, B. (2004): “Resource regime reform and worker status”, en Clasquin, B.; Moncel, N.; Harvey, M.; Friot, B. (eds): *Wage and welfare. New perspectives on Employment and social rights in Europe*. Brusel·les: PIE-Peter Lang.

Funes Rivas, M.J; Monferrer, J. (2003): “Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación”, en Funes Rivas, M.J.; Adell, R. (eds.): *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED.

Gallie, D. (2007): “Production Regimes, Employment Regimes, and the Quality of Work”, en Gallie, D. (ed.): *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford: Oxford University Press.

Gamson W.A. (1992): *Talking Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- García, C.; Garrido, L.; Toharia, L. (1999): “Empleo y paro en España: algunas cuestiones candentes”, en Miguélez, F.; Prieto, C. (dir. y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Garsten, C.; Jacobsson, K. (2004) “Learning to be employable: an introduction”, en Garsten, C.; Jacobsson, K. (eds.): *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Palgrave: Macmillan.
- Geldof, D. (1999), “New activation policies: promises and risks”, en Eurofound (eds.) *Linking Welfare and Work*. Dublin: Eurofound.
- Gibert, F. (2011): *El mercat de treball metall-mecànic a Catalunya. Una anàlisi des de l'enfocament Segmentacionalista de Cambridge per al cas de la comarca d'Osona*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, Tesis Doctoral.
- Giddens, A. (1999): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Taurus.
- Giddens, A. (2001): *La tercera vía y sus críticos*, Madrid: Taurus.
- Gintis, H. (1983): "La naturaleza del intercambio laboral y la teoría de la producción capitalista", en Toharia, L. (comp.): *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza.
- Goetschy, J. (1999): “The European Employment Strategy: Genesis and Development”, *European Journal of Industrial Relations*, no. 5: 117-137.
- Goetschy, J. (2001): “The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?”, *Industrial Relations Journal: Annual Review*.
- Goffman, E. (1974): *Frame Analysis. An essay on the Organization of the Experience*. Boston: Northeastern: University Press.
- Gómez, V. (2004): “La intermediación laboral pública en España. Una perspectiva comparada”, *Circunstancias: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, no.4.
- Gordon, D., Edwards, R.; Reich, M. (1986): *Trabajo segmentado, trabajadores divididos. La transformación histórica del trabajo en los Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Goos, M; Manning, A.; Salomons, A. (2009): “Job polarization in Europe”, *The American Economic Review*, vol. 99, no. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Twenty-First Meeting of the American Economic Association (May 2009):58-63.
- Green, A., (1999): “The roles of the state and the social partners in vocational education and the training systems”, en Flude, M.; Sieminski, S. (eds.): *Education, Training and the Future of Work II. Developments in Vocational Education and Training*. London: Routledge.
- Green, A. (2011): “Modelos de formación a lo largo de la vida y la “sociedad del conocimiento” en Europa”, *Papers*, Vol. 86, no. 4: 1075-1096.
- Gregory, M. (1997): “Labour Market Deregulation: The UK Experience”, *Australian National University Centre for Economic Research*, Discussion Paper no. 376
- Grimshaw, D.; Rubery, J. (1998): “Integrating the internal and external labour markets”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, no. 2: 199-220.

- Grimshaw, D.; Rubery, J. (2005): "Inter-capital relations and the network organisation: redefining the work and employment nexus", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 29: 1027-1051.
- Grimshaw, D., Ward, K.G., Rubery, J.; Beynon, H. (2001), "Organisations and the transformation of the internal labour market", *Work, Employment and Society*, Vol. 15, no. 1: 25-54.
- Grover, C.; Stewart, J. (1999): "Market Workfare': Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s", *Journal of Social Policy*, Vol. 28, no. 1: 73-96.
- Grugulis, I. 2003. "The contribution of NVQs to the growth of skills in the United Kingdom", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 45, no. 3: 457-475.
- Haas, E. (1964): *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organizations*. Standford: Standford University Press.
- Habermas, J. (2000): *La constelación postnacional*. Barcelona: Paidós.
- Haipeter, T.; Pernod-Lemattre, M. (2005): "Lean banking: retail and direct banking in France and Germany" en Bosch, G.; Lehdorff, S. (eds.): *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London: Routledge.
- Hall, P.; Soskice, D. (2001): *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Heikkilä, M. (1999): "A brief introduction to the topic", en Eurofound (ed.) *Linking Welfare and Work*. Dublin: Eurofound.
- Herráiz, M.S. (2008): "La puesta en práctica de la flexibilidad: ¿una posición mágica para los problemas de empleo en los países de la Unión Europea?", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, no. 72: 231-251.
- Hobsbawn, E. (1995): *Historia del siglo XX*. Madrid: Crítica.
- Homs, O. (1999): ¿A más formación más cualificación?, en Miguélez, F.; Prieto, C. (dir y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Homs, O. (2008): *La formació professional a Espanya. Cap a la societat del coneixement*. Barcelona: Obra Social Fundació La Caixa.
- Hviden, B.(1999): "Activation: A Nordic Perspective", en Eurofound (eds.) *Linking Welfare and Work*. Dublin: Eurofound.
- Hyland, T. (2002), "Third way values and post-school education policy", *Education: Journal Articles*. Paper 6. Disponible en: [http://ubir.bolton.ac.uk/index.php?action=fileDownload&resourceId=200&hash=a1aa84bfa9ac70886eb60acfa8f41abfcbad89ab&filename=ed\\_journals-6.pdf](http://ubir.bolton.ac.uk/index.php?action=fileDownload&resourceId=200&hash=a1aa84bfa9ac70886eb60acfa8f41abfcbad89ab&filename=ed_journals-6.pdf).
- Hyman R. (1994) "La teoría de la producción y la producción de la teoría", en Pollert, A. (comp.): *¿Adiós a la flexibilidad?*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hyman, R. (1999): "La regulación del empleo: el caso británico", en Prieto, C. (ed.): *La crisis del empleo en Europa*, Vol. 2. Valencia: Germania.
- Jacobsson, K. (2002): *Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU Employment Policy*. Score resarch report 2002:4.

- Jacobsson, K. (2004a). "Between deliberation and discipline: soft governance in EU Employment Policy", en Ulrika Mörth (ed.): *Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jacobsson, K. (2004b) "A European politics for employability: the political discourse on employability of the EU and the OECD", en Garsten, C.; Jacobsson, K. (eds.): *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Palgrave: Macmillan.
- Jacobsson, K.; Viffel, A. (2003): "Integration by deliberation? On the role of Committees in the Open Method of Coordination", Paper prepared for the workshop on *The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU*, Florence, 7.8 February 2003.
- Jany-Catrice, F.; Lehndorff, S. (2005): "Work organisation and the importance of labour markets in the European retail trade", en Bosch, G.; Lehndorff, S. (eds.): *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London: Routledge.
- Jessop, B. (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Jessop, B. (2003): "From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, Workfarism, and Labour Market Regulation", en Overbeek, H. (ed.): *The political economy of European employment : European integration and the transnationalization of the (un)employment question*. London. Routledge.
- Jessop, B. (2004): "Critical semiotic analysis and cultural political economy", *Critical discourse studies*, Vol. 1, no.1: 1-16.
- Jobelius, S. (2003): "Who formulates the European Employment Strategy? The OMC between deliberation and power games". Paper presented to the *Annual Conference of the ESPAnet "Changing European Societies-the role of Social Policy"*, 13-15 November, Copenhagen.
- Johansson, K. (1999): 'Tracing the employment title in the Amsterdam Treaty: uncovering transnational coalitions', *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, no.1: 85-101.
- Jørgensen, H. (2009): "From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: Changes in Danish activation policies since 2003", Paper presented for the *ASPEN/ETUI activation conference*, Brno 20-21 March 2009.
- Jørgensen, H. (2010): "From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: The Renewal of Danish Activation Policy since 2003", *European Journal of Social Security*, Vol 4, no. 11: 337-368.
- Keep, W.; James, S. (2010): "Re-thinking the incentives to learn at the bottom end of the labour market", Paper presented in the *9th ILERA European Regional Congress*. Copenhagen, 28 June-1 July 2010.
- Keller, B.; Seifert, H. (2004): "Flexicurity: the German trajectory", *Transfer*, Vol.10, no. 2: 226-247.
- Keune, M.; Pochet, P. (2008): "Flexiseguridad: utilidad, desventajas y alternativas", *Gaceta Sindical*, no. 11: 133-153.
- Klammer, U. (2001): Salarios bajos. Un reto para el Estado Social. *Cuadernos Relaciones Laborales*, Vol. 18: 47-78.
- Klammer, U. (2004): "Flexicurity in a life-course perspective", *Transfer*, Vol.10, no. 2: 282-299.

Klammer, M., Muffels, R.; Wilthagen, T. (2008): *Flexibility and security over the life course: Key findings and policy messages*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Koch, M. (2006): *Roads to Post-Fordism: Labour Market and Social Structures in Europe*. Ashgate: Aldershot.

Köhler, C.; Junge, K.; Schröder, T.; Struck, O. (2006): *Trends in employment stability and labour market segmentation. Current debates and findings in Eastern and Western Europe*. Disponible en: [http://www.sfb580.uni-jena.de/typo3/uploads/tx\\_publicationlist/heft-16.pdf](http://www.sfb580.uni-jena.de/typo3/uploads/tx_publicationlist/heft-16.pdf)

Köhler, H.D.; Martín Artiles, A. (2005): *Manual de la sociología del trabajo y de las relaciones laborales*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias.

Konning, J.; Mosley, H.; Schmid, G. (2001): "Introduction: active labour market policies, social exclusion, and transitional labour markets", en Konning, J. y Mosley, H (eds.): *Labour Market Policy and Unemployment: Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar.

Korpi, W. ([1984]2004) "The Power Resources Model", en Pierson, C.; Castles, F. (eds.): *The Welfare State Reader*. Malden: Polity press.

Korpi, W.; Joakim, P. (1998): "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality, and poverty in western countries", *American Sociological Review*, Vol. 63, October: 661-687.

Lamotte, B.; Zubiri-Rey, J.B. (2008): "New forms of labour Market segmentation, insecurity and professional relations", Paper presented in the *International Working Party on Labour Market Segmentation, 29<sup>th</sup> annual conference: "Modernising labour market institutions: are current labour market institutions capable of meeting the needs of the twenty-first century?"*, September 8-10 Porto.

Lefresne, F. (1999): "Employability at the heard of the European Employment Strategy", *Transfer*, Vol. 4, no. 99: 460-480.

Leonardi, L.; Martín Artiles, A.; Molina, O; Calenda, D.; Carrasquer, P. (2011): "¿Es exportable la flexiseguridad? Un estudio comparado de Italia y España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 29, no.2: 417-443.

Lester, S. (2011): "The UK Qualifications and Credit Framework: a critique", *Journal of Vocational Education and Training*, Vol. 63, no. 2: 205-216.

Lewis, J. (1992): "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, Vol. 2, no.3:159-173.

Lewis, J.; Campbell, C. (2007a); "Work/Family Balance Policies in the UK since 1997: A New Departure?", *Journal of Social Policy*, Vol. 36, no.3: 365-381.

Lewis, J.; Campbell, C. (2007b): "UK Work/Family Balance Policies and Gender Equality 1997-2005", *Social Politics*, Vol. 14, no.1: 4-30.

Lindsay, C. (2007): "The United Kingdom's "Work First" Welfare State and Activation Regimes in Europe", en Serrano, A.; Magnusson, L. (eds.): *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussel-les: P.I.E. Peter Lang.

Lipietz, A. (1997): "The post-Fordist world: labour relations, international hierarchy and global ecology", *Review of International Political Economy*, Vol. 4, no.1: 1-41.

- Lødemel, I.; H. Trickey (2001): "A new contract for social assistance", en Lødemel, I.; H. Trickey (eds.): *An offer you can't refuse: workfare in International perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Lope, A. (1996): *Innovación tecnológica y cualificación: la polarización de las cualificaciones en la empresa*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Lope, A.; Alós, R. (2013): "Las políticas activas de empleo en España: deficientes políticas para malos empleos", *Sociología del Trabajo*, no. 77: 92-117.
- Lope, A.; Gibert, F.; Ortiz, D. (2002): *Atajar la precariedad: la concertación local: ¿un marco para afrontar las nuevas formas de empleo?*. Barcelona: Icaria.
- Lope, A.; Carrasquer, P.; Miguélez, F.; Castelló, L.; Rodríguez, J. (2010): "El modelo de empleo como instrumento explicativo de las características del empleo", Comunicación presentada al X Congreso Español de Sociología; 1,2 y 3 de Julio 2010.
- López-Andreu, M.; Lope, A.; Verd, J. M. (2007): "El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 25, no. 2: 151-178.
- López, I.; Zubiri-Rey, J.B. (2012): "Precariedad laboral de los jóvenes y segmentación por la edad en Rhône-Alpes. Análisis global de las condiciones de empleo y estudio específico de los principales sectores terciarios", Comunicación presentada en las XIII Jornadas de Economía Crítica. *Los costes de la crisis, alternativas en construcción*, Sevilla, 9-11 de febrero 2012.
- Loverman, G.; Sengenberger, W. (1992): "Introducción: reorganización social y económica en el sector de la pequeña y mediana empresa", en Sengenberger, W.; Loveman, G.; Piore, M. J. (comps.): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. II El resurgimiento de la pequeña empresa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Loverman, G. (1989): *Changes in the organization of production and the skill composition of employment*. Cambridge: MA, MIT, Department of Economics, Tesis doctoral.
- Madsen, P.K. (2004): "The Danish model of "flexicurity": experiences and lessons", *Transfer*, Vol.10, no. 2: 187-208.
- Magnusson, L; Mósesdóttir, L; Serrano, A. (2003): "Gender mainstreaming equal pay in the European Employment Strategy", en Magnusson, L; Mósesdóttir, L; Serrano, A (eds.): *Equal pay and gender mainstreaming in the European Employment Strategy*. Brussels: ETUI.
- Maier, F. (2008): *Gender segregation in the labour market: root causes, implications and policy responses in Germany*. External report commissioned by and presented to the European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G1 'Equality between women and men'.
- Mailand, M. (2006): *Coalitions and policy coordination – Revision and impact of the European Employment Strategy*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Mailand, M. (2010): "The common European Flexisecurity principles: How a fragile consensus was reached", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 16, no.13: 241-257.
- Marín, J.M.; Molinero, C.; Ysás, P. (2001): *Historia política 1939-2000*. Toledo: Istmó.



- Mariscal, N. (2003): *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos.
- Marshall, T.H. (1950]2004): “Citizenship and Social Class”, en Pierson, C. and Castles, F. (eds.): *The Welfare State Reader*. Malden: Polity press
- Martín Artiles, A. (1994): “La empresa-red: un modelo de división del trabajo entre empresas”, *Papers*, no.44: 87-109.
- Martín, A. (1996): “Expansión de la precarización tras la contrarreforma laboral: La negociación colectiva con instrumento neutralizador y generador de empleo estable”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, no. 9: 101-111.
- Martínez, A. (2011): “El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo”, *Papers*, Vol.96, no.1: 35-54.
- Maruani, M. (1993): *Sociologie de l’emploi*. Paris: La Découverte.
- Marx, K. ([1894]1978): *El Capital. Libro I – Tomo I*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Maurice, M.; Sellier, F.; Silvestre, J.J. (1986): *The social foundations of industrial relations power*. London: MIT Press.
- Mead, L. (1997): “From welfare to work: lessons from America”, en Mead, L.; Deacon, A.: *From welfare to work: lessons from America*. London: IEA Health and Welfare Unit.
- Mead, L. ([1991]2004): “The New Politics of the New Poverty”, en Pierson, C.; Castles, C: *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Metcalf, D. (1993): “Transformation of British Industrial Relations? Institutions, Conduct and Outcomes 1980-1990”, Paper presented at the *CEP/NIESER Conference “Is the British Labour Marekt Different?”*, 1 April 1993.
- Menéndez Calvo, R. (2009): *Negociación Colectiva y descentralización productiva*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Miguélez, F., Prieto, C., (dir. y coord. 1999): *Las relaciones de empleo en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Miguélez, F.; Prieto, C. (2001): “Crisis del empleo y de cohesión social”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, no. 19: 223-240.
- Míguélez, F.; Prieto,C (2009): “Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa”, *Política y Sociedad*, Vol. 46, no. 1-2: 275-287.
- Miguélez, F.; Martín Artiles, A.; Alós-Moner, R.; Esteban, F.; López, P.; Molina, A.; Moreno, A. (2011): *Trayectorias laborales de los inmigrantes en España*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- Miguélez, F. (2011): “¿Reformar la negociación colectiva?”, *Gaceta Sindical*, no. 16: 177.194.
- Moltó, M.L.; Valiente, C. (2001): “Evaluation of the Spanish Nacional Action Plan 2001 from a gender perspective”, *Report of the European Commission’s Group of experts “Gender and Employment”*. Disponible en: <https://research.mbs.ac.uk/europeanemployment/Portals/0/docs/gendersocial/ES2001.pdf>

- Montero, F. (1997): “Conservadores y liberales ante la “cuestión social”: el giro intervencionista”, *Revista de Filología Románica*, Vol. 2, no. 14: 493-504.
- Montgomery, D. (1985): *El control obrero en Estados Unidos. Estudios sobre la historia del trabajo, la tecnología y las luchas obreras*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Morán, A. (1996): “Auge y crisis de los grandes acuerdos sociales de los 80. De la clase obrera al mercado de trabajo”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, no. 9: 13-55.
- Moravcsik, A. (1999): *The choice of Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Moreno, L. (2004): “Reformas y reestructuración del Estado de Bienestar en la Unión Europea”, *Unidad de Políticas Comparadas* (CSIC). Documento de Trabajo 04-09.
- Moreno, L. (2010): “Reformas de las políticas de bienestar: contexto y nuevos riesgos sociales”, en Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo (coord. y ed.): *El empleo. Reflexiones para un nuevo modelo productivo*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía.
- Moreno, L.; Serrano, A. (2007): “Europeización del Bienestar y activación”, *Política y Sociedad*, no. 44: 31-44.
- Mósesdóttir, L. (2003): “Equal pay: main debates and key actors”, en Magnusson, L; Mósesdóttir, L; Serrano, A (eds.): *Equal pay and gender mainstreaming in the European Employment Strategy*. Brussels: ETUI.
- Murray, C. ([1982]2004): “The two Wars against Poverty”, en Pierson, C.; Castles, C, (eds.): *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Murray, F. (1987): “Flexible Specialization in the “Third Italy””, *Capital and Class*, no. 33: 84-95.
- OCDE (1987): *Flexibilidad y mercado de trabajo. El debate actual*. Madrid: Ministerio trabajo y Seguridad Social.
- OCDE (1990). *Nuevo marco para las políticas del mercado de trabajo*. OCDE.
- OCDE (2004): *Ageing and Employment Policies. United Kingdom 2004*. OCDE Publishing.
- Oesch, F.; Rodríguez, J. (2010): “Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990–2008”, *Socioeconomic Review*, vol. 9, no.3: 503-531.
- Offe, K. (1994): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Oliver, P.E.; Johnston, H. (1999). “What a Good Idea! Frames and Ideologies in Social Movement Research”, Paper prepared for the *Annual meeting of the American Sociological Association*, August 8, 1999.
- Osterman, P. (1994): “Internall Labour Markets: Theory and Change”, en Kerr, C. y Staudohar, P.D. (eds.): *Labour Economics and Industrial Relations: Markets and Institutions*. Cambridge: Harvard University Press.
- Parella, S. (2003): *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.

- Pascall, G. (2008): *Gender and New Labour: after the male breadwinner model?*. Social Policy Review, 20. Bristol: Policy Press.
- Payne, J. (2000): "National Skills Task Force Issues final report", *European Industrial Relations Observatory*, Eurofound. Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/10/feature/uk0010196f.htm>
- Peck, J.; Theodore, N. (2000): "Beyond 'Employability'", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 24, no. 6: 729-749.
- Peck, J.; Theodore, N. (2001): "Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer", *Political Geography*, Vol. 20, no.4: 427-460.
- Pierson, C.; Foster, A.; Jones, E. (1998): "The politics of Europe: (Un)employment ambivalence", en Towers y Terry (eds.): *Industrial Relations Journal, European Annual Review*. Blackwell
- Pierson, P. (2006) "Sobrellevando la austeridad permanente: Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas", *Zona Abierta*, no. 114-115: 43-120.
- Piore, M.; Sabel, C. (1990): *La Segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza.
- Planas, J. (2011): "La relación entre educación y empleo en Europa", *Papers*, Vol. 96, no.4: 1047-1073.
- Plantenga, J.; Remery, C. (2005): "Work hard, play hard? Work in software engineering", en Bosch, G.; Lehndorff, S. (eds.): *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London: Routledge.
- Pollany, K. ([1942]1992): *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pollert, A. (1994.): *¿Adiós a la flexibilidad?*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Powell, M. (2000): "New Labour and the third way in the British welfare state: a new and distinctive approach?", *Critical Social Policy*, Vol. 20, no.1: 39-60.
- Prieto, C. (1999): "Introducción: el empleo en Europa: transformaciones, tendencias y lógicas. Un análisis comparativo", en Prieto, C. (ed.): *La crisis del empleo en Europa. Vol. 1*. Valencia: Germania.
- Prieto, C. (2000): "Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad del empleo (y su crisis)", *Política y Sociedad*, Vol. 34: 19-32
- Prieto, C. (2002): "La degradación del empleo o la norma social del empleo flexibilizado", *Sistema*. 168-169: 89-106.
- Prieto, C. (2007): "Del estudio del empleo como norma social al de la sociedad como orden social", *Papeles del CEIC*, (2007/1), 28, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco.
- Prieto, C.; Caprile, M.; Potrony, J.; Arnal, M. (2009): *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Prieto, C. 2010: "De la flexiguridad a los regímenes sociales de empleo", conferencia presentada en las *Jornadas europeas sobre Alternativas a la Flexiguridad: Nuevos*

*Conceptos y Perspectivas*. Escuela de Relaciones Laborales (UCM). Madrid. 6-7 de Mayo de 2010

QUIT (Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el treball, 2000): *¿Sirve la formación para el empleo?*. Madrid: Consejo Económico y Social.

QUIT(Grup d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el treball, 2010): *Informe Mercado de Trabajo*. Disponible en: <http://quit.uab.es/>

Ramos, F. (2011): “Les polítiques actives d’ocupació”, en Maxè, V.; Muñoz, A. (comps.), *op.cit.*

Raveaud, G. (2007): “The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, no.2: 411-434

Rawls, J. ([1971]1985): *Teoría de la justicia*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.

Recio, A. (1997): *Trabajo, personas, mercados: manual de economía laboral*. Barcelona: Icaria-Fuhem.

Recio, A. (1999): “La segmentación del mercado laboral en España”, en Miguélez, F.; Prieto, C. (dir. y coord.): *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.

Recio, A. (2002): “Paro, precarización laboral e ideologías económicas”, *Sistema*, no. 168-169: 53-69.

Recio, A. (2004): “Aspectos Económicos de la Flexibilidad Temporal”, *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, no.13: 59-80.

Recio, A.; Banyuls, J. (2004): “¿Crecimiento del empleo sin tecnología? La paradoja del mercado de trabajo en España”. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A06%20%20Banyuls,%20Josep%20y%20Recio,%20Albert.pdf>.

Rein, M.; Schön, D. (1993): “Reframing Policy Discourse”, en Fischer, F.; Forester, J- (eds.): *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.

Rhen, G. (1990): *Ensayos sobre política de empleo activa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Rhodes, M. (2000): “Lisbon: Europe’s “Maastricht for Welfare”?”, *European Community Studies Association Review*, Vol. 13, no.3: 2-7.

Rifkin, J. (2004). *El fin del trabajo*. Barcelona: Paidós

Ritzer, G. (1996): *La MacDonalización de la sociedad: Un análisis de la racionalización de la vida cotidiana*. Barcelona: Ariel.

Rivas, A. (1998): “El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales”, en Ibarra, P.; Tejerina, B. (eds.): *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*.

Rocha, F. (coord.); Bermejo, C.; Braña, F. Cruces, J.; De la Cruz, M.; Doreste, I.; Guisande, P.; Homs, O.; Jorganes, J.; Moreno, A.; Otaegui, A.; De la Rosa, B.; Llopis, E.; Santana, A.; Torres, G.; Urbano, E. (2010): “*Jóvenes, empleo y formación en España: mensajes clave*”, Fundación 1º de Mayo. Informes de la Fundación. ISSN 1989-4473.

Rodgers, F.; Rodgers, G. (1992, comps.): *El trabajo precario en la regulación del mercado laboral: Crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Rodríguez Cabrero, G. (2009): “El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia en España”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, no. 2: 33-58.

Rodríguez, M. L. (2006): *Evaluación, balance y formación de competencias laborales transversales. Propuestas para mejorar la calidad en la formación profesional en el mundo del trabajo*. Barcelona: Laertes

Rodríguez-Piñero, M.; Bravo-Ferrer, M. (2007): “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, en Escudero, R.J. (coord.): *Aportaciones al debate comunitario sobre “flexiseguridad”*. Madrid: La Ley

Rosanvallon, P. (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.

Rosseti, N. (2007). *Exclusió laboral y polítiques actives. Una anàlisi de la dimensió d'ocupació a Catalunya*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, Tesis Doctoral.

Rogowski, R. (2008): “Governance of the European Social Model: The case of flexicurity”, *Intereconomics*, Vol. 43, no. 2: 82–91.

Royo, S. (2007): “Varieties of Capitalism in Spain: Business and the Politics of Coordination”, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 13, no.1: 47-65.

Rubery, J. (1994): “Internal and External Labour Markets: Towards an Integration Analysis”, en Rubery, J.; Wilkinson, F. (eds.): *Employer Strategy and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.

Rubery, J. (1996) “The Labour Market Outlook and the Outlook for Labour Market Analysis”, en Crompton, R.; Gallie, D.; Purcell, K. (eds.): *Changing Forms of Employment: Organisations, Skills and Gender*. London: Routledge.

Rubery, J. (2005): “The shaping of work and working time in the service sector: a segmentation approach”, en Bosch, G.; Lehndorff, S. (eds.): *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London: Routledge.

Rubery, J. (2006): “Segmentation theory thirty years on”, Paper presented to the 27th conference of the IWPLMS, Copenhagen, September 2006.

Sabatier, P. A. (1988): “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”, *Policy Sciences*, no.21: 129–68.

Sabatier, P. A. (1998) “The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe”, *Journal of European Public Policy* no.5: 98–130.

Salais, R. (2001): “Filling the Gap Between Macroeconomic Policy and Situated Approaches to Employment. A Hidden Agenda for Europe?”, en Magnusson, L.; Strath, B. (eds): *From the Werner plan to EMU: in Search of a Political Economy for Europe*. Brussels: Peter Lang.

Sentmartí, R.; Espluga, J.; Baltiérrez, J.; Lemkow, L.; Kieselbach, T. (2005): “Políticas activas de recolocación laboral. Valoración y crítica de los programas de outplacement / replacement en España”, *Sociología del Trabajo*, no. 55: 27-48.

- Sharpf, F. W. (2002): “*The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*”, Working Paper 02/8, July 2002. Max-Planck-Institute for the Study of Societies.
- Schmid, G.; Schömann, K. (2006): “El concepto de mercados de trabajo transicionales y algunas conclusiones para la política de empleo: el estado de la cuestión”, en Toharia, L. (comp.): *Los Mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Schmidt, G. (2007): “Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Life- Course”, *WZB Discussion Paper*, SP I 2007-111.
- Sempere, A.; Quintanilla, Y. (2009): *Empleo y protección social de los trabajadores de edad avanzada. Análisis comparado de la situación actual y propuestas de futuro*. Madrid: CES.
- Serrano, A. (2003): “Towards convergence of European activation policies?”, en Foden, D.; Magnusson, L. (eds.): *Five years’ experience of the Luxembourg employment strategy*. Brusel·les: ETUI.
- Serrano, A. (2005): “Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la actuación propuesto por las instituciones europeas”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 23, no. 2: 219-246.
- Serrano, A. (2007a): “Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe”, en Serrano, A.; Magnusson, L. (eds.): *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussel·les: P.I.E. Peter Lang.
- Serrano, A. (2007b): “Activations regimes in Europe: a clustering exercise”, en Serrano, A.; Magnusson, L. (eds.): *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. P.I.E. Brussel·les: P.I.E. Peter Lang.
- Serrano, A.; Magnusson, L. (2007): *Reshaping welfare states and activation regimes*. Brussel·les: P.I.E. Peter Lang.
- Serrano, A. (investigadora principal); Artiaga, A.; Fernández C.; Martín, P.; Tovar, J. F. (2009): *Protección y flexiseguridad. La modernización de los servicios públicos de empleo*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Proyecto FIPROS.
- Simonazzi, A. (2009): “Care regimes and national employment models”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33:211-232
- Smith, C. (1994): “De la automatización de los años sesenta a la especialización flexible: un déjà vu de las panaceas tecnológicas”, en Pollert, A. (comp.): *¿Adiós a la flexibilidad?*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Snow, D.A.; Rochford, E.B.; Worden, S.K.; Benford, R.D. (1986): “Frame Aligment Processes, Micromobilization, and Movement Participation”, *American Sociological Review*, Vol. 51, no. 4:464-481
- Snow, D.A.; Benford, R.D. (1988): “Ideology, Frame Resonance, and Participation Mobilization”, en Klandersman, B.; Kriesi, H.; Tarrow, S. (ed.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures*. Greenwich: JAI Press
- Snow, D.A.; Benford, R.D. (2000): Claryfing the relationship between framing and ideology in the study of social movements: a comment on Oliver and Jhonson.

*Response written while Snow, D.A. was a Fellow at the Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences, Stanford.*

Streeck, W. (1997): “German Capitalism”, en Streeck, W.; Crouch, C.: *Political Economy of Modern Capitalism : Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.

Toharia, L. (1986): “Un fordismo inacabado, entre la transición política y la crisis económica: España”, en Boyer, R. (dir.): *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Toharia, L. (2011) “El debate sobre las reformas necesarias para la economía española: el mercado de trabajo”, *Gaceta Sindical*. Vol 17: 201-237.

Tobes, P. (2002): “El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, no.36: 15-44.

Torns, T. (1999): “Las asalariadas: un mercado con género”, en Miguélez, F.; Prieto, C., (dir. y coord. 1999): *Las relaciones de empleo en España*, Madrid: Siglo XXI.

Torrents, J. (2006) “El marco jurídico de la activación de los demandantes de empleo”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 24, no 2: 21-36.

Torres, J. (2009): *Economía Política*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Trickey, H.; Walker, R. (2001): “Steps to compulsion within British labour market policies”, en Loedemel, I.; H. Trickey (eds.): *An offer you can't refuse: workfare in International perspective*. Bristol: The Policy Press.

Van Berkel, R.; Moller, H. (2002) *Active social policies in the EU: inclusion through participation?*. Bristol: Polity Press.

Van Oorschot, W. (2004): “Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences”, *Transfer*, Vol.10, no. 2: 208-225

Van Parijs, F. (1996): *Libertad real para todos: Qué puede justificar al capitalismo, si hay algo que pueda hacerlo*. Barcelona: Paidós.

Van Reenen, J. (2003): “Active Labour Market Policies and the British New Deal for the young unemployed in context”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper no. 9576. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9576>

Van Riel, M.; Van der Meer, M. (2002) “The advocacy coalition for European employment policy – The European integration process after EMU”, en Hegmann, H. y Neumärker, N. (eds.), *Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive*, Marburg: Metropolis Verlag. Disponible en: <http://www.eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/vanRielvanderMeer.pdf>.

Vázquez Barquero A. (1999): “La economía española en el marco de la economía europea y mundial”, en Miguélez, F.; Prieto, C., (dir. y coord. 1999): *Las relaciones de empleo en España*, Madrid: Siglo XXI.

Verloo, M. (2005): “Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach”, *The Greek Review of Social Research* (Special issue: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe), no. 117: 11-34.

Wagner, A. (2005): “Services and the employment prospects for women”, Bosch, G.; Lehdorff, S. (eds.): *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London: Routledge.

Walby, S. (2001): “The case of the United Kingdom”, en Behning, U.; Serrano, A (eds.): *Gender mainstreaming in the European Employment Strategy*. Brussels: ETUI.

Ward, T. (1986): De la crisis acuciante a la ruptura: El Reino Unido”, en Boyer, R. (dir.): *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Watt, A. (2004): “Reform of the European Employment Strategy alter five years: a change of course of merely of presentation”, *European Journal of Industrial Relations*, no.10: 117-137.

Wendon, B. (1998): “The Comission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, no.2: 339-353.

Wiltahen, T.; Tros, F. (2004): “The concept of “flexicurity”: a new approach to regulating employment and labour markets”, *Transfer*, Vol.10, no. 2: 166-186.

Young, M. (2009): “National Vocational Qualifications in the United Kingdom: Their origins and legacy”, en Allais, S.; Raffe, D.; Strathdee, R.; Wheelahan, L.; Young, M.: *Learning from the first qualification frameworks*, Employment Working Paper no. 45, Geneva: International Labour Office. Disponible en: [http://www.ilo.org/skills/pubs/WCM\\_041902/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/skills/pubs/WCM_041902/lang--en/index.htm).



# **ANEXO**

## **1- Nomenclátor**

- AES: Acuerdo Económico y Social
- AMCE: Acuerdo Nacional para la Mejora del Crecimiento y el Empleo
- ANE: Acuerdo Nacional de Empleo
- ANFC: Acuerdo Nacional sobre Formación Continua
- BAE-G: Grupo de Búsqueda Activa de Empleo
- CBI: Confederation of British Industry
- CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales
- CEPYME: Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
- CES: Conferencia Europea de Sindicatos
- CES: Consejo Económico y Social
- CCAA: Comunidades Autónomas
- CCOO: Comisiones Obreras
- CEEP: Centro Europeo de la Empresa Pública
- CGFP: Consejo General de Formación Profesional
- DAPO: Desarrollo de los Aspectos Personales para la Ocupación
- DfEE: Department for Education and Employment
- DfES: Department for Education and Skills
- DG: Dirección General
- DTI: Department of Trade and Industry
- DWP: Department for Work and Pensions

- ECOFIN: Economic and Financial Affairs Council
- EEE: Estrategia Europea de Empleo
- EEI: European Employment Initiative
- EPA: Encuesta de Población Activa
- ET: Estatuto de los Trabajadores
- ETT: Empresas de Trabajo Temporal
- ETU: Earning Top-up escheme
- FC: Family Credit
- FORCEM: Fundación para la Formación Continua
- FRESA: Frame Regional Employment and Skills Action
- GCI: Global Competitive Index
- GDP: Gross Domestic Product
- ICT: Information and Communication Technologies
- I+D: Investigación y Desarrollo
- IGC: Intergovernment Conference
- INE: Instituto Nacional de Estadística
- INEM: Instituto Nacional de Empleo
- IPC: Índice de Precios al Consumo
- IWPLMS: International Working Party On Labour Market Segmentation
- JSA: Jobseeker Allowance
- JSAg: Jobseeker's Agreement

- LBE: Ley Básica de Empleo
- LECs: Local Enterprise Councils
- MAGEEQ: Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe
- NAIRU: Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment
- NDYP: New Deal for Young People
- NQF: National Qualifications Framework
- NVQ: National Vocational Qualifications Framework
- OCDE (OECD en inglés): Organización para la Cooperación y el Desarrollo de los Estados
- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- OMC: Open Method of Coordination
- ONG: Organización no Gubernamental
- PDE: Procedimiento de Déficit Excesivo
- PIB: Producto Interior Bruto
- PNIS: Planes Nacionales de Inserción Social
- PNA: Planes Nacionales de Acción
- PNR: Planes Nacionales de Reforma
- PP: Partido Popular
- PSE: Partido Socialista Europeo
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español
- TECs: Training and Enterprise Councils

- QUING: Quality in Gender + Equality Policies
  - RD: Real Decreto
  - SAMAK: Joint Committee of the Nordic Social Democratic Labour Movement
  - SEPE: Servicios Públicos de Empleo Estatal
  - SIPES: Servicios Integrados para la Promoción del Empleo
  - SNE: Sistema Nacional de Empleo
  - SPECA: Servicios Público de Empleo Autonómicos
  - SSC: Sector Skills Councils
  - SSDA: Sector Skills Development Agency
  - SWFG: Single Work Focused Wataway
  - TE: Taller de Entrevistas
  - TUC: Trade Union Congress
  - UCD: Unión de Centro Democrático
  - UE: Unión Europea
  - UEM: Unión Económica y Monetaria
  - Ufi: University for Industry
  - UGT: Unión General de trabajadores
  - UNICE: Unión de Conferencia de la Industria y de Organizaciones Empresariales de Europa
  - UPL: Unidad Permanente de Lisboa
  - WFB: Work Family Balance
- WTC: Working Tax Credit

## 2- Referencias de los documentos consultados de la UE, España y Reino Unido

### *Documentos de la Comisión Europea*

Comisión Europea (1993): *Libro Blanco por el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo. Retos y Pistas en el siglo XXI* (COM 93/700).

Comisión Europea (1995): *Seguimiento del Consejo Europeo de Essen sobre empleo* (COM 95/74).

Comisión Europea (1996): *Action for Employment in Europe: A confidence pact* (COM 96/1).

Comisión Europea (1997a): *Modernising and Improving Social Protection in the European Union* (COM 97/102).

Comisión Europea (1997b): *Proposals for Guidelines for Member States Employment Policies 1998* (97/497).

Comisión Europea (1998): *Employment in Europe in 1998; Jobs for people- people for Jobs: Turning Policy Guidelines into Action* (COM 98/666).

Comisión Europea (1999a): *Una Estrategia Concertada para Modernizar la Protección Social* (COM 99/347).

Comisión Europea (1999b): *Comission Recommendations for Council Recommendations on the Imlementation of Memebr State's Employment Policies* (COM 99/445).

Comisión Europea (2000): *Strategies for jobs in the Information Society* (COM 2000/48).

Comisión Europea (2001): *Políticas sociales y empleo: un marco para invertir en la calidad* (COM 2001/313).

Comisión Europea (2002): *Balance de 5 años de aplicación de la EEE* (COM 2002/416).

Comisión Europea (2003): *El futuro de la EEE “Una estrategia para el empleo y mejores puestos para todos”* (COM 2003/6).

Comisión Europea (2005a): *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa* (COM 2005/24).

Comisión Europea (2005b): *Políticas europeas en el ámbito de la juventud. Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa- Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa* (COM 2005/206).

Comisión Europea (2007): *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejores empleos mediante la flexibilidad y la seguridad* (COM 2007/359).

Comisión Europea (2010a): *Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (COM 2010/2020).

Comisión Europea (2010b): *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo* (COM 2010/682).

Comisión Europea (2010c): *Reinforcing economic policy coordination* (COM 2010/250).

## *Documentos del Consejo Europeo*

Consejo Europeo (1994): *Consejo Europeo de Essen 9 y 10 de Diciembre de 1994. Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo (1995): *Consejo Europeo de Madrid 15 y 16 de Diciembre de 1995. Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo (1996): *Consejo Europeo de Dublín 13 y 14 de Diciembre de 1995. Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo (1997): *Extraordinary European Council Meeting on Employment. Presidency Conclusions. Luxembourg (COM 95/465).*

Consejo Europeo (1997): *Resolución del Consejo del 15 de diciembre de 1997 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 1998. (1997/30/CE).*

Consejo Europeo (1998): *Consejo Europeo de Viena 11 y 12 de Diciembre de 1995. Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo (1999): *Resolución del Consejo del 22 de febrero de 1999 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (1999/69/02/CE)*

Consejo Europeo (2000): *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de Marzo de 2000. Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo (2000): *Decisión del Consejo del 13 de marzo del 2000 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2000/228/CE)*

Consejo Europeo (2000): *Recomendación del Consejo, de 14 de febrero de 2000, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2000/164/CE).*

Consejo Europeo (2001): *Consejo Europeo de Estocolmo Lisboa 23 y 24 de Marzo de 2001. Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo (2001): *Decisión del Consejo del 19 de enero del 2001 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2001/63/CE).*

Consejo Europeo (2002): *Decisión del Consejo del 18 de febrero del 2002 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2002/177/CE).*

Consejo Europeo (2002): *Decisión del Consejo del 18 de febrero del 2002 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2002/178/CE)*

Consejo Europeo (2002): *Consejo Europeo de Barcelona 15 y 16 de Marzo de 2002. Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo (2002): *Consejo Europeo de Copenhague 12 y 13 de Diciembre de 2002. Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo (2003): *Decisión del Consejo del 22 de julio del 2003 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/578/CE).*

Consejo Europeo (2005): *Decisión del Consejo del 12 de julio del 2005 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2005/600/CE).*

Consejo Europeo (2005): *Consejo Europeo de Bruselas 22 y 23 de Marzo del 2005. Conclusiones de la Presidencia. (2005/7619/CE).*

Consejo Europeo (2008): *Decisión del Consejo del 15 de julio del 2008 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros* (2008/618/CE).

Consejo Europeo (2010): *Decisión del Consejo del 21 de octubre del 2010 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros* (2010/707/CE).

### *Documentos Grupos de Expertos UE*

Ferrera, Hemerijck y Rhodes (2000): *The future of Social Europe: Rescating Work and Welfare in the new Economy*. Report for the Portuguese Presidency of the European Union. Oeiras: Celta Editora.

Wim Kok (2003). *Jobs, jobs, jobs- Creating more employment in Europe*. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. Disponible en: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/employment\\_taskforce\\_report2003.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/employment_taskforce_report2003.pdf).

### *Documentos España*

Consejo General de Formación Profesional (1998): *II Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002*. Madrid.

PNA (1998): *Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 1998*. Madrid: MTAS

- (1999): *Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 1999*. Madrid: MTAS.
- (2000): *Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2000*. Madrid: MTAS.
- (2001): *Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2001*. Madrid: MTAS.
- (2002): *Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2002*. Madrid: MTAS.
- (2003): *Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2003*. Madrid: MTAS.
- (2004): *Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 2004*. Madrid: MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

PNR (2005): *Programa Nacional de Reformas de España*. Madrid: UPL (Unidad Permanente de Lisboa).

- (2006): *Informe Anual de Progreso 2006* Madrid: UPL (Unidad Permanente de Lisboa).
- (2007): *Informe Anual de Progreso 2007*. Madrid: UPL (Unidad Permanente de Lisboa).

Ley 8/1980: *Ley del Estatuto de los Trabajadores.*

Ley 51/ 1980: *Ley Básica de Empleo.*

Ley 32/1984: *Ley sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.*

Ley 22/1992: *Ley de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo.*

RD 18/1993: *Real Decreto de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación.*

Ley 14/1994: *Ley por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.*

RD 735/95: *Real Decreto por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para e empleo.*

RD 8/1997: *Ley de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida.*

RD 282/1999: *Real Decreto por el que se establece el programa de talleres de empleo.*

Ley 39/1999: *Ley para la Conciliación de la Vida Profesional y Familiar.*

Ley 55/1999: *Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social*

RD 236/2000: *Real Decreto por el que se regula un programa para el año 2001 de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración.*

Ley 12/2001: *Ley de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.*

Ley 5/2002: *Ley de las Cualificaciones y la Formación Profesional.*

Ley 33/2002: *Ley de modificación del artículo 28 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo.*

Ley 45/2002: *Ley de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.*

Ley 56/2003. *Ley de Empleo.*

RD 1046/2003: *Real Decreto por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.*

Ley 39/2006: *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

Ley 43/2006: *Ley para la mejora del crecimiento y del empleo.*

Ley 3/2007: *Ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.*



Ley 40/2007: *Ley de medidas en materia de Seguridad Social.*

Ley 44/2007: *Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción.*

RD 395/2007: *Real Decreto por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.*

### *Documentos Reino Unido*

PNA (1999): *The UK Employment Action Plan 1999.* London: DfEE (Department for Education and Employment)

- (2000): *The UK Employment Action Plan 2000.* London: DfEE (Department for Education and Employment)
- (2001): *The UK Employment Action Plan 2001.* London: DfEE (Department for Education and Employment)
- (2002): *The UK Employment Action Plan 2002.* London: DfEE (Department for Education and Employment)
- (2003): *The UK Employment Action Plan 2003.* London: DWP (Department of Work and Pensions).
- (2004): *The UK Employment Action Plan 2004.* London: DWP (Department of Work and Pensions).

PNR (2005): UK National Reform Programme. London HM Treasury

- (2006): UK National Reform Programme. Update on progress. . London HM Treasury
- (2007): UK National Reform Programme. Update on progress. . London HM Treasury

DfEE (Department for Education and Employment) (1997): *Design of the New Deal for 18-24 years olds.* London

DfEE (Department for Education and Employment) (1998a): *The Learning Age.* London.

DfEE (Department for Education and Employment) (1998b): *A new contract for welfare: The Gateway to Work.* London.

DfEE (Department for Education and Employment) (2000): *Opportunity for All: Skills for the New Economy.* London

DfES (Department for Education and Skills) (2001): *Towards full employment in a modern society.* London.

DfES (Department for Education and Skills) (2003): *21st Century Skills. Realising our Potential.* London.

DTI (Department for Trade and Industry) (1998): *Our competitive future: Building the Knowledge Economy*. London.

DWP (DWP (Department of Work and Pensions) (2004): *Building on New Deal: Local Solutions meeting Individual Needs*. London.

DWP (DWP (Department of Work and Pensions) (2005): *Department of Work and Pensions Five Years Strategy: Opportunity and Security through Life*. London.

DWP (DWP (Department of Work and Pensions) (2006): *A new deal for welfare: Empowering people to work*. London.

Lord Freud (2007): *Freud Review*. London.

Lord Leitch (2006): *Prosperity for all in the global economy- world class skills*. London.

National Skill Task Force (2001): *Skills for all: Proposal for a National Skill Agenda*. London.

### 3- Guión Entrevistas

#### *Guión Entrevista España*

##### Introducción

La Estrategia Europea de Empleo (EEE), iniciada en 1997 tras la inclusión de un título de empleo en el tratado de Ámsterdam, ha facilitado la difusión de nuevas ideas en torno a los mecanismos de intervención en el mercado de trabajo, influyendo en los estados a partir de la elaboración de directrices de empleo que deben ser desarrolladas en el interior de cada país. Sin embargo, estas directivas no son legalmente vinculantes, ya que las competencias en cuanto a las políticas de empleo recaen exclusivamente en los estados. De esta forma, los estados tienen libertad para decantarse por los instrumentos más oportunos a la hora de llevar a la práctica las directrices comunes.

Los estudios que han analizado los documentos surgidos al amparo de la EEE subrayan que la activación, como nuevo paradigma de reforma de las políticas de empleo y los sistemas de protección social, ostenta un espacio central. La activación redefine la relación entre la protección social y el empleo, en aras de incrementar la participación de los sujetos en el mercado de trabajo.

Teniendo en cuenta lo expuesto, existen dos preguntas principales a las cuales esta tesis doctoral trata de responder:

- ¿Cómo se define la estrategia de activación en las instituciones europeas?
- ¿Cómo se entiende y concreta la activación en dos países miembros de la UE (España y Reino Unido) dotados de modelos de empleo diferentes y agudas diferencias sociales?

##### Funcionalidad de las entrevistas

Para responder a la segunda pregunta entendemos que, además de estudiar los documentos en los cuales los gobiernos exponen la aplicación de las directrices (Planes Nacionales de Acción y, desde 2005 Planes Nacionales de Reforma), es necesario conocer la percepción de los *policy makers* y los agentes sociales. Concretamente, nos interesa conocer su opinión en torno a la pertinencia y aplicabilidad de las recomendaciones europeas en el caso español, la manera en la que fueron desarrolladas,

sus obstáculos y sus factores de éxito. Atendiendo a este fin, planteamos una entrevista abierta carente de preguntas codificadas, que se centrará en los siguientes ámbitos temáticos para cada una de las fases en las que puede dividirse la EEE.

### Ámbitos temáticos

El análisis de la EEE desarrollado en esta tesis doctoral ha identificado una serie de ámbitos temáticos relacionados con la activación que prevalecen en las distintas fases del periodo analizado (1997-2008). La activación comprende todas aquellas medidas que intentan establecer una relación más estrecha entre los sistemas de protección social y el mercado de trabajo, asumiéndose que pueden activarse los siguientes campos: programas de prestaciones por desempleo contributivos y asistenciales; programas de jubilación anticipada; políticas activas de empleo (formación ocupacional, etc.); y sistemas tributarios (impuestos que recaen sobre los trabajadores y las empresas).

A continuación se detallan los ámbitos temáticos que prevalecen en cada fase y las principales cuestiones a tratar.

#### *1ª Fase EEE*

La primera fase comprende los años 1997-2000, y se caracteriza por la estabilidad y consolidación de unas directrices basadas en 4 pilares de empleo: empleabilidad, fomento del espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Dentro de esta fase, los principales ámbitos temáticos identificados en la EEE que deberían haberse abordado en el caso español son:

- La sustitución de medidas pasivas por activas
- La promoción de la empleabilidad y la cualificación de la fuerza de trabajo
- La inclusión social y laboral de ciertos colectivos en riesgo de exclusión social
- La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

Atendiendo a estos ámbitos temáticos, nos gustaría conocer su opinión en torno a:

- Pertinencia de estos ámbitos temáticos para el caso español
- Principales medidas desarrolladas en España en relación a los ámbitos citados

(Programa de talleres de empleo regulado con el RD 282/1999; programa de renta activa de inserción regulado con el RD 236/2000; Ley 12/2001 que incluye el Plan de Fomento del Empleo Estable; etc.)

- Obstáculos y factores de éxito

## *2ª Fase EEE*

La segunda fase comprende los años 2001-2005, apreciándose, en primer lugar, la introducción de nuevos objetivos derivados de la agenda de Lisboa aprobada en el año 2000, que complementan los 4 pilares. En 2003 se produce la plena integración de la agenda de Lisboa en la EEE, sustituyéndose los 4 pilares por tres objetivos generales: 1) aumentar las tasas de ocupación y de participación de conformidad con los objetivos fijados en Lisboa y Estocolmo; 2) mejorar la calidad del empleo y promover el empleo productivo; 3) fomentar un mercado de trabajo integrador, mediante la reducción de las disparidades sociales (inclusive las diferencias de género) y geográficas.

Dentro de esta fase, los principales ámbitos temáticos identificados en la EEE que deberían haberse abordado en el caso español son:

- Énfasis en la economía o sociedad del conocimiento como meta a alcanzar
- Participación laboral de población de edad avanzada
- Calidad del empleo
- Fomento de la cohesión social

Atendiendo a estos ámbitos temáticos, nos gustaría conocer su opinión en torno a:

- Pertinencia de estos ámbitos temáticos para el caso español
- Principales medidas desarrolladas en España en relación a los ámbitos citados (Ley 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional; Ley 45/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; Ley 56/2003 de Empleo; Real Decreto 1046/2003 por el que se regula el subsistema de formación profesional continua; etc.)
- Obstáculos y factores de éxito

### *3ª Fase EEE*

Tras 2005, las directrices de empleo se integran en las directrices económicas, dando lugar las “directrices integradas para el crecimiento y el empleo”. Además, los Planes Nacionales de Acción, redactados anualmente, son sustituidos por los Planes Nacionales de Reforma, los cuales deben presentarse cada tres años, dando cuenta de las políticas económicas y de empleo desarrolladas en cada país para alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa. Asimismo, en este periodo, la Comisión (especialmente la DG de empleo) potencia la definición de una estrategia común de la flexiseguridad que culmina en 2007 con el comunicado “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad, más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”.

Dentro de esta fase, los principales ámbitos temáticos identificados en la EEE que deberían haberse abordado en el caso español son:

- Participación de los jóvenes en el mercado laboral
- Equilibrio entre seguridad y flexibilidad

Atendiendo a estos ámbitos temáticos, nos gustaría conocer su opinión en torno a:

- Pertinencia de estos ámbitos temáticos para el caso español
- Principales medidas desarrolladas en España en relación a los ámbitos citados (Ley 43/2006 para la mejora del crecimiento y del empleo; Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social; RD 395/2007 por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo; etc.)
- Obstáculos y factores de éxito

#### Aspectos temáticos transversales a las tres fases

A pesar de que en cada fase se haya otorgado mayor énfasis a ciertos aspectos temáticos, entendemos que los siguientes temas son transversales a las tres fases:

- Tránsito de recursos desde las políticas pasivas hacia las políticas activas
- Economía del conocimiento

- Igualdad entre hombres y mujeres
- Fomento de la participación en el mercado de trabajo de jóvenes, trabajadores de edad avanzada y colectivos en riesgo de exclusión social

Por otro lado, tenga en cuenta que la entrevista no debe ceñirse exclusivamente a los temas que proponemos. Por el contrario, el formato abierto de la entrevista nos permitirá abordar otros temas que, a su juicio, hayan sido relevantes dentro de la EEE y que nuestro análisis haya pasado por alto.

### *Guión Entrevista Reino Unido*

#### Introduction

The European Employment Strategy (EES), enacted in 1997 with the inclusion of an employment title in the Amsterdam Treaty, has promoted the diffusion of new ideas about the reform of employment policies. Moreover, it has some influence in the member states, by means of the employment guidelines which every country must adopt. However, these guidelines are not legally binding, because competences on employment policies belong to the member states. Accordingly, member's states are free to adapt those guidelines to their national and institutional particularities.

Researches which have analyzed the EES emphasize that the activation is a fundamental approach within it. Activation is usually defined as an approach which aims to increase the linkage between the social protection system and the labour market programmes in order to increase the working age population in employment.

Bearing this in mind, there are two main questions which this PhD tries to answer:

- How is defined the activation approach within the EES?
- How is understood and applied the activation approach in two member states (UK and Spain) with different employment models and employment policies traditions?

#### Functionality of the interviews

In order to respond to the second question we understand that we must complete the study of the most important policy documents of every country with opened interviews

addressed to policy makers and social partners. Concretely, we want to know their opinion about the pertinence and applicability of the EES goals and guidelines; about how these guidelines were implemented; and about their obstacles and success factors.

Bearing this in mind, we propose an opened interview without codified questions which will be focuses on the following topics for every phase of the EES

### Main topics

The analysis of the EES developed in this PhD has identified some topics related with the activation approach which prevail in the different phases of the period studied (1997-2008). Activation embraces all the measures which aim to increase the linkage between the social protection system and the labour market programmes. In addition, we also include those measures which try to promote the employability of the workers in order to help them to remain in the labour market (such as lifelong learning policies).

Below are exposed the main topics which prevail in every phase and the main questions to be discussed

#### *First Phase EES 1997-2000*

This phase is characterises by the stability and consolidation of guidelines based on four pillars: improving employability; encouraging entrepreneurship; encouraging adaptability; and equal opportunities for women and men.

Within this phase, the main topics identified are:

- Transition from passive measures to active measures
- Promote the skills of the workforce
- Promote social inclusion of those collectives under the risk of social exclusion
- Equal opportunities for women and men

Bearing in mind these topics, we would like to know your opinion about:

- Pertinence of these topics for the UK
- Main measures developed in relation to those topics (New Deal programmes,



Work Focused Gateway; Working Family Tax Credit; University for Industry, etc.)

- Obstacles and success factors

#### *Second phase EES 2001-2005*

This phase introduces the new goals approved in the Lisbon Council. In 2003, the four pillars are substituted by three general goals: to increase the employment rate (70% in 2010); to improve the quality and productivity of the employment; to improve social cohesion.

Within this phase, the main topics identified are:

- Emphasis on the promotion of a knowledge driven economy to be competitive
- Labour participation of old workers
- Quality of employment
- Promoting social cohesion

Bearing in mind these topics, we would like to know your opinion about:

- Pertinence of these topics for the UK
- Main measures developed in relation to those topics (work focuses interviews for lone parents and disable people; Jobcentre Plus; Alliance for Skills; Sector Skills Councils, etc.)
- Obstacles and success factors

#### *Third phase EES 2005-2008*

In 2005, employment guidelines are integrated with the economic guidelines. Moreover, Employment Action Plans are substituted by National Reform. In addition, in this phase the Commission promotes a common strategy towards flexisecurity.

Within this phase, the main topics identified are:

- Labour participation of the young people
- Flexibility combined with security

Bearing in mind these topics, we would like to know your opinion about:

- Pertinence of these topics for the UK
- Main measures developed in relation to those topics (Train to gain; pathways to work, etc.)
- Obstacles and success factors

#### Topics treated in every phase

Although in every phase the European institutions have focused more on some topics than others, we understand that the following topics are included in the three phases:

- Transition from passive measures to active measures
- Promote a knowledge driven economy
- Equal opportunities between men and women
- Promote labour market participation of old workers, young people and those collectives in the risk of social exclusion

On the other hand, it must be born in mind that the interview must not exclusively focus on the measures and topics that I propose. On the contrary, the open format of the interview will allow us to discuss other topics that, according you your view, were relevant within the European Employment Strategy.

## **4- Entrevistas**

Las entrevistas pueden consultarse en el CD que aparece adjunto a esta tesis doctoral