

El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo

284

**Carlos Jesús Fernández
Rodríguez
y Amparo Serrano Pascual
(coords.)**

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo

284

**Carlos Jesús Fernández
Rodríguez
y Amparo Serrano Pascual
(coords.)**

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Madrid, 2014

Consejo Editorial de la colección Monografías

DIRECTOR

Félix Requena Santos, *Presidente del CIS*

CONSEJEROS

Luis Enrique Alonso Benito, *Universidad Autónoma de Madrid*; Josetxo Beriain Razquin, *Universidad Pública de Navarra*; Joan Botella Corral, *Universidad Autónoma de Barcelona*; Lorenzo Cachón Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*; M.^a Ángeles Durán Heras, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*; Manuel García Ferrando, *Universidad de Valencia*; Margarita Gómez Reino, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Juan Jesús González Rodríguez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Gonzalo Herranz de Rafael, *Universidad de Almería*; Julio Iglesias de Ussel, *Universidad Complutense de Madrid*; Emilio Lamo de Espinosa, *Universidad Complutense de Madrid*; Ramón Máiz Suárez, *Universidad de Santiago de Compostela*; José Enrique Rodríguez Ibáñez, *Universidad Complutense de Madrid*; Olga Salido Cortés, *Universidad Complutense de Madrid*.

SECRETARIA

M.^a Paz Cristina Rodríguez Vela, *Directora del Departamento de Publicaciones y Fomento de la Investigación. CIS*

El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo / Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual (coords.) - Madrid : Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014
(Monografías ; 284)

1. Flexibilidad laboral. 2. Empleo. 3. Mercado de Trabajo
331.52

Las normas editoriales y las instrucciones para los autores pueden consultarse en:
www.cis.es/publicaciones/MO/

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Colección MONOGRAFÍAS, NÚM. 284

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Primera edición, noviembre 2014

© CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

Montalbán, 8. 28014 Madrid

www.cis.es

© Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

NIPO (papel): 004-14-039-3 - NIPO (electrónico): 004-14-040-6

ISBN (papel): 978-84-7476-659-2 - ISBN (electrónico): 978-84-7476-660-8

Depósito Legal: M-31647-2014

Impresión: CASLON, S. L.

Matilde Hernández, 31. 28019 Madrid



Este papel cumple los criterios medioambientales de contratación pública.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	15
INTRODUCCIÓN, por Amparo Serrano Pascual y Carlos Jesús Fernández Rodríguez	17
<i>La emergencia de la flexiguridad en las políticas de empleo</i>	17
<i>Estructura de este trabajo</i>	24

SECCIÓN I: FLEXIGURIDAD Y REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA

1. EL PODER DE NOMBRAR, por Amparo Serrano Pascual y M. ^a Paz Martín Martín	37
1.1. <i>Conceptos políticos y recursos estratégicos: el poder de nombrar</i>	37
1.2. <i>Evolución semántica y genealogía del desempleo</i>	39
1.2.1. El desempleo y el paradigma asegurador	40
1.2.2. Nuevas condiciones productivas y el regreso del azar	48
1.3. <i>Polisemia de la noción de protección: los múltiples significa- dos de la seguridad</i>	53
2. LA NOCIÓN DE FLEXIGURIDAD COMO LA RECON- CILIACIÓN DE LO IRRECONCILIABLE, por M. ^a Paz Martín Martín, Amparo Serrano Pascual y Francisco José Tovar Martínez	59
2.1. <i>Introducción</i>	59
2.2. <i>Los discursos de la flexiguridad</i>	63
2.3. <i>La flexiguridad desde una perspectiva comparada</i>	73
2.4. <i>Conclusión: la flexiguridad como asimetría de voces</i>	78

3. MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA, por Alba Artiaga Leiras, Francisco José Tovar Martínez y Carlos Jesús Fernández Rodríguez	81
3.1. <i>Introducción</i>	81
3.2. <i>Estadísticas de empleo en el mercado de trabajo español (1976-2012)</i>	83
3.3. <i>Características y evolución del mercado de trabajo español en los períodos 1996-2007 y 2008-2012</i>	91
3.3.1. Distribución del paro en la población española: de la década milagrosa (1996-2007) a depresión aguda (2008-2012)	91
3.3.2. Duración del paro y situación económica de los hogares	97
3.3.3. El paro de España en el contexto de la UE en el período 1996-2007 y 2008-2012	100
3.4. <i>Estructura ocupacional, tipo de contratación y cualificación de la fuerza de trabajo durante los períodos 1996-2007 y 2008-2012</i>	106
3.4.1. Evolución del empleo por sectores económicos en España	106
3.4.2. Tipo de contratación en España	112
3.4.3. Cualificación de la población ocupada en España, 2008-2012	116
3.5. <i>La protección social en España</i>	119
3.5.1. Protección social vinculada al desempleo	119
3.5.2. Gasto en políticas de empleo	124
3.6. <i>Conclusiones</i>	131
4. SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA, por M. ^a Paz Martín Martín	135
4.1. <i>Introducción. Nacimiento de la intervención pública en materia de empleo</i>	135
4.2. <i>Cambios en la teoría de la gestión y la crisis/reforma del Estado de Bienestar. La desmitificación del Estado de Bienestar keynesiano «a dos bandas»</i>	139

4.2.1.	Contractualismo, gerencialismo, privatización y descentralización: los ingredientes de la modernización y de la buena gobernanza.	142
4.2.2.	La apuesta modernizadora de la flexiguridad europea. Predicar con el ejemplo	153
4.2.3.	El camino hacia la intervención fragmentada en el ámbito del desempleo en España: transformación del mapa de actores y modos de intervención	156
4.2.3.1.	Antecedentes	156
4.2.3.2.	Marco jurídico: el camino hacia la modernización de los servicios públicos de empleo en España	158
4.2.3.3.	Un mapa de las entidades de intervención y sus funciones (actores)	163
4.2.3.4.	Organizaciones, acciones y procesos. La cascada contractual	165
4.3.	<i>Paradojas de la nueva gobernanza y nuevas bases del Estado social</i>	172
4.4.	<i>Breve conclusión</i>	175

SECCIÓN II: LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DEMOCRÁTICO

5.	LA CREACIÓN DE LAS BASES DEL SISTEMA DE REGULACIÓN DEL DESEMPLEO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez	179
5.1.	<i>Introducción</i>	179
5.2.	<i>Ejes y actores durante el período de emergencia del modelo de relaciones laborales en España (1975-1982)</i>	180
5.3.	<i>Antecedentes políticos: período 1977-1982, o de dónde venimos</i>	188
5.3.1.	Introducción	188
5.3.2.	De dónde venimos: la pesada herencia del fordismo inacabado español	189

5.3.3.	La primera fase de las relaciones laborales españolas en democracia (1978-1982): la aprobación de una legislación laboral constitucional en un contexto de crisis económica	196
5.3.3.1.	La emergencia de un modelo de relaciones laborales a contracorriente	196
5.3.3.2.	La salida del franquismo: los Pactos de la Moncloa	197
5.3.3.3.	La emergencia del modelo de relaciones laborales en España: el Estatuto de los Trabajadores	205
5.3.3.4.	Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (vigente hasta el 6 de enero de 2004)	214
5.4.	<i>A modo de breve conclusión</i>	219
6.	LA RUPTURA DEL CONSENSO TRAS LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO LIBERAL DEMOCRÁTICO INDUSTRIAL: UN ANÁLISIS DEL PERÍODO 1984-1992/94, por Amparo Serrano Pascual y Alba Artiaga Leiras	221
6.1.	<i>Introducción</i>	221
6.2.	<i>Mercado de trabajo, evoluciones sociales y sociedad civil</i>	223
6.3.	<i>Evoluciones en las medidas dirigidas a frenar la crisis del mercado de trabajo</i>	225
6.3.1.	Protección por desempleo	226
6.3.2.	Protección en el empleo a partir del ordenamiento laboral	229
6.3.3.	Lucha contra el desempleo (políticas de empleo) y nuevos modos de gobernanza	234
6.4.	<i>Conclusión: relaciones y complementariedades entre estas reformas</i>	237
7.	LA CONSOLIDACIÓN DEL MARCO DE LA ACTIVACIÓN Y LA FLEXIGURIDAD EN ESPAÑA (1997-2009), por Alba Artiaga Leiras, M. ^a Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Martínez	241
7.1.	<i>Introducción</i>	241

7.2.	<i>La andadura hacia la activación en España (análisis del período 1997-2001)</i>	241
7.2.1.	Introducción	241
7.2.2.	Panorama laboral: mercado de trabajo, relaciones laborales y programas de empleo	244
7.2.3.	Discursos de activación y transicionalidad en la legislación laboral 1997 y 2001	248
7.2.3.1.	Activación y transicionalidad del trabajador: la falacia de la protección del empleo	249
7.2.3.2.	La modernización de la gestión: de las políticas activas a la evaluación	255
7.2.4.	Conclusiones sobre este período	257
7.3.	<i>Expansión del modelo de empleo flexiguro: de la Ley 45/2002 al Real Decreto-Ley 2/2009</i>	259
7.3.1.	Introducción	259
7.3.2.	Situación del mercado de trabajo en el período 2002-2009	261
7.3.3.	Protección frente al desempleo: hacia la flexiguridad y las políticas de activación	264
7.3.4.	Protección del empleo: un modelo de flexibilización de la regulación laboral	271
7.3.5.	Conclusiones a las reformas legislativas del período 2002-2009	274
7.4.	<i>Conclusiones: el progresivo avance del paradigma flexiguro</i> ..	276

SECCIÓN III:

UN ANÁLISIS EMPÍRICO SOBRE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN SOBRE DESEMPLEADOS: EL CASO DE LOS PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN

8.	LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN ESTUDIADAS SOBRE EL TERRENO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual	281
8.1.	<i>Introducción</i>	281

8.2. Estructura de esta sección	283
8.3. Metodología de investigación	293
9. LO INCUESTIONABLE ES LA MODERNIZACIÓN: ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE ACTORES CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez, M. ^a Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Mar- tínez	299
9.1. Introducción: asunciones en torno a la modernización de los servicios y políticas de empleo	299
9.2. Explorando los lugares comunes del discurso de la moderni- zación	300
9.2.1. El discurso de la antiburocracia: en busca de una gestión eficaz	302
9.2.2. Vacío de gobierno y nuevas formas de gobernanza: coordinación y partenariado responsable	307
9.2.3. El uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones	316
9.3. Modernización y políticas de activación: dos caras de la mis- ma moneda	318
9.4. Conclusión: la naturalización del cambio de paradigma. La modernización como una transformación irrefrenable (o «la bofetada de la realidad»)	325
10. PAISAJE INSTITUCIONAL Y SIGNIFICADO DE LO PÚBLICO EN LOS NUEVOS MODELOS DE GOBER- NANZA DE LA GESTIÓN DEL DESEMPLEO, por Alba Artiaga Leiras, M. ^a Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Martínez	329
10.1. El paisaje institucional de la reinención del gobierno	329
10.1.1. Introducción	329
10.1.2. La descentralización administrativa	332
10.1.3. Instituciones europeas y Europa	340
10.1.4. Interlocutores sociales	344
10.1.5. Tejido asociativo	348
10.1.6. Empresas de trabajo temporal	353
10.2. El significado de «lo público»	359

10.2.1.	Introducción: el significado de lo público en el nuevo paradigma de la activación	359
10.2.2.	Adopción de dinámicas favorables al <i>statu quo</i> versus reconocimiento del Estado como árbitro: la reconstrucción de la identidad sindical y de las ONG en el proceso de modernización	361
10.2.3.	Complementariedades «servicio/beneficio»: las ETT en persecución de un mayor espacio de legitimidad pública	368
10.3.	<i>Conclusiones</i>	370
11.	REINVENTANDO EL GOBIERNO DEL DESEMPLEO EN UN ENTORNO FLEXIGURO, por M. ^a Paz Martín Martín y Amparo Serrano Pascual	373
11.1.	<i>Introducción: captando las vivencias de la modernización</i> ...	373
11.2.	<i>Los principios de legitimación del nuevo campo de la inserción</i>	375
11.2.1.	Proximidad frente a distancia burocrática	376
11.2.2.	Innovación frente a estandarización	379
11.3.	<i>Obstáculos de funcionamiento bajo estas nuevas lógicas</i>	380
11.3.1.	Falta de gobierno: contornos difusos/dispersión de criterios	381
11.3.2.	Rehenes de lógicas burocráticas	384
11.3.3.	Autonomía técnica y dependencia financiera	388
11.3.4.	Ausencia de voz	392
11.4.	<i>Producción de un orden normativo en el lugar de trabajo: el orientador desorientado</i>	393
11.4.1.	Redefinición imprecisa y compleja de objetivos ..	394
11.4.2.	Reinvención de las prácticas en el lugar de trabajo: movilización subjetiva	402
11.5.	<i>Conclusión</i>	410

12. QUÉ SIGNIFICA LA ORIENTACIÓN: PRODUCCIÓN POLÍTICA DEL DESEMPLEADO, por Alba Artiaga Leiras, M. ^a Paz Martín Martín y Amparo Serrano Pascual	411
12.1. <i>Introducción: definiendo al «buen desempleado»</i>	411
12.2. <i>Producción política de sujetos: el trabajo sobre uno mismo</i> ..	413
12.2.1. Autonomía y autorregulación	413
12.2.2. Autoobservación y responsabilización personal ..	432
12.2.3. Motivación	440
12.2.4. Ajuste de expectativas	442
12.3. <i>Conclusión: empleabilidad, ¿entre la autonomía y la disciplina?</i>	447
13. PARADOJAS Y AMBIVALENCIAS EN LA ACTIVACIÓN LABORAL, por Amparo Serrano Pascual, Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Alba Artiaga Leiras	449
13.1. <i>Introducción</i>	449
13.2. <i>Paradojas/ambivalencias: hay que motivarse pero no hay solución</i>	449
13.3. <i>Sentido y legitimidad de las prácticas de intervención</i>	453
13.3.1. Mejorar competencias (Estado terapéutico)/generar oportunidades (Estado emancipador)	454
13.3.2. Autonomía/autorización: nuevas dinámicas relacionales entre agente social y usuario	456
13.3.3. Inevitabilidad exógena/responsabilización individual: naturaleza del desempleo	459
13.4. <i>Posición de los usuarios</i>	465
13.4.1. Adhesión dóxica	465
13.4.2. Rechazo epistémico	467
13.4.3. Ironía	469
13.4.4. Polifonía y distanciamiento	470
13.4.5. Responsabilización colectiva	472
13.5. <i>Discusión y conclusiones</i>	475
CONCLUSIONES FINALES, por Amparo Serrano Pascual y Carlos Jesús Fernández Rodríguez	479

EPÍLOGO: LA REFORMA LABORAL DE 2012: A GOLPE DE METÁFORAS, por Amparo Serrano Pascual, Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Alba Artiaga Leiras	489
1. <i>Introducción: la instalación sin ambages del paradigma de la flexiguridad</i>	489
2. <i>La crisis moral de la crisis</i>	492
3. <i>Ritual de purificación: la publicación del Real Decreto-Ley 3/2012</i>	496
3.1. Invisibilización de la vulnerabilidad	498
3.2. Desaparición del conflicto	505
3.3. Invención de nuevas categorías articuladoras del orden social	509
4. <i>Conclusión</i>	514
BIBLIOGRAFÍA	517
ANEXOS:	
<i>Anexo 1: Relación de entrevistados</i>	539
<i>Anexo 2: Lista de acrónimos</i>	541
ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS	543

6. LA RUPTURA DEL CONSENSO TRAS LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO LIBERAL DEMOCRÁTICO INDUSTRIAL: UN ANÁLISIS DEL PERÍODO 1984-1992/94

Amparo Serrano Pascual y Alba Artiaga Leiras

6.1. INTRODUCCIÓN

El capítulo que presentamos a continuación ha sido estructurado en función de la lógica argumentativa que plantea el marco analítico de la flexiguridad, y sobre el que hemos discutido en capítulos anteriores. Este concepto da por descontada la capacidad de armonizar flexibilidad y seguridad. Por un lado, el paradigma de la flexiguridad plantea un cambio en el acento puesto políticamente en la responsabilización social frente al desempleo, o la crisis del trabajo. Deja de ser el empresario como sujeto colectivo el que tiene que hacerse parcialmente cargo de la situación de desempleo y vulnerabilidad de sus trabajadores, y pasa a ser la sociedad, como conjunto, la que se responsabiliza de «asegurar» al trabajador. No implica, por tanto, una retirada del Estado, sino más bien un cambio de la naturaleza de su intervención: más que árbitro entre fuerzas asimétricas, refuerza su faceta de «tutor», lo que garantiza la socialización del riesgo y el gobierno de las voluntades. Por poner el ejemplo del tan aclamado modelo danés, este último¹ no propugna la reducción de la protección social colectiva, sino que aboga, por el contrario, por relajar la protección jurídica contractual, haciendo recaer el peso de los «riesgos» asociados a las demandas productivas en la colectividad, a través de altas tasas impositivas. Este es el sentido de la primera parte de esta palabra compuesta: la necesidad de flexibilidad es algo que se da por descontado. La necesidad de fomentar la adaptabilidad de las empresas y de los recursos, políticos y sociales, a las demandas productivas se naturaliza y, por tanto, no se puede poner en cuestión (justificándolo con discursos relacionados con la necesidad de adaptarse a la globalización, ser competitivos, etc.). Es, por tanto, ajena a una regulación política.

¹ Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que este modelo danés, disecionado en el conocido trabajo de Wilthagen y Tros (2004), está también sufriendo en la actualidad una profunda recomposición: véase Jørgensen (2009).

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

Desde este marco analítico, se ha estructurado la evolución seguida en el período 1984-1992/94 en tres partes. En una primera parte se plantea el contexto histórico, económico y social que caracterizó ese período. Este contexto —de crisis económica y «resaca» tras la consolidación democrática— ha facilitado la introducción de cambios importantes en el marco regulador del trabajo. En una segunda parte se analizan los diversos procesos de reforma que se introducen en el sistema de protección social frente al desempleo. A efectos analíticos, y como resultado de los argumentos anteriores, hemos dividido nuestro análisis en tres aspectos, que se corresponderían con tres modos de entender la «seguridad». Una primera dimensión estaría vinculada con las transformaciones experimentadas en la regulación de la protección por desempleo (o en el desempleo), cuyo fin busca fundamentalmente la protección frente a la pobreza. Una segunda dimensión de la seguridad estaría relacionada con la protección en el empleo a partir de la regulación del ordenamiento jurídico laboral (o contra el desempleo), esto es, en facilitar la estabilidad contractual, y regular las garantías de estabilidad contractual que asume el empleador frente al trabajador. Finalmente, un tercer aspecto estaría vinculado con la protección frente al desempleo a partir de las políticas de empleo y de la intervención *adecuacionista* de la oferta y de la demanda, esto es, a través de la orientación, formación o

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

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

6.2. MERCADO DE TRABAJO, EVOLUCIONES SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL

Aunque la descripción del mercado de trabajo ha sido objeto de un estudio extenso en el tercer capítulo del libro, consideramos importante, antes de valorar las transformaciones de esta etapa, presentar un breve resumen de sus características más importantes, a fin de entender el contexto en el que se plantean estas reformas del mercado de trabajo. La estructura de la economía española se ha caracterizado

por evoluciones muy inestables, que han facilitado el tipo de «narrativas» alarmantes que vamos a analizar en un momento posterior: ha experimentado así épocas de fuertes crisis y rápidos períodos de expansión, como ha sido el caso en la etapa 1984-1992 que presentamos aquí.

El empleo en España es altamente sensible a los cambios en el ciclo económico: el período que estamos analizando cierra otra etapa (1975-1985) de fuerte crisis de empleo y multiplicación del desempleo, que pasa del 2,3 al 22,1 por ciento. Hay diversas razones para explicar este fuerte aumento del desempleo, que podrían resumirse en tres: el papel de la transición política; el panorama internacional tras el encarecimiento del petróleo; y la débil estructura productiva ante el ajuste del sistema económico. Junto al aumento del desempleo había, además, un importante porcentaje de población inactiva, sobre todo mujeres, que pasarán a incorporarse al mercado de trabajo de forma paulatina durante este período. En 1986, España se incorpora a la Comunidad Económica Europea (CEE), lo que facilita la entrada de capital europeo, y se incrementa el peso de los sectores de servicios y construcción en el producto interior bruto. A partir de 1985, la economía se recupera tras la reducción del precio del petróleo y un duro ajuste nacional, manteniéndose una tendencia positiva hasta el segundo trimestre de 1992. La expansión del empleo es muy notable, pero no consigue, sin embargo, reducir sustantivamente el desempleo (con una tasa de aproximadamente el 16 por ciento en 1991) debido al fuerte aumento de la población activa, sobre todo femenina (Toharia, 2008). El paro de las personas de referencia en los hogares no sufre, sin embargo, grandes alteraciones, situándose relativamente bajo —por debajo del 7 por ciento, tal como se indica en Rodríguez Cabrero (2008)—. El paro, así, afecta particularmente a los jóvenes y a las mujeres: a partir de 1985 se multiplican los contratos temporales, y en la crisis que comenzará a principios de los años noventa serán este tipo de contratos los más afectados por la recesión económica.

Este período histórico se caracterizará también por la presencia de Gobiernos socialistas (octubre de 1982-mayo de 1996), donde se consolidará un sistema de bienestar social todavía rudimentario y se realizará, a un mismo tiempo, una profunda reconversión industrial y un conjunto de reformas laborales que generarían una gran tensión (como pusieron de manifiesto las tres huelgas generales en 1985, 1988 y 1992). El modelo de protección social (particularmente el sistema sanitario,

educativo y de pensiones) experimenta una tendencia a la universalización, extendiendo su cobertura en sanidad y pensiones, a la vez que se expande a colectivos como inmigrantes y personas dependientes. Se establecen derechos universales en áreas como educación, salud y pensiones. No obstante, pese a la casi universalización al extenderse el régimen asistencialista, el modelo de bienestar se caracterizará por la baja intensidad protectora, particularmente a familias, desempleo y servicios sociales (Rodríguez Cabrero, 2008), siendo en este sentido cercano al conocido como modelo mediterráneo de bienestar (Moreno, 2001). A pesar de la emergencia tardía del Estado de Bienestar, en la etapa anterior (1977-1982) se observan ya signos de arranque de un sistema de protección social, pues se habían incorporado instituciones de tipo asistencial y se generaron avances relativos en la protección social de parados, asistencia social y rentas mínimas. Las relaciones del Gobierno socialista con las organizaciones sindicales, particularmente con UGT, van a ser bastante estrechas hasta finales de los ochenta. A principios de los noventa asistimos a un proceso de distanciamiento sindical frente a las propuestas gubernamentales, que van a incidir en el carácter de urgencia bajo las que estas se redactan y se traducen en reformas del mercado de trabajo en los años 1993 y 1994.

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

6.3. EVOLUCIONES EN LAS MEDIDAS DIRIGIDAS A FRENAR LA CRISIS DEL MERCADO DE TRABAJO

De las tres dimensiones descritas anteriormente, la más destacada a lo largo de este período ha sido la relacionada con los procesos de reforma de la regulación del mercado de trabajo, que ha seguido a la Ley 32/1984, con la que se «normaliza» la temporalidad (y la precariedad labo-

ral²), así como la rotación en el mercado de trabajo. Pero, sin embargo, también asistimos a importantes cambios en el acceso a la protección social y en los modelos de gobernanza de los servicios públicos de empleo.

6.3.1. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

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

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

La construcción retórica de la situación que justifica esta medida legislativa y su posterior *alter ego*, la 32/1984, se caracteriza por el énfasis en metáforas naturalizadoras que inciden en el desanclaje de nuestra economía frente a las demandas que se imponen económicamente. En esta Ley 31/1984, de protección por desempleo, abundan así las estrategias retóricas que inciden en la *pasivización* —«ha venido experimentando...», «personas que sufren una situación de desempleo», «han presenciado... la progresiva descomposición...», «ha habido que recurrir...», «aparición explosiva...» (p. 22725)— y en la naturalización («paro cuya desaparición no es previsible...», «la duración de la crisis

² Para un interesante análisis de cómo la normativa laboral que regula los contratos temporales hace que la temporalidad se convierta en precariedad, véase Lahera Forteza y García Quiñones (2007).

obliga...»), reforzando un estado de alerta frente a una situación que se nos impone desde fuera. Los trabajadores no serían, por tanto, sino víctimas de un entorno frente al cual poco pueden hacer. El tipo de intervención que se estimula sería de tipo más bien paliativo —«paliar las consecuencias sociales del paro», «suavizar las consecuencias sociales...» (p. 22725)—, intervención esta dirigida a neutralizar los posibles efectos negativos del inadecuado funcionamiento del sistema económico. Se trata de un momento en el que se está además realizando, de forma complementaria, un «saneamiento» de la economía, ejemplificado en los procesos de reconversión industrial. Hay un cierto consenso en que la estructura productiva española está inadecuadamente adaptada a las nuevas exigencias del capital. A pesar del fondo de crisis e impotencia que recrea esta Ley, hay también una afirmación de la gobernabilidad del proceso, lo que permite a su vez que sus gestores puedan señalar que «la ley protege», hablar de la «decidida voluntad de este gobierno» o que los trabajadores y desempleados «quedan protegidos» (p. 22725). Se detallan además en el Título V las obligaciones, infracciones y sanciones, pero serían tanto las referidas a empresarios como a trabajadores. En el capítulo I, de descripción de las normas generales para el «nacimiento» del derecho a las prestaciones, se detallan distintos requisitos que inciden en factores objetivos, destacándose los aspectos relacionados con la extinción del vínculo laboral en su relación con la empresa, sin hacerse explícitos posibles aspectos subjetivos de voluntariedad o no de esta situación de desempleo (p. 22727). En el artículo décimo del capítulo II se detallan las condiciones de suspensión del derecho, en donde se incluye el principio subjetivo de actuación del desempleado frente a la entidad gestora; sin embargo, se definen de forma imprecisa las circunstancias que pueden ser objeto de sanción. Tal es el caso con el rechazo de una oferta de colocación adecuada, en donde no se define con claridad y precisión cómo calificar el carácter adecuado o no de la colocación. Esta ha sido, tal vez, una de las razones que expliquen el escaso uso que se ha hecho de esta posibilidad de infracción por parte de los servicios públicos. También se detalla, en un apartado posterior, una regulación de posibles infracciones de los empresarios.

Frente a este uso en la Ley 31/1984 de figuras que desresponsabilizan al trabajador y desempleado de su condición, apareciendo como fruto de condiciones externas que apenas podemos manejar, la Ley 22/1992 apelará a justificaciones de corte más moral; por ejemplo, en ella se realizarán afirmaciones como la siguiente: «instalándose de forma in-

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

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

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

6.3.2. PROTECCIÓN EN EL EMPLEO A PARTIR DEL ORDENAMIENTO LABORAL

Uno de los ejes que ha estructurado la discusión e intervención protectora tiene que ver con los «necesarios» cambios que se demandan al Derecho del Trabajo. En un ejercicio de «pirueta» retórica, durante este período se hace de la provisión de seguridad la causa de la inseguridad. Se reclama, así, una mayor capacidad de adaptación del marco normativo del mercado de trabajo a las demandas de la coyuntura económica. De este modo, se apuesta por hacer de la contratación laboral y, particularmente, de la regulación de un amplio abanico de modalidades de contratación atípica, temporal o a tiempo parcial, sinónimo de medida de fomento del empleo. Por tanto, se ha convertido en un axioma el dirigir

la responsabilidad, frente a las altas tasas de desempleo, a la excesiva rigidez del mercado laboral. La flexibilidad va a aparecer así como una exigencia totalizadora, y la contratación temporal pasa a denominarse, eufemísticamente, de fomento del empleo (Baylos, 1996). De hecho, las modificaciones realizadas en este eje de la protección del trabajo se han calificado bajo la expresión «reformas del mercado de trabajo».

Este eufemismo *economicista* (Monereo Pérez, 1996a) u operación reduccionista (García Murcia, 1996), que reduce los múltiples componentes (económicos, jurídicos, sociológicos, educativos, etc.) que influyen en la institución económica y social del mercado de trabajo a sus dimensiones puramente jurídicas, no hace sino desviar la responsabilidad de los defectos del mercado de trabajo hacia la legislación laboral y al Derecho del Trabajo (García Murcia, 1996). Esta apropiación metonímica de la noción de mercado de trabajo por su regulación jurídica tiene, por tanto, importantes efectos políticos. Esta ha sido la tónica de este período, pero esta tendencia a hacer de los proyectos de reforma del mercado de trabajo una referencia directa a la legislación laboral va a continuar en etapas posteriores. Así, en el año 1984 se publica la Ley 32/1984, que sigue a la anterior 31/1984, en la que se desvinculan los contratos temporales del principio de causalidad: se establece que «podrán celebrar un contrato de trabajo de duración determinada con trabajadores desempleados... cualquiera que fuera la naturaleza de las mismas...» (RD 1989/1984). Se acepta así la utilización de contratos temporales en puestos de naturaleza permanente, aceptándose otros tipos de contrato por tiempo determinado, como el contrato temporal de fomento del empleo. Se posibilita de este modo la diversificación de las formas contractuales «a la carta», facilitándose hasta doce formas distintas de contrato temporal (Baylos, 1996).

Esta Ley rompe, así, con el principio de causalidad que se establece en el Estatuto de los Trabajadores y que hacía del trabajo indefinido la actividad «normal» por excelencia³. La presunción legal del contrato indefinido como modelo contractual típico ante una relación de heteronomía, dependencia y subordinación como la que se establece en el contrato laboral (véase el ET) va a revisarse con la multiplicación progresiva de contratos atípicos que comienza a desarrollarse tras esta Ley. Esta normalidad se verá alterada cuando «las circunstancias del

³ No obstante, en el Estatuto de los Trabajadores se comenzó ya a aplicar un principio flexibilizador que permitía, en ciertos casos, realizar contratos temporales.

mercado... así lo exigieren» (Ley 32/1984). Ya vimos cómo en el preámbulo de la Ley predecesora 31/1984 se usa un tipo de narrativa alarmista que apela a desastres incontrolables («gravísimo problema», «deterioro del empleo», «descomposición de...»), en donde se usan conceptos que increpan a los ciudadanos a actuar («medidas urgentes», «aparición explosiva», etc.), haciendo aparecer la situación como si se tratara de desastres incontrolables. Se trata de un discurso en donde predomina la *pasivación* —«la necesidad imperiosa», «ha habido que recurrir», «cuando las circunstancias del mercado así lo exigieran...», «en la medida en que lo permitan las posibilidades del sistema», etc. (p. 6)— y en donde desaparece el sujeto del discurso y, por tanto, el agente responsable. El sujeto es solo víctima, paciente, de la situación y se caracteriza por su vulnerabilidad. En esta Ley 32/1984 se mantiene este tono alarmista y se va a reforzar este escenario, pero se complementa con un discurso más dirigido al «sufrimiento» de las empresas («incertidumbre empresarial», «disminuir los riesgos»). Se asume una correlación entre los problemas empresariales y los problemas de empleo, planteándose la necesidad de adaptar la norma a las demandas empresariales.

Un recurso retórico adicional es la apelación, en gran medida, a un discurso modernizador, que recurre al poder del uso de la razón —«claridad y estabilidad» (Ley 32/1984), «criterios más flexibles y realistas» (RD 1989/1984)— y, sobre todo, al modelo europeo —«son formas utilizadas en otros países occidentales», «homologar la situación española con la de otras economías occidentales», «la experiencia europea indica que esta forma...» (Ley 32/1984)—. Parece así presentarse la acomodación de nuestras normas laborales a las pautas de ordenamiento de otros países europeos como solución «mágica» frente a nuestros problemas endógenos. Se introduce así el objetivo de eficiencia, apelándose al recurso de una modernización que reclama ajustes: «criterios más flexibles y realistas... por lo que resulta conveniente la utilización de algunas de las limitaciones que han venido caracterizando el régimen jurídico de estos contratos» (Ley 32/1984). La regulación e intervención pública por vía normativa de las cuestiones fundamentales de un contrato (extinción, tiempo de trabajo, etc.) que padece el mercado de trabajo se opondría, de forma arcaica, a este principio de modernización. El mercado está enfermo («el desempleo sufre», «el empleo se deteriora»), tal y como se planteó en la Ley 31/1984, y sus actores, los empresarios, han sido contagiados (de la enfermedad de la incertidumbre). Así, el merca-

do sufre «incertidumbres», es el objeto vulnerable, que demanda un nuevo tratamiento que le otorgue «seguridad» —«uno de los aspectos generalmente considerados como obstaculizadores de la contratación es la escasa seguridad jurídica de la normativa sobre contratación temporal hasta ahora vigente»; «se pretende disminuir los riesgos» (Ley 32/1984)—. Son las empresas las que requieren de una regulación más estable, menos incierta y que evite, a su vez, «situaciones de sobreprotección». Esto es, se asume que los trabajadores están sobreprotegidos, y el agente vulnerable en esta situación sería el actor empresarial.

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

Dos cuestiones se subrayan en el preámbulo de la Ley de 1992. Por un lado, la alarmante precarización del empleo que ha seguido a la introducción de esta diversificación contractual, pero también el coste excesivo que esta situación estaba acarreado a la protección social. El sistema financiero se pone en cuestión, y su «saneamiento» requiere hacer reajustes. Esta Ley también plantea una regulación del contrato temporal para fomento del empleo, cuya duración mínima pasará a ser de un año para posibilitar el acceso a la prestación por desempleo. En ambos casos, el centro de atención de la intervención normativa es el de combatir la segregación que se está produciendo entre trabajadores fijos y temporales, y en donde hay un reconocimiento implícito de que la temporalidad es sinónimo de precariedad laboral. En este sentido, las intervenciones reguladoras de principio de los años noventa se centran también en reordenar las modalidades de contratación, reforzando el

principio de causalidad. La reforma laboral de 1994 constituye un importante hito en los procesos flexibilizadores, introduciendo también mayor flexibilidad sobre el despido, la movilidad y la negociación colectiva, acentuando la desprotección del Derecho laboral. En esta reforma se empieza a intervenir en el principio de causalización del despido, estableciendo un tímido acercamiento a un despido libre pagado (Lahera Forteza y García Quiñones, 2007).

Por tanto, desde principios de la década de los ochenta, las discusiones sobre la flexibilidad y sobre la seguridad han estado estrechamente vinculadas, ambas auspiciadas por un análisis económico de la situación (problemas de las organizaciones productivas para el uso del factor trabajo, coste de la legislación laboral para el empresario, etc.). Así, frente a las reformas anteriores en las que se advertía cierta desconfianza en el mercado para resolver la crisis del trabajo, la evolución de las intervenciones se ha dirigido fundamentalmente a fomentar la flexibilidad del mercado de trabajo, y no solo en la fase de entrada. Tal y como plantea García Murcia (1996), parece haber renacido una confianza ciega en el mercado como vía para resolver las dificultades tanto del sistema económico como del empleo, pasando a ser la organización productiva y la gestión de los recursos humanos la perspectiva central de análisis e intervención. Por tanto, lo que se denomina reforma del mercado de trabajo iría así dirigida a devolver al mercado de trabajo su carácter de verdadero mercado, entregando de nuevo el poder de decisión al empleador para elegir la clase de contrato, favoreciendo la movilidad funcional y geográfica de la empresa, y facilitando la capacidad de decidir sobre una supuesta suspensión del contrato, etc., esto es, devolviendo al trabajo su carácter de mercancía.

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

negociación colectiva a fin de facilitar la flexibilidad en aspectos como son el salarial, la ordenación de los tiempos de trabajo, etc.

6.3.3. LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO (POLÍTICAS DE EMPLEO) Y NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA

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

Podríamos decir, así, que durante este período se ha ido reforzando una lógica según la cual se pasa de una protección frente al desempleo —que pone el énfasis en la asimetría característica de la relación entre trabajador y empleado y, por tanto, en la vulnerabilidad del trabajador— hacia una protección en el paro —en donde se naturaliza el mercado y se

pone el énfasis en la vulnerabilización de las empresas—. A esto se une un énfasis, presente en toda esta etapa, en apelar a la igualdad y a la lucha contra la segregación para facilitar la introducción de figuras contractuales «atípicas». La introducción del contrato de prácticas y de aprendizaje (reformado con la Ley de 1994) como mecanismo de inclusión de colectivos desfavorecidos (discapacitados, mujeres, etc.) implicaba una interpretación del problema según la cual la protección en el empleo desfavorecía a los más débiles. Al enfocar la discusión hacia los más débiles se reintroducía un importante cambio en el modo de interpretar el problema. Ya no es tanto el «trabajador» asalariado el sujeto debilitado y vulnerable frente a una asimetría de poder con su empleador, sino que el objeto de intervención serían sujetos que, por sus características físicas (discapacitados) o sociales (jóvenes, mujeres), son particularmente vulnerables en el mercado de trabajo, lo que les sitúa en una condición frágil de competencia frente al resto de los trabajadores. De ahí la necesidad de una «discriminación positiva». El eje del conflicto pasa a ser, por tanto, la competencia por puestos de trabajo escasos frente al resto de los trabajadores. Esta lógica ha extendido el uso de empleo subvencionado como medida de fomento del empleo, que implica la reducción del salario total (salario directo más cotizaciones sociales) pagado por el empleador (López Andreu, Lope Peña y Verd Pericàs, 2007)⁴.

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

A su vez, se generan en este período importantes reformas en los mecanismos de gobernanza. Va a alterarse el principio de seguridad social centralizada, pública y gratuita que ha caracterizado la mediación

⁴ Estos autores señalan que el empleo subvencionado puede adquirir diversas modalidades: de contribución directa (reducción del coste de la fuerza de trabajo), reducción de la protección social (prestaciones derivadas del contrato laboral), forma mixta salario/subvención (financiación de parte de los costes laborales) o reducción del salario fijado por convenio (posibilidad de aplicar una menor remuneración a la estipulada por la legislación o convenio) (López Andreu, Lope Peña y Verd Pericàs, 2007).

ejercida por parte de los servicios públicos en el mercado de trabajo. Con las reformas planteadas a principios de los noventa se va a poner el acento en las acusadas deficiencias y escasa eficacia de los servicios públicos de empleo (o al menos se explicita este cuestionamiento, ya vigente en la opinión pública desde años anteriores) y se posibilita la incorporación de los servicios privados, sin ánimo de lucro, de mediación, empleo y colocación. Tras la Ley 10/1994 se suprime el monopolio público de la colocación, aprobando la legalización de las empresas de trabajo temporal (las famosas ETT) y agencias de colocación, y se liberalizan parcialmente los mercados de la colocación. El preámbulo de la Ley 14/1994 enmarca la regulación de las ETT en un angustioso fondo de crisis: se alude a «medidas urgentes de fomento de la ocupación», «la gravedad de la situación económica», «necesidad de acometer, de manera decidida y urgente...» (p. 15800). Se facilita así la incorporación de terceros actores, como son las empresas de trabajo temporal, las agencias de colocación y las SIPES. Se plantea, además, una crítica importante a los servicios públicos de empleo del INEM y se hace de «la mejora de los servicios públicos de empleo» un eje prioritario. Tras la acusación de ineficacia dirigida al INEM se plantea la necesidad de un cambio que será caracterizado como modernización ante las «inútiles cargas burocráticas». Esta modernización irá dirigida a liberar a los empresarios de la obligación de contratar a través del INEM, y permitirá la existencia de agencias sin fines lucrativos y empresas de trabajo temporal.

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

6.4. CONCLUSIÓN: RELACIONES Y COMPLEMENTARIEDADEES ENTRE ESTAS REFORMAS

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

Se trata, por tanto, de un período caracterizado por la multiplicación un poco caótica de intervenciones reguladoras, que se dirigen en todas las direcciones. Un análisis transversal centrado, por ejemplo, en las propuestas de las Leyes 31/1984 y 32/1984 muestra cómo se realizan avances en cuanto a la regulación de la protección por desempleo, junto a una paralela profundización de la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo. Sincrónicamente, se observa que hay movi-

mientos a lo largo del tiempo de ida y vuelta, dirigidos a desregular el ordenamiento jurídico laboral, a regular posteriormente lo desregulado, a desregular lo parcialmente regulado, etc. La justificación de las reformas operadas en el mercado laboral ha incidido en reforzar una representación del desempleo como «desastre social». Es un período caracterizado por la proliferación de discursos articulados en torno a una importante metáfora directriz que es la del *shock* (ya utilizada por otros gurús empresariales en otros tiempos: ver Alonso y Fernández Rodríguez, 2006), con el uso de una retórica que refuerza la idea de emergencia e induce una sensación de inquietud y amenaza. Al igual que la metáfora del impacto que Lizcano (1996) ha analizado, la crisis que padece nuestra economía parece no tener freno alguno, choca contra la sociedad, que sufre su impacto sin poder evitarlo. Sitúa a la sociedad ante una amenaza a la que tiene que enfrentarse, pero ante la que se encuentra desarmada y ante la que tiene que limitar el daño. Esta amenaza de desempleo es la expresión de factores muy diversos (un inadecuado sistema productivo, el rígido ordenamiento laboral, el ineficaz funcionamiento de las instituciones, entre otros). Este *shock* ante el que supuestamente la sociedad se enfrenta va a ser el que impele a los trabajadores a mantenerse alerta. La retórica del *shock* resulta acentuada con el uso de estrategias naturalizadoras que desarman políticamente a la sociedad. Ante un *shock*, las autoridades públicas intervienen en un triple frente: «saneando» las finanzas, el sistema de ordenamiento jurídico laboral y los actores interventores. El mercado de trabajo español estaría, según el discurso oficial, enfermo de «rigidez» y de «regulación». Se asume esta etiqueta, a la que, en gran medida, han contribuido instituciones como la OCDE, el FMI y la Unión Europea. Se hace de la comparación con otros países el indicio de la supuesta rigidez de nuestras normas laborales. A pesar de la más que discutible evidencia empírica y consistencia científica de tales supuestos (véase García Murcia, 1996), se ha pasado a incorporar esta metáfora para calificar nuestro ordenamiento jurídico, sesgando la perspectiva de análisis del mismo.

Frente al *shock* del desempleo y de la crisis del trabajo se plantean dos «estrategias» milagrosas que están, sin embargo, relacionadas: Europa y la modernización. Parece que se planteara que el modo de salir de una situación de crisis que nos inunda sería a través de una transformación radical del modelo heredado de los primeros compromisos de la democracia. La búsqueda de eficacia, de convergencia con las políticas de otros países, de un flexible funcionamiento del mercado, permitirá

salir de este *shock*. Las estrategias retóricas parecen moverse así en un doble plano: por un lado, tratan de situar al sujeto ante una posición alarmista, alerta, dispuesto a hacer un sacrificio; pero, por otro, ofrecen un tono optimista, con su apelación a metáforas modernistas y *empoderadoras* que hacen de Europa un referente modernizador. La falta de legitimidad, que se plantea por la ausencia de consenso con las organizaciones sindicales, refuerza la necesidad de utilizar esta retórica del *shock* con la que poder llevar adelante una reforma laboral tan conflictiva como la que se estaba planteando en los años noventa. Frente a la lectura política que estaban realizando los interlocutores sociales, y para los cuales estas reformas significaban nuevos sacrificios no compensables frente al poder empresarial, estas leyes difunden un marco economicista naturalizador en el que se omiten tanto las cuestiones políticas como una posible conexión de las reformas con cuestiones relacionadas con el poder y la subordinación.

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

La flexiguridad ha sido, quizá, una de las innovaciones más destacadas en el combate que se libra dentro de la UE contra el desempleo, pero también una de las más controvertidas. Promocionada como una modernización necesaria de las políticas de empleo, esta nueva estrategia de lucha contra el desempleo trata de combinar flexibilidad en el mercado laboral con políticas complementarias de seguridad, que redefinen por completo el marco de las relaciones laborales existentes hasta ahora, haciendo énfasis en la importancia de las políticas de activación entre los desempleados. El objetivo de este trabajo de investigación es el de analizar dicho paradigma de la flexiguridad y su aplicación particular en el caso de España. Para ello, se presenta una detallada discusión teórica del concepto, junto a dos análisis complementarios: por una parte, un detallado análisis del discurso de la legislación en materia de relaciones laborales en España, en el que reconstruimos la incorporación de la flexiguridad como eje de la política de empleo española más reciente; por otra, un conjunto de estudios de caso en los que, a partir de entrevistas cualitativas a diferentes actores de los servicios públicos de empleo, se trata de investigar cómo se gestiona, en la práctica, la construcción política de la flexiguridad. El análisis de estas experiencias de intervención desvela, de forma llamativa, las paradojas ante las que se enfrenta gran parte de los nuevos modos de hacer frente al desempleo que incorporan esta nueva filosofía.



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

CIS
Centro de
Investigaciones
Sociológicas

ISBN 978-84-7476-659-2



9 788474 766592