

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

7. LA CONSOLIDACIÓN DEL MARCO DE LA ACTIVACIÓN Y LA FLEXIGURIDAD EN ESPAÑA (1997-2009)

*Alba Artiaga Leiras, M.^a Paz Martín Martín
y Francisco José Tovar Martínez*

7.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del tercer capítulo de esta sección, nuestro objetivo va a ser el de centrarnos en un conjunto de reformas que, desde mediados de la década de los noventa, se han centrado en la reforma del sistema de regulación y gestión del desempleo. Para ello, la sección se dividirá en dos apartados. El primero se centrará en el período 1997-2002, coincidente con legislaturas gobernadas por el Partido Popular y en las que se desarrollan un conjunto de reformas que introducen el paradigma de la flexiguridad en las políticas laborales españolas. El segundo apartado estará dedicado al análisis de las reformas de los años posteriores (ya con un Gobierno del PSOE) hasta el año 2009, período en el que se desarrolló nuestro trabajo de campo. Es factible que en el futuro próximo nuevas reformas puedan ser acometidas, si bien consideramos que, en todo caso, profundizarán en desarrollar medidas en la dirección de reforzar las condiciones de la flexiguridad.

7.2. LA ANDADURA HACIA LA ACTIVACIÓN EN ESPAÑA (ANÁLISIS DEL PERÍODO 1997-2001)

7.2.1. INTRODUCCIÓN

El período al que vamos a dedicar este primer apartado (1997-2001) implicó, en lo que se refiere a situación y gestión del mercado laboral en España, el inicio de dinámicas que, en los años posteriores, se van a consolidar plenamente. Las reformas de 1992 y 1994 habían representado el punto de inflexión más importante, hasta el momento, por su giro activador restrictivo, dentro de la sucesión de tentativas de establecimiento de un modelo de sistema de empleo adaptado a las pautas de los Estados de Bienestar europeos tras la etapa franquista. Tentativas estas que tuvieron que lidiar, además, con situaciones de crisis derivadas

de factores tanto endógenos como exógenos (crisis económicas internacionales, incremento de población activa, efectos indeseados derivados de políticas de empleo, etc.). Pocos años después, sin embargo, la situación económica internacional mejora de manera ostensible, lo que tiene efectos positivos en una economía española encaminada hacia la unión monetaria. En un contexto con estas características, las reformas que tuvieron lugar en el período 1997-2001 manifiestan novedades interesantes respecto a sus predecesoras.

En primer lugar, en relación a las reformas de este período (1997-2001) debemos señalar que, aunque analizaremos en detalle sus características a lo largo del presente texto, podemos mencionar desde el principio su carácter de «reformas menores» o de reformas «por goteo», en términos de Pino y Ramos (2008) —frente a los que se han considerado los mayores intentos de reforma hasta hoy, los de 1992 y 2002 (Cabeza Pereiro, 2003)—. Pero, sobre todo, y como nexo común entre ellas, se encuentra el hecho de estar inmersas en un contexto de progresivo crecimiento económico y mejora de la situación laboral, lo que favorecerá las fluctuaciones en el diálogo social entre posiciones de disenso y consenso, una vez que ya no existe una situación de crisis que apele a un sometimiento irrevocable a cualquier reforma con visos de producir alguna mejora. Esta oscilación se verá incentivada por el cambio de color político del Gobierno: estas reformas laborales son las primeras que acomete el Partido Popular, un factor preliminar de disenso. Por lo tanto, desaparece el carácter de urgencia con el que se introducían las reformas anteriores y se inicia un período de frágil consenso.

Emprendemos entonces, en esta sección del capítulo, el análisis de los textos laborales legislativos del período comprendido entre 1997 y 2001 con el fin de indagar en la andadura española hacia la activación y las medidas de flexiguridad, reconociendo que dichos textos, si bien están enmarcados en una situación contextual distinta y remiten a razones de transformación diferentes de las que ya se diseccionaron en las reformas de 1992 y 1994, continúan con la línea de activación restrictiva y tratan de ahondar en una vertiente de flexibilización contractual que facilite la transicionalidad. Es asimismo necesario recordar que en este momento somos, además, testigos del incipiente proceso de descentralización de los servicios y programas de empleo a las comunidades autónomas («legalmente» iniciado a principios de la década de los noventa¹).

¹ Se dice «legalmente» porque la mayoría de los elementos de descentralización de la gestión del desempleo emergieron con carácter previo a su regulación jurídica (por

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

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

Por tanto, se pueden concretar en tres las áreas de intervención laboral a través de las que se establecen dinámicas transicionales y de activación en el mundo del trabajo propias del enfoque de la flexiguridad: la protección del empleo (flexibilización de la contratación), la protección contra el desempleo (preventiva o reactiva: políticas activas y pasivas) y la modernización de la gestión y los servicios de empleo, que se encuentra profundamente ligada tanto a la activación del mercado laboral como a la activación de los trabajadores y solicitantes de empleo² (políticas de nuevo gerencialismo y de descentralización/contractualización). Los textos legislativos que son objeto de estudio en esta sección contienen reformas relativas a cada una de ellas. Así, mientras que dos

ejemplo, las ETT aparecieron durante los años ochenta, pero no fueron contempladas jurídicamente hasta la reforma laboral de 1994).

² De los unos trabajadores, para la rotación, y de los solicitantes de empleo, para la motivación hacia la búsqueda y consecución de un nuevo empleo.

de ellos están principalmente dedicados a la reforma de la protección del empleo a través de algún grado de asimilación de los contratos indefinidos y temporales que facilite el paso de un modelo de mercado interno de trabajo a un modelo de mercado de trabajo transicional —nos referimos al Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo del 1997 y a la Ley 12/2001 (de 9 de julio), de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo, para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad—, un tercero se ocupa, fundamentalmente, de la activación de los servicios públicos y del trabajador: se trata de la Ley 45/2002, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad.

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

7.2.2. PANORAMA LABORAL: MERCADO DE TRABAJO, RELACIONES LABORALES Y PROGRAMAS DE EMPLEO

Abordamos la situación del mercado de trabajo en el período 1997-2002 como escenario de las transformaciones de las políticas de empleo y de protección social y, por tanto, factor de incidencia tanto en el contenido de estas como en sus modos de implementación durante este período. Y es que, llegado el año 1997, España se encuentra a las puertas de una etapa de recuperación y bonanza: tanto es así que la tasa de paro del 17,8 por ciento en 1996 decrece progresiva y exponencialmente año tras año hasta alcanzar en 2002 la cifra del 11,1 por ciento. Esta mejora de la situación tiene su causa directa en una enorme y sostenida creación de empleos (4,5 millones hasta el año 2003) que contrarrestó el incremento de la población activa, de 3,3 millones de personas (Marbán, 2005). Asimismo, la tasa de empleo femenino creció entre 1995 y 2001 un 33 por ciento, mientras que la masculina solo lo hizo un 17 por ciento. Frente a ello, sin embargo, la tasa de temporalidad solo se redujo un 1,7 por ciento entre 1997 y 2001 (pasó del 33,5 al 31,8 por ciento), año

a partir del cual inicia una nueva tendencia ascendente. Por otro lado, el empleo a tiempo parcial, modalidad que se trata de incentivar desde la UE, solo representaba un 8 por ciento del empleo total en 2002, mientras que la media de la UE-15 era del 18,2 por ciento; además, se encontraba altamente feminizado.

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

Por otra parte, esta etapa está además marcada por la inmersión de España en procesos de regulación internacional del empleo. Esto significa la asunción de nuevas demandas dirigidas al empleo y los asuntos sociales, que si bien no actúan de un modo vinculante, sí lo hacen, sin duda, a nivel discursivo. Nos referimos a los efectos de la Estrategia Europea de Empleo (1997) y el Método Abierto de Coordinación (2000), así como a los de las recomendaciones de la OCDE (Espina, 2007). Esta última recomendó, encarecidamente, la reducción de las prestaciones, y establece unos indicadores para comparar la intensidad de la protección en distintos países; junto a ello, también trató de fomentar los programas de formación y una estrategia más activa de incentivación en la búsqueda y aceptación del empleo (*make work pay*) (Espina, 2007). Por su parte, la UE no solo contribuyó a las transformaciones del mercado de trabajo español a través de recomendaciones dirigidas sobre todo a la activación y motivación de los empleados y desempleados: el Consejo de Lisboa (2000) adopta el criterio de activación de todas las políticas de empleo y sociales y mercados de trabajo, y además contribuyó materialmente a la modernización de los servicios de formación (Fondo Social Europeo y Fondo de Solidaridad), hasta el punto que se multiplican por diez, en solo tres años, los gastos en estos programas, y se multiplica por cincuenta el número de participantes en los cursos (Marbán, 2005). La implementación de estos programas de activación ha supuesto una importante línea de intervención descentralizada, así

como la incorporación de nuevos actores y procesos contractuales de gobernanza. En definitiva, ya sea en términos de referente directo, para alcanzar determinados objetivos y buenas prácticas, o bien debido a la presión para la creación de la Unidad Económica y Monetaria de los primeros momentos (1992), cuando todavía no existía el Método Abierto de Coordinación, la influencia europea en relación a la modificación de las líneas de intervención laboral activadora ha estado presente durante todos estos años.

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

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

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

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

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

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

7.2.3. DISCURSOS DE ACTIVACIÓN Y TRANSICIONALIDAD EN LA LEGISLACIÓN LABORAL 1997 Y 2001

El análisis de estos textos se va a realizar prestando atención a las tres áreas de intervención que, sin duda, son el principal objeto de interés a la hora de indagar en reformas indicativas de la puesta en práctica de la filosofía de la flexiguridad. Es decir, nos dedicaremos a analizar las transformaciones relativas a la protección por/contra el desempleo (políticas activas y pasivas), la protección del empleo y la reforma de la gestión del desempleo. Desentrañaremos de este modo las características del contexto en función del cual se legitiman los cambios, y trataremos de descubrir los giros de sentido que se producen en conceptos fundamentales relacionados con la protección laboral (por ejemplo, la estabilidad), que quedan desprovistos de sus significados originales y confieren una representación diferente al trabajador frente al empresario y frente al Estado. Por ejemplo, tanto el Acuerdo de 1997 como la Ley 12/2001 presentaban una retórica de la estabilidad y la calidad del empleo: y hablamos de «retórica» porque la mención constante y abstrusa a las definiciones que de ambos términos se establecían contrastaba

—hasta el punto de lo «opuesto»— con el verdadero sentido de las líneas de reforma que estas disposiciones trataban de introducir. Así lo podemos observar mediante técnicas de análisis del discurso aplicadas sobre estos dos textos legislativos, tal y como desarrollaremos en las siguientes secciones.

7.2.3.1. *Activación y transicionalidad del trabajador: la falacia de la protección del empleo*

Siendo el objetivo principal del Acuerdo de 1997 el fomentar la estabilidad laboral de ciertos colectivos en riesgo de exclusión, la Ley daba especial importancia a problemas como el «desempleo» y la «temporalidad»; no obstante, más que referirse a la necesidad de su solución, o al menos a un esfuerzo de mitigación de dicha situación como condición de mejora de la calidad de vida de los trabajadores que están sufriendo estos problemas, se habla de forma explícita del tratamiento de estos problemas como si fuesen la «avería» de una parte de la maquinaria estatal: así, se mencionan expresiones como las de «mejorar nuestra tasa actual de desempleo», «mejor evolución del empleo y del funcionamiento de las empresas». Dicha maquinaria estatal se va a entender como parte de otro mecanismo mayor, la Unión Europea (los «retos europeos»). En los siguientes textos³ podemos comprobar estos aspectos de manera fehaciente:

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

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

³ En los siguientes fragmentos seleccionados a lo largo de este capítulo, la cursiva es nuestra.

Así, la pérdida del sentido de vulnerabilidad de la clase trabajadora, como conjunto, se manifiesta no solo en fragmentos donde se habla en términos de exclusión de determinados colectivos, sino también en las alusiones al «funcionamiento del mercado de trabajo» desde las que se omiten las referencias a los derechos y las necesidades de los trabajadores, como consecuencia de su posición de heteronomía. Las apelaciones a la competitividad aparecen insertas en definiciones y fundamentaciones cargadas de confusión, y contradicciones desde las que se insiste en una necesidad de reconfiguración del modelo de relaciones laborales:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

modelo de mercado laboral transicional. Para ello, se hacía énfasis en los derechos:

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

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

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

Nos encontramos en este fragmento con un discurso que, apelando a una nueva realidad y estado de cosas (asumiendo la forma de una *impersonalización*), legitima la creación de una figura como la de la «jubilación parcial flexible», que permite seguir trabajando una vez cumplidos los 65 años y la jubilación parcial para menos de 65 años⁴:

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

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

«... un nuevo contrato temporal de inserción, de los programas de contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés

⁴ Su correlato para el caso de no haber cumplido la edad de jubilación es el «contrato de relevo».

general y social, constituyen medidas dirigidas a instrumentar de una forma más adecuada las *políticas activas de empleo*» (Ley 12/2001, p. 320).

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

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

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

En el período al que corresponden los textos que aquí analizamos, los procesos de contractualización en España en el ámbito del empleo son todavía «legalmente incipientes». Esto quiere decir que, pese a la

existencia de determinados organismos de regulación y gestión desde los años ochenta, como es el caso de las ETT, su regulación no comenzó a realizarse realmente hasta la Ley de 1994. Por su parte, el Acuerdo de 1997 se dedica, en este plano, a dar entrada a una serie de órganos especializados de control y seguimiento, recientemente introducidos para la gestión de la colocación y la implementación de políticas de activación. Su creación, por tanto, es consecuencia y señal de un mayor grado de institucionalización de nuevas medidas destinadas a la mejora de la oferta, como por ejemplo la formación, para cuya gestión se crea el Consejo General de la Formación Profesional:

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

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

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

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

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

Finalmente, con respecto a la Ley 12/2001 ya hemos apuntado anteriormente que en ella se alude al establecimiento de colaboraciones del INEM con «empresas dedicadas a la promoción de la inserción laboral». Esto supone el reconocimiento de un nuevo tipo de organismos para la implementación de políticas activas:

«Se considerarán empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social, cualquiera que sea su forma jurídica y actividad

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

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

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

7.2.4. CONCLUSIONES SOBRE ESTE PERÍODO

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

El Acuerdo Interconfederal de 1997 nos ofrece una muestra de cómo *ni las instituciones ni los ciudadanos están listos para afrontar la temporalidad* como una nueva tendencia definitoria de nuevos intereses de producción y, por tanto, de nuevas formas de organización del trabajo, que ahora se encuadran dentro de un contexto de flexiguridad. La temporalidad en el contexto español, ya en esa época, había devenido en sinónimo de precariedad laboral. En consonancia con esto, y a dife-

rencia de la temporalidad, la mención al contrato indefinido en el Acuerdo Interconfederal de 1997 es una muestra de la pugna que se va a establecer en torno a la denominación de lo que es *indefinido*, lo cual lleva aparejadas atribuciones que remiten a la estabilidad económica y laboral del trabajador.

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

Ambas normas pueden resultar, hasta cierto punto, complementarias, por cuanto su combinación parece favorecer una tendencia a la reducción de las diferencias entre temporales, parciales e indefinidos. Con respecto a la modernización de la gestión y la regulación del empleo, aunque ninguna de ellas está centrada en este aspecto, siguen caminando en la senda de la descentralización de tareas y organismos. Concretamente, el Acuerdo de 1997 da un paso más en la diversificación de tareas y organismos, al establecer instancias de control y evaluación de nuevos interventores. Ejemplo de ello son el Grupo de Trabajo Tripartito, encargado del análisis y supervisión del funcionamiento de las ETT, y el Consejo General de la Formación Profesional.

7.3. EXPANSIÓN DEL MODELO DE EMPLEO FLEXIGURO: DE LA LEY 45/2002 AL REAL DECRETO-LEY 2/2009⁵

7.3.1. INTRODUCCIÓN

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

Las reformas que tuvieron lugar en este período (2002-2009) beben así de las demandas y sugerencias en torno al empleo derivadas del panorama de regulación europeo e internacional, a través del Método Abierto de Coordinación (2000), el Consejo de Lisboa (2000), la Cumbre de Estocolmo (2001) o las recomendaciones de la OCDE. Todos estos acuerdos internacionales impulsan propuestas a cumplir por parte de los Estados miembros en torno a la promoción de las políticas activas, la empleabilidad como fórmula de protección ante el desempleo, el fomento del espíritu empresarial o la flexibilidad y la capacidad de adaptación; pero también plantean objetivos en torno a las tasas de empleo y desempleo (Marbán, 2005). Otros planteamientos comunitarios

⁵ Se ha revisado la siguiente legislación:

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

aparecen también en este período a través del Libro Verde de 2006, cuya referencia al despido y a su régimen jurídico tiene una importante relevancia de cara a transformar el Derecho laboral hacia las estrategias de la flexiguridad (Pérez, 2009).

Asimismo, la mayoría de estas medidas se integran dentro de un proceso de expansión económica y crecimiento del empleo en la primera etapa de este período. Arrancan con el final del Gobierno del Partido Popular, en un clima de disenso en el ámbito del diálogo social en relación con la reforma calificada como el *Decretazo* (2002), que provoca una denuncia sindical (recogida por una parte importante de la sociedad) ante el retroceso de las condiciones de los trabajadores. En este momento de bonanza económica, las medidas impulsadas no pretenden asegurar un ajuste con carácter de urgencia, sino que se apoyan en el favorable contexto económico para impulsar los cambios. En una segunda fase de este período que comentamos comienza la primera legislatura del Gobierno socialista (PSOE), en el año 2004. A finales de su primera legislatura y comienzos de la segunda (como resultado de la victoria del partido liderado por Rodríguez Zapatero en las elecciones generales celebradas en marzo de 2008) tiene lugar el comienzo explosivo de una época de crisis económica que provoca la entrada urgente del Real Decreto-Ley de 2009, aunque ya empiezan a aparecer algunas normas en el 2008 que iban en esa dirección. En dicho Decreto se atisba un carácter de urgencia, con unas medidas que se plantean como incuestionables y como el único clavo donde agarrarse ante la situación que plantea en ese momento la economía del país.

Por tanto, de la legislación laboral que se corresponde con este período podemos destacar algunos contenidos relevantes, que exponemos a continuación. De la reforma fallida del *Decretazo* deriva la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, *de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*. Promueve esta Ley una reforma del desempleo que endurece los criterios de acceso a la prestación económica (compromiso de actividad y colocación adecuada) e impulsa la contractualización moral del/la trabajador/a y las políticas activas de empleo. También establece una reforma del despido, articulando mecanismos liberatorios de los salarios de tramitación. Por su parte, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, *de Empleo*, es una normativa de carácter más general, que se caracteriza por promover un nuevo modo de gobernanza, basado en la descentralización de las políticas de empleo hacia las CC.AA. y la participación de entidades y

agencias de colocación en la gestión de las políticas. El Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, *para la mejora del crecimiento y del empleo*, se centra en reducir la alta temporalidad, basándose en bonificar y estimular la creación de nuevas figuras contractuales y permitiendo nuevas formas de contratación indefinida más flexibles. Por último, el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, promueve medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas que, con carácter de emergencia, pretenden promover soluciones ante la crisis.

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

7.3.2. SITUACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN EL PERÍODO 2002-2009

La descripción del mercado de trabajo en España en el período 2002-2009 nos sitúa ante el escenario en el que se plantean las reformas laborales de esta época, ya que presentan algunos elementos relevantes de cara a comprender las transformaciones en el marco de la regulación laboral. A comienzos del período que se analiza se da la continuidad de una etapa de expansión económica que comienza en el año 1994 y va aumentando progresivamente. Sin embargo, ya desde el año 2007 se observa una ralentización de la economía, que culmina en la crisis que experimenta la sociedad española en los últimos años de este período.

Como se observa en la tabla 7.1, la tasa de actividad aumenta progresivamente en este período, pasando de un 54,2 por ciento en el segundo trimestre⁶ de 2002 a un 59,76 por ciento en el segundo trimestre

⁶ Se han seleccionado los datos de los segundos trimestres, ya que son los que se utilizan para realizar comparaciones a nivel internacional.

TABLA 7.1. *Evolución de las tasas de actividad, de paro y de ocupación en España (2002-2009)*

	2002	2003	2204	2005	2006	2007	2008
Total							
Tasa de actividad	54,12	55,30	56,23	57,35	58,30	58,86	59,73
Tasa de paro	11,20	11,28	11,08	9,33	8,53	7,95	10,44
Tasa de ocupación	42,90	44,02	45,15	48,02	49,77	50,91	49,32
Mujeres							
Tasa de actividad	42,09	43,61	45,05	46,49	47,93	48,78	50,25
Tasa de paro	16,29	15,86	15,23	12,22	11,53	10,49	12,28
Tasa de ocupación	25,80	27,75	29,82	34,27	36,40	38,29	37,97
Hombres							
Tasa de actividad	66,78	67,57	67,95	68,71	69,09	69,33	69,64
Tasa de paro	7,82	8,17	8,20	7,29	6,36	6,10	9,07
Tasa de ocupación	58,96	59,40	59,75	61,42	62,86	63,23	60,57

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

de 2008. Se debe, en parte, al progresivo crecimiento en 8 puntos porcentuales, en el período 2002-2008, de la tasa de actividad femenina (del 42,09 al 50,25 por ciento), que supera al crecimiento de la tasa de actividad masculina, que será solo de 3 puntos porcentuales. Aun así, la tasa de actividad masculina sigue superando a la de las mujeres en más de 19 puntos porcentuales, siendo en 2008 del 69,64 por ciento para los hombres y del 50,25 por ciento en el caso de las mujeres. Este aumento se debe también al crecimiento acelerado y significativo de la participación de personas inmigrantes en el mercado laboral español. Según datos de la EPA, en el segundo trimestre de 2008 se registra un número de 3.523.100 personas extrajeras ocupadas, lo que representa un 15,4 por ciento de la tasa de actividad total en España, frente a un 5,7 por ciento sobre la tasa de actividad que representaban en el 2002.

La tasa de paro que se observa en el 2002 es bastante reducida con respecto al período anterior, situándose en un 11,2 por ciento. Se debe en parte a los nuevos criterios que se establecen para definir el desempleo en el 2001⁷, así como a las regulaciones que promueven la flexibi-

⁷ Se excluye a una parte de los anteriormente considerados parados/as que se situarán en la categoría de inactivos/as.

lización de la protección al empleo. Coincide, además, con un período de expansión económica hasta el año 2007 que favorece la disminución del desempleo, constituyendo en este año el 7,95 por ciento, la tasa más baja de los últimos veinticinco años. Además, en 2006 se legisla a favor de la existencia de contratos indefinidos más laxos de cara al despido, de modo que estos se acercan, en muchos casos, a las condiciones de los temporales. El aumento de la temporalidad «encubierta» también repercute favorablemente sobre los datos del paro y la ocupación. A partir del 2008 se observa la situación de crisis que experimenta la sociedad española, que muestra un aumento en un año de casi 3 puntos porcentuales en las cifras de desempleo, pasando a ser un 10,44 por ciento en 2008. Siempre es mucho más acentuado en el caso de las mujeres (12,28 por ciento) que en el de los hombres (9,07 por ciento), aunque con menores diferencias que en los años anteriores. En 2009 se observaba ya un fuerte crecimiento del paro registrado, que constituye un 17,36 por ciento en el primer trimestre. En este sentido, la tasa de ocupación también experimenta un crecimiento, desde 2002 a 2007, de un 39,64 a un 50,91 por ciento, constatando una caída en el año 2008, ya que se sitúa en un 49,32 por ciento. También la tasa de ocupación desciende enormemente en el 2009, pasando a constituir un 42,79 por ciento en el primer trimestre. En este contexto, como señalamos, es donde desarrollamos nuestra investigación, esto es, antes de que la crisis llevase al número de desempleados por encima de los cinco millones de forma más que holgada.

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

Otro aspecto relevante se refiere al tipo de empleo que caracteriza a la economía española en este período. España registra una de las mayo-

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

7.3.3. PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO: HACIA LA FLEXIGURIDAD Y LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN

En los textos legislativos se hace referencia a la globalización económica y al progreso, así como a la integración europea, para justificar la necesidad de un cambio en el modelo de protección social en torno al trabajo, redefiniendo un nuevo diagnóstico sobre la problemática del desempleo y un nuevo escenario de soluciones que trascienden el ámbito nacional. La apelación a un orden natural contemporáneo cambiante y globalizado se convierte en un elemento discursivo recurrente que, basándose en una concepción esencialista de los cambios y nuevos desafíos económicos actuales, inhibe cualquier posibilidad de cuestionamiento sobre las nuevas fórmulas para enfrentar el desempleo y la protección al empleo. La Unión Europea (frente a los Estados nacionales) se convierte en la bandera actual para liderar y hacer frente a estos cambios.

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

En este sentido, se plantea la *flexiguridad* como una solución unívoca y que, con carácter de urgencia, las sociedades deben tomar como

receta única en el marco actual de integración europea y ante un contexto cambiante y globalizado:

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

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

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

Se establece un discurso en el que se pretende incidir en una determinada representación de la realidad. Al enunciar que se promueve un concepto *más moderno* de las políticas activas de empleo, también se está queriendo decir que es el concepto que se adapta a *nuestros tiempos* y que, por tanto, es incuestionable que esta nueva modalidad se ponga en entredicho. De hecho, reafirma que estas *son las verdaderas herramientas* frente al desempleo, intentando presentar un estado de las cosas como natural y objetivo y, sobre todo, como verdadero y uni-

versal. De este modo, se pretende contribuir a estructurar una concepción de validez colectiva sobre las políticas activas de empleo. Además, en este contexto de exaltación de las políticas de activación, se remarca la obsolescencia del modelo anterior y se establece la necesidad evidente de un cambio. Se problematiza el incipiente desarrollo de las políticas de activación y la centralidad de la prestación económica en la protección al desempleo. Estas se consideran cuestiones que hay que superar, en el camino hacia un modelo más acorde con nuestros tiempos y que rechaza la inactividad y las políticas pasivas:

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

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

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

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

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

De esta manera, los problemas políticos y económicos que generan desequilibrios en el mercado de trabajo se consideran problemas personales; se omite la relación de opresión entre trabajador/a y empresario/a; y el desempleo está determinado por un fracaso personal, por lo que desde los aparatos institucionales se promueven la empleabilidad y la adaptabilidad de las personas y se dota al sujeto de responsabilidad ante el riesgo de caer en la zanja de la exclusión (Serrano Pascual y Crespo, 2006). Las soluciones que se proponen van a estar dirigidas a intervenir básicamente sobre la oferta de trabajo: es decir, son políticas que pretenden incidir en la motivación de los individuos y en su deseo de estar disponibles para trabajar. No se contempla la relación de fuerzas desiguales que existe en el mercado, sino que se plantea que la supervivencia y el éxito de las personas dependen de su logro individual para adaptarse a los cambios, apelando a una cultura del *sálvese quien pueda*. De este modo, se considera que el Estado debería jugar un papel marginal en la protección de los trabajadores ante la flexibilidad del mercado, ya que el aseguramiento de una carrera laboral depende del merecimiento personal y, por tanto, el Estado pasa a ser un mero regulador del comportamiento y las actitudes de los individuos (Serrano Pascual, Martín y Crespo, 2009).

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

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

«Igualmente, la política de empleo tenderá a adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo y de anticipación del cambio a través de acciones formativas, que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación

profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo (Ley 56/2003, capítulo único, art. 2.c).

Se promueve, por tanto, un modelo basado en la regulación de obligaciones y deberes por parte de los/as beneficiarios/as de la prestación por desempleo. Partiendo de que puede existir una conducta fraudulenta por parte de las personas desempleadas, se pretende restringir el acceso de la prestación a aquellos/as que cumplan con un *comportamiento adecuado* y que, por tanto, se consideren merecedores/as de la provisión estatal. Se establece, además, la obligación de los/as desempleados/as de firmar un compromiso de actividad que asegure que están disponibles y que aceptarán el trabajo que se les ofrezca (en relación con lo que se denomina *colocación adecuada*⁸), pero, sin embargo, no existirá una contrapartida de obligaciones para el Servicio Público de Empleo:

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

(...)

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

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

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

Se pretende evitar una actitud *pasiva* (en términos de acceso a derechos sociales) por parte de las personas desempleadas, de modo que se les exige la obligación de estar disponibles para trabajar y activas en la búsqueda de empleo a través de la participación en acciones de ocupa-

⁸ En la Ley 45/2002 se regula el concepto de colocación adecuada, de modo que se valore la colocación en función de algunas condiciones que coincidan con las circunstancias personales, profesionales y de facilidad de desplazamiento de las personas desempleadas.

bilidad. De lo contrario, se promueven medidas coercitivas para las personas desempleadas, como el cese del derecho a la prestación por desempleo, haciendo más hincapié en la posibilidad de que existan conductas fraudulentas que en el reconocimiento de la vulnerabilidad del trabajador/a. En algunas situaciones, el desempleo se plantea como una carencia individual; en el caso de colectivos difíciles de insertar, lo que se hace es favorecer la puesta en marcha de medidas asistenciales, como por ejemplo el desarrollo del Programa de Renta Activa de Inserción que promueve la Ley 45/2002.

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

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

«... la globalización de la economía y el proceso de integración europea ya no permiten pensar y actuar solo en clave nacional» (Ley 56/2003, exposición de motivos).

A nivel micro, nuevos actores van a entrar en la escena social y económica. Se plantea un «reparto de responsabilidades», de modo que se produce una descentralización de las competencias del Estado y nuevos actores económicos y sociales aparecen en escena. En el modelo español, además, se produce un cambio hacia la descentralización que representa la desaparición del Instituto Nacional de Empleo (INEM)⁹, que constituía un ejemplo de modelo centralizado de gestión de las políticas de empleo:

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

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

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

«... sin perjuicio de que puedan establecerse instrumentos de colaboración con otras entidades que actuarán bajo su coordinación» (Ley 56/2003, Título I, cap. I, art. 8).

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

- a) Los servicios públicos de empleo, por sí mismos o a través de las entidades que colaboren con los mismos.
- b) Las agencias de colocación, debidamente autorizadas...» (Ley 56/2003, Título II, cap. I, art. 21).

La desregulación del mercado de trabajo en un contexto de globalización neoliberal y la gobernanza a múltiples niveles cada vez hacen

⁹ Pasará a denominarse Servicio Público de Empleo Estatal y producirá una transferencia de las competencias de políticas activas de empleo a los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas.

más efímera la acción reguladora del Estado en la provisión y garantía de la protección social a los trabajadores, proceso este ya iniciado en los años setenta. En este contexto, los Estados orientan sus acciones priorizando las demandas del mercado por encima del bienestar de la ciudadanía (Jessop, 2008), contribuyendo a la hegemonía del modelo neoliberal. La única forma de mitigar los nuevos riesgos surgidos en este nuevo mercado global son intervenciones que, como hemos podido ver, enfatizan la importancia de la responsabilidad individual dentro de un contexto de flexibilización de las relaciones laborales.

7.3.4. PROTECCIÓN DEL EMPLEO: UN MODELO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LA REGULACIÓN LABORAL

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

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

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

En vista de la reducida contratación indefinida, el Real Decreto-Ley 5/2006 premia esta con la implantación de bonificaciones empresariales

a la contratación laboral¹⁰. De este modo, se inhabilita a las empresas de la responsabilidad de crear contratación estable y se disminuyen indirectamente los costes de despido (a través de las bonificaciones). Por ello, el aclamado llamamiento a la contratación indefinida que se observa en los textos se convierte, más bien, en una transformación conceptual, ya que los nuevos contratos indefinidos no se constituyen con las mismas garantías para los trabajadores y disminuyen las restricciones hacia las empresas para efectuar el despido¹¹. Otro ejemplo que hace apreciar la tendencia hacia la profundización en la flexibilidad del mercado laboral había aparecido en la Ley 45/2002¹², *de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*. En esta también se habían reducido indirectamente los costes de despido para las empresas debido al cambio del régimen de salarios de tramitación. En una situación inicial, estos salarios eran una partida fija en los costes del despido por la dificultad que tenía la empresa de justificar que no existiera abuso de poder. Pero cada vez ha habido reformas más laxas que han facilitado que la empresa pueda sustraerse de este pago. En la Ley 45/2002 se ofrecen ventajas legales a la empresa, de modo que podrá evadir el pago atendiendo al proceso de conciliación entre las partes y cumpliendo los requisitos que en él se determinen (García Quiñones, 2003). Se ha pasado así de una situación en la que el pago de los salarios de tramitación hasta que se dictaba sentencia (ya que se reconocía la existencia de un vínculo contractual) era prácticamente inevitable a una situación en la que, mediante el proceso de conciliación y bajo el reconocimiento de la empresa de la improcedencia del despido y el pago de la indemnización, la misma se ausenta del pago de los salarios de tramitación. Se libera el compromiso empresarial —debido a la ruptura del vínculo contractual en la fecha del despido— y, por tanto, se amplían las oportunidades de despido para la empresa y se pone en cuestión el empleo estable (García Quiñones, 2003).

¹⁰ A través de las siguientes medidas: bonificaciones a la contratación indefinida de determinados colectivos; plan extraordinario para la conversión de empleo temporal en fijo; bonificaciones en supuestos excepcionales de contratación temporal, y bonificaciones para el mantenimiento del empleo indefinido.

¹¹ Asimismo, en este Real Decreto-Ley 5/2006 se establece una reducción de la indemnización por despido, que pasa a ser de 45 a 33 días por año trabajado

¹² Posterior al RDL 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, que fue derogado. Los sindicatos lo calificaron de norma antisocial y derivó en la huelga general contra lo que se llamó el *Decretoazo*.

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

Las bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social son algunas de las propuestas del Real Decreto-Ley. Se contempla que en situaciones de suspensión de contrato o reducción temporal de jornada que hayan sido autorizadas en expedientes de regulación de empleo, la empresa que mantenga el empleo a los/as trabajadores/as afectados/as recibirá una bonificación del 50 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social. La legislación es bastante laxa con la empresa, ya que señala que este compromiso (contratar al/a la trabajador/a) lo cumpla como mínimo durante un año. Estas medidas, que podrían llamarse de *fomento de la temporalidad*, priorizan el interés empresarial ya que se reducen considerablemente sus costes: por ejemplo, suponen un ahorro ante la situación de conflicto laboral e indemnización ante trabajadores con contratos más estables, y su compromiso con ellos/as se reduce al período de un año.

También se contemplan otras medidas que bonifican la contratación indefinida de trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo. En este caso, la bonificación sería del cien por cien hasta que se equipare con la cuantía bruta de lo que supondría la prestación, el subsidio o la Renta Activa de Inserción. Se posibilita de esta forma una situación cómoda para los/as empresarios/as, ya que la compensación supone una menor responsabilidad empresarial y, sin embargo, corre a

cargo del Estado, lo que pone en cuestión el carácter indefinido de la contratación. Además, se contempla la posibilidad de que la contratación sea a tiempo parcial o para trabajos fijos discontinuos, lo que favorece la tendencia ya señalada hacia la *desestabilización de los estables*.

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

«Una situación extraordinaria que exige la inmediata puesta en marcha de medidas que eviten y mitiguen esos efectos, tanto desde la perspectiva de cada posible beneficiario como desde la del esfuerzo colectivo que representa para el conjunto de la sociedad la salida de la crisis actual. Se trata en definitiva de medidas cuya adopción resulta inaplazable» (RDL 2/2009).

Otra medida planteada promueve la cotización por parte de los trabajadores en determinados expedientes de regulación de empleo, lo que se hace, según la Ley, para evitar el abandono temprano del mercado de trabajo para trabajadores con edad avanzada. Hasta la edad de 61 años, el pago de cotizaciones se efectúa por parte de la empresa. A partir de esa edad, el autoaseguramiento corre a cargo del/de la trabajador/a con carácter de obligación. De este modo, se evita el conflicto laboral entre la empresa y el/la trabajador/a, el erario público no participa (como en el caso de la prejubilación) y la responsabilidad recae en gran parte en el/la trabajador/a.

7.3.5. CONCLUSIONES A LAS REFORMAS LEGISLATIVAS DEL PERÍODO 2002-2009

Las políticas de empleo analizadas en el período entre 2002 y 2009 favorecen el asentamiento de un modelo de empleo flexiguro que se ha ido consolidando desde los años ochenta, y que se hace más extensible a partir de la configuración de normas y deberes para los Estados que impulsan las instituciones de la Unión Europea. La apelación a la activación de los sujetos que se observa en la Ley 45/2002 o en la Ley 56/2003 tiene un doble rasero, ya que, por un lado, se dota al sujeto de res-

ponsabilidad ante el riesgo del desempleo, por lo que tiene la obligación de estar disponible para trabajar (compromiso de actividad) y adaptarse a los cambios. Pero, por otro lado, se incrementa la vulnerabilidad de los sujetos ante la desregulación de la protección del empleo y el incremento de la capacidad de las empresas para decidir sobre su situación. En este sentido, la Ley 45/2002 es muy explícita, situando los riesgos colectivos como riesgos individuales e incidiendo en que la solución es dotar al sujeto de las habilidades y destrezas necesarias para salir airoso de las transiciones entre empleo y desempleo. El modelo de protección al desempleo que se centra en el aseguramiento público del/de la trabajador/a en base a las prestaciones económicas se considera que está desfasado. Y se pone énfasis en asegurar el papel del Estado como regulador de aptitudes y capacidades individuales a partir de contratos coercitivos que castigan las conductas que no se corresponden con la búsqueda activa de empleo.

Asimismo, la regulación laboral no contempla las relaciones de poder y desigualdad existentes entre la empresa y el/la trabajador/a. Así, en lugar de proteger al trabajador ante los castigos del mercado, lo que se promueve es la adopción de medidas flexibilizadoras para acabar con su aparente rigidez. En la Ley 45/2002 se liberan los salarios de tramitación que reducen los costes de despido empresarial. Por tanto, la extensión de la precariedad y de la temporalidad termina normalizándose, justificada en el hecho de que al menos se evitan peores situaciones, como el paro y la exclusión social. Se reconoce que la temporalidad es un problema endémico y, por tanto, se articulan medidas para reducir las cifras de temporalidad, pero no tanto las situaciones de precariedad que vive la población sujeta a estos contratos. En el Real Decreto de 2006 se pretende reducir la temporalidad a base de bonificar y estimular la creación de nuevas figuras contractuales, pero lo que se promueve es un cambio del significado de la seguridad, ya que lo que se impulsan son nuevas formas de contratación (llamada *indefinida*) menos estables.

En los últimos años de este período, la sociedad española vive una época de crisis en la que se promueven cambios impulsados con carácter de urgencia en la legislación laboral: un ejemplo es el Real Decreto 2/2009, que pone en marcha medidas de protección al empleo y al desempleo. Es un momento en el que se desarrolla una retórica institucional que refuerza la idea de emergencia y catástrofe social. Ante esta amenaza anunciada se promueve el impulso de medidas flexibilizado-

ras, se transfieren rentas públicas a las empresas y se subvenciona la contratación, con el coste que esto puede suponer en relación a la reducción de costes indirectos de despido. Se utiliza un discurso del nosotros/as para hacer partícipe a la sociedad de la necesidad de llevar a cabo estas transformaciones y para enfatizar su carácter incuestionable. Sin embargo, en época de crisis es necesario estar alerta ante la extensión de recetas regresivas, encubiertas bajo la etiqueta de soluciones necesarias para hacer frente a la situación de emergencia social.

7.4. CONCLUSIONES: EL PROGRESIVO AVANCE DEL PARADIGMA FLEXIGURO

Para concluir este capítulo, simplemente queremos realizar una serie de consideraciones finales. Esta sección del libro ha estado consagrada a la disección de los diferentes discursos que se han generado en las diferentes legislaciones laborales españolas a lo largo de la etapa democrática y, sin ser exhaustivos, han permitido plantear un conjunto de claves que han articulado la actuación sobre el fenómeno del empleo y la propia concepción, a nivel casi ontológico, del trabajador y su acción ante la posibilidad de perder su empleo. En este sentido hay un planteamiento claro en las diferentes reformas: cada vez más, el fenómeno del desempleo se desgaja, de forma progresiva, de su conceptualización como problema colectivo, social, para transformarse en una situación meramente individual y caracterizada por una problemática personal. Al mismo tiempo, la responsabilidad empresarial cede su espacio a una responsabilidad social que va a transformarse al final en una autorresponsabilización del individuo. Asistimos, en definitiva, a una subjetivación del fenómeno del paro por la que la inactividad laboral no es el resultado de *shocks*, tendencias o ciclos macroeconómicos cuyos inesperadas consecuencias deban corregirse mediante la provisión de rentas y ayudas públicas como compensación a los errores del mercado de trabajo en un contexto capitalista; por el contrario, cada vez más se solidifica una asunción de que el mercado de trabajo, desregulado, funciona intrínsecamente e implícitamente *bien*, siendo sus desajustes el resultado de una mala gestión, por parte del trabajador, de sus competencias individuales —sean estas entendidas como cualificaciones técnicas u otros requerimientos relacionados con ciertas actitudes y aptitudes personales—. Por ello, cada vez más se va a perseguir la ayuda personaliza-

da al desempleado, favoreciendo su activación y el desarrollo de capacidades que le permitan superar sus faltas, defectos y déficits, lo que le permitirá reincorporarse de nuevo al mercado (en el sentido estricto del término) de trabajo. Esta ayuda personalizada adquirirá, como culminación de dicha política activa, la forma de un auténtico *coaching*, un asesoramiento personalizado y psicologizado, en el que los poderes públicos introducen una necesidad del autodisciplinamiento del empleado en su búsqueda activa no solo de empleo, sino de desarrollo de sus competencias.

En el contexto actual, parece por el momento que el discurso de la activación no va a desaparecer a priori de nuestras políticas laborales. La última reforma de 2009 ha dejado claro que el paradigma de la flexiguridad en España se encuentra plenamente consolidado, aunque parece que, teniendo en cuenta los datos de desempleo que estamos conociendo, la flexibilidad se ha antepuesto con claridad a la seguridad.

No obstante, esta clara hegemonía de la flexibilidad no deja de llamar nuestra atención, como si la concepción de un Estado *Workfare* o Estado del rendimiento (basado fundamentalmente en políticas de rentabilidad en los niveles tecnológico, financiero y monetario) se hubiese impuesto con claridad a un modelo de Estado *Welfare* (basado en las políticas sociales, productivas o de empleo desde una filosofía cercana a un gran pacto colectivo entre capital, trabajo y Estado), tal como han señalado algunos teóricos (véanse Rosanvallon, 1995; Jessop, 2000; Alonso, 2007). ¿Cómo ha podido imponerse este discurso entre los diferentes actores sociales? ¿En qué grado se han asumido los supuestos de la flexiguridad por parte de los distintos participantes del sistema de relaciones laborales? ¿Existen resistencias o, por el contrario, hay un consenso evidente? ¿Se asumen ciertos postulados de forma entusiasta, crítica, cínica, fatalista o indiferente? En la siguiente sección del libro, de carácter empírico, nuestro objetivo será el tratar de responder a estas cuestiones.

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