

# Polítiques d'ocupació europees

Amparo Serrano Pascual  
María Paz Martín Martín

PID\_00185925



*Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>*

# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	7
<b>1. El govern europeu social. Governança a múltiples nivells i el govern de les voluntats</b> .....	9
1.1. Evolució històrica i eines del govern europeu .....	9
1.2. El mètode obert de coordinació per a l'ocupació: context d'emergència .....	12
1.3. El mètode obert de coordinació com a paradigma de govern de l'ocupació a escala europea .....	13
<b>2. El mètode obert de coordinació i la regulació de desocupació: el cas de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació (EEO)</b> .....	19
2.1. Potencialitats i riscos de l'EEO .....	19
2.1.1. Aprenentatge polític .....	19
2.1.2. Promoció d'una cultura de l'avaluació .....	23
2.1.3. La governança a múltiples nivells .....	26
2.2. Com funciona aquesta estratègia en la pràctica? L'exemple de l'activació .....	30
2.2.1. Divergències en la implementació de la noció d'activació .....	32
2.2.2. Processos de convergència en el paradigma d'intervenció .....	35
2.3. La ideologia de l'activació: moralització de l'ajuda social .....	36
2.3.1. Diagnosi del problema: de la desocupació com a “risc” a la “falta d'adaptabilitat” .....	36
2.3.2. Principis legitimadors: de la regla de la solidaritat a la promoció de la responsabilitat individual .....	38
2.3.3. Normes d'acció: de la desmercantilització com a principi dels drets socials a la promoció de la ciutadania econòmica .....	39
2.3.4. Definició del paper de l'Estat: de l'Estat protector a l'Estat “tutor” .....	41
2.4. Conclusió .....	42
<b>3. La noció de flexiseguretat com a emblemàtica de l'MSE</b> .....	44
3.1. Ambigüitat semàntica i polifonia normativa .....	45
3.2. La transformació de la noció de seguretat i les paradoxes de l'activació .....	47

<b>Resum</b> .....	50
<b>Glossari</b> .....	53
<b>Bibliografia</b> .....	54

## Introducció

Les institucions europees estan tenint un paper clau en els últims anys en la regulació i orientació de les polítiques d'ocupació dels estats membres de la Unió Europea. El que aquest paper no sigui molt visible i palpable no vol dir que no sigui important, més aviat tot el contrari, de tal manera que aquesta intervenció europea es podria qualificar com una revolució silenciosa. Per a entendre el paper que tenen aquestes institucions europees, hauríem d'estudiar la manera particular de governança que proposen, molt diferent del model de regulació social de les polítiques d'ocupació que ha caracteritzat les societats industrials. Per a entendre aquesta particular manera de govern social que exerceixen les institucions europees, és necessari explorar què significa governar, què són i què regulen les polítiques d'ocupació.

Les polítiques socials i d'ocupació són enteses en aquestes pàgines com la manera en què els poders públics organitzen respostes per a aquelles qüestions que una societat considera com a problemes socioeconòmics importants (generalment lligats a la pobresa i desocupació) i, per tant, centrals per a mantenir la cohesió social en una determinada col·lectivitat.

Un aspecte central que caracteritza les polítiques d'ocupació, particularment important a l'hora d'estudiar la influència de les institucions europees, és la seva dimensió ideològica. Les polítiques d'ocupació s'articulen entorn de nocions o paradigmes (com són el de desocupació, ocupabilitat, activació o el més recent de flexiseguretat) que no solament defineixen els programes d'intervenció que es mobilitzen per a combatre la desocupació, sinó que també construeixen la manera de percebre'l i jutjar-lo.

Els conceptes que han anomenat històricament l'“absència de treball” integren marcs interpretatius que orienten la mirada que es dirigeix envers la desocupació. L'anàlisi de l'evolució dels termes que designen la privació de treball mostra un desplaçament continu de sentit, i la falta de treball es converteix així no solament en un objecte de coneixement, sinó també de transformació política. Tal com destaca Lecerf (2002) l'aparició a la fi del segle XIX del concepte de desocupació va transformar radicalment la capacitat d'intervenció política dels subjectes que eren objecte d'aquesta situació. La noció de desocupació no solament nomena una situació d'exclusió social sinó que, a un mateix temps, incorpora un judici moral. Sense aquest judici no hi hauria hagut atur, sinó misèria. L'exclusió del treball no seria sinó una manera més de pobresa, un fenomen natural enfront del qual ens trobaríem desarmats, igual que ho estem davant els fenòmens naturals. En establir una distinció positiva (caràc-

ter involuntari) en el si dels “sense treball” (privació de treball) es desplaça la qüestió envers un ordre semàntic nou i s'activa un marc de sentit que ens remet a l'ordre de les injustícies (vegeu el quadre 1) (Lecerf, 2002).

### Quadre 1. De la pobresa a la desocupació

La distinció entre pobresa i desocupació es va establir en funció del caràcter voluntari o no de la situació de privació de treball, que va transformar, per tant, la direcció de les atribucions en la responsabilització enfront d'aquesta situació de desocupació. En realitat, les categories actuals d'ocupació i d'empleat es conformen històricament a partir de la dels seus contraris, les d'atur i aturat. Podríem dir, paradoxalment, que abans d'haver-hi ocupació va haver-hi atur, i és que la categoria d'aturat sorgeix, en certa manera, com un avenç social, enfront de la categoria anterior de pobre. La caracterització com a aturat per a referir-se a qui no té treball implica una reorganització dels significats sobre el fet de treballar, de manera que els “pobres” (i objecte, per tant, de lleis i activitats merament caritatives, en les quals es barrejaven conceptes morals com la mandra, amb conceptes d'ordre públic, com la perillositat social) passen –a poc a poc, i com a conseqüència d'un procés de reformes socials– a ser considerats com a aturats. El fet de no treballar ja no és considerat merament com una qüestió personal, una mancança moral o física (conseqüència de ser mandrós o invàlid) sinó una mancança social, és no tenir una ocupació, estar en atur. La “invenció” –com ho anomenen Salais i altres (1984)– de les categories d'aturat i atur porta implícita una modificació de la categorització del “treball” i de les persones “amb treball”. El treball es converteix llavors en “ocupació” i la persona amb treball en “empleat”.

La desocupació seria així caracteritzada com un fenomen social, resultat de decisions polítiques enfront de les quals és necessari actuar. La capacitat d'anomenar l'absència de treball amb l'ajuda de representacions polítiques, com és la de “desocupació” –falta d'ocupació– ha permès fer visible el vincle que aquestes situacions tenen amb relacions asimètriques de poder i desigualtat política. L'apropiació d'aquesta categoria, per part dels moviments socials de l'època (fonamentalment el moviment sindical) va facilitar la socialització del risc, enfront de les nocions hegemòniques anteriors vinculades a la culpa (Castel, 1997; Bilbao, 1997).

En el moment actual s'està produint novament un important desplaçament semàntic de la categoria d'absència de treball. A aquesta situació ha contribuït, en gran mesura, la difusió, per part de les institucions europees, de conceptes, com són els d'ocupabilitat, activació, i el més recent de flexiseguretat. Una característica comuna d'aquestes nocions, difoses per a anomenar la –dita així– crisi del mercat de treball, és l'èmfasi posat en el govern de les voluntats, que coincideix amb una tendència ideològica, present en diversos àmbits socials, a fer de la dependència una malaltia moral. Des d'aquesta valoració, es condemna la dependència (o, més aviat, interdependència) que es deriva de la pertinença a col·lectivitats com l'estat o la societat mateixa (com veurem després amb el rebuig a les anomenades polítiques passives) mentre que s'obvia, i, per tant, invisibilitza la dependència vulnerabilitzadora del mercat (entesa, llavors, com a “independència”). Aquesta tendència ideològica, il·lustrativa d'una tecnologia de govern (governamentalitat), és particularment visible en els discursos que estan transmetent les institucions europees sobre la desocupació.

### Bibliografia recomanada

Per a una interessant anàlisi sobre l'emergència de categories socials que van polaritzar el debat sobre l'exclusió “involuntària” del treball, i amb aquestes, el caràcter social i polític que adquireix el problema, vegeu:

**R. Salais; N. Baverez; B. Reynaud.** (1986). *L'invention du chômage: Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1980 aux années 1980*. París: Presses Universitaires de France.

**C. Topalov** (1994). *La naissance du chômeur 1880-1910*. París: Albin Michel.

## Objectius

En els materials didàctics que es presenten a continuació, l'estudiant trobarà les eines bàsiques per a assolir els objectius següents:

- 1.** Arribar a conèixer la manera particular de regulació de la qüestió social duta a terme per les institucions europees.
- 2.** Poder identificar el paper que té l'estratègia d'intervenció per a l'ocupació definida per les institucions europees i analitzar-ne l'impacte en les polítiques d'ocupació nacionals.
- 3.** Familiaritzar-se amb conceptes analítics (i ser capaç d'utilitzar-los) com: *paradigma d'intervenció, governança multinivell, govern de les voluntats, governamentalitat, tecnologies de govern, doxa*, etc.
- 4.** Adquirir un hàbit reflexiu dirigit a entendre el paper ideològic que tenen les maneres d'anomenar les polítiques socials.
- 5.** Indagar en els canvis plantejats en les maneres d'intervenir enfront de l'exclusió social.
- 6.** Comprendre el vincle estret que hi ha entre la regulació del treball i la regulació de la protecció social.
- 7.** Analitzar algunes de les conseqüències de les mutacions en el paradigma de protecció social.
- 8.** Desenvolupar i posar en pràctica una anàlisi crítica.





# 1. El govern europeu social. Governança a múltiples nivells i el govern de les voluntats

## 1.1. Evolució històrica i eines del govern europeu

A fi d'entendre la naturalesa del govern europeu de les polítiques d'ocupació, és necessari fer una breu anàlisi del procés històric d'institucionalització d'aquest model de regulació social: fins a quin punt la construcció social a escala europea ha engegat un model social coherent? Com veurem, dos trets, aparentment contradictoris, en caracteritzen l'evolució. D'una banda, s'ha generat una expansió de l'agenda social abordada a escala supranacional (europea) però, d'altra, s'han desenvolupat noves maneres de regulació, a favor de mètodes no vinculants, que apel·len a la "voluntat" per cooperar per part dels actors socials i institucionals implicats. L'ús de directives europees per a regular les intervencions en el domini social s'ha vist limitat, però s'han ampliat i diversificat els mecanismes de regulació supranacional de qüestions socials, com són el mètode obert de coordinació per a la regulació de l'ocupació, de la protecció social, de l'educació, etc., el foment del diàleg social a escala europea i la política redistributiva dels fons estructurals. No obstant això, el caràcter fragmentat dels seus àmbits d'intervenció explica la falta de coherència en el conjunt de propostes que podria caracteritzar el model social europeu. La legislació europea ha estat considerada com a complementària a la nacional, i funciona com una xarxa de protecció mínima (*minimum safety net*). Els resultats dels diferents mètodes oberts de coordinació o del diàleg social han servit més com una orientació per a la política nacional que com a veritable timó d'aquesta.

L'evolució de la política social comunitària és el resultat d'un conjunt complex de tensions i recerca d'equilibris i compromisos polítics entre els nivells nacionals i supranacionals, dimensions socials i econòmiques, actors socials i institucionals supranacionals i de la proliferació de diverses maneres de regulació.

El contingut del model social europeu (MSE) (vegeu el quadre 2) és, per tant, el resultat de la manera com diversos actors socials, econòmics i institucionals s'han reapropiat dels diversos tractats europeus i de diverses estratègies d'aliances i compromisos establerts entre aquests.

### Quadre 2. Què significa la noció de model social europeu (MSE)?

La noció d'MSE presenta un important caràcter ambigu i, moltes vegades, normatiu. És un concepte que ha estat instrumentalitzat abusivament a escala política, i se n'ha

#### Lectura recomanada

J. Goetschy (2005). "Taking stock of social Europe: Is there such a thing as a Community social model?" . A: M. Jepsen; A. Serrano Pascual (eds.). *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Policy Press.

Aquest apartat es basa en gran mesura en aquest article.

fet una noció profundament ambigua i polisèmica. És més, aquesta noció se sustenta en gran nombre d'assumpcions (com la que compartim valors comuns a l'interior d'Europa, que hi ha més semblances en termes d'institucions socials entre països europeus que entre els diversos blocs geogràfics, que ens trobem instal·lats en un nou estadi econòmic, etc.) que han estat escassament provades empíricament.

De les diverses accepcions sota les quals apareix aquest concepte, en podríem destacar quatre (Jepsen i Serrano Pascual, 2005):

- Definició substantiva del concepte MSE. En aquest cas el concepte d'MSE es refereix al conjunt d'institucions, valors i regulacions polítiques compartides a l'interior de la UE. Sota aquesta accepció, es planteja implícitament una dicotomia entre el model social "europeu" i el model "americà" (EUA). Europa disposaria així d'un model distintiu de regulació política de l'economia de mercat, que implica generoses transferències socials i serveis i un sistema elaborat de relacions industrials. El concepte d'MSE faria referència, en uns casos, al conjunt d'institucions que garanteixen assoliments socials històricament adquirits (protecció social redistributiva, organització coordinada de diversos interessos i resolució de conflictes socials per mitjans consensuats) o valors solidaris (socialització del risc, igualtat social, etc.); en altres, als resultats socials (àmplia cobertura social, més igualtat salarial, distribució dels ingressos).
- MSE com un model ideal. En aquest cas, amb el concepte d'MSE s'apel·la a les anomenades *millors pràctiques* en la consecució articulada de dos objectius, la promoció de la cohesió social i el creixement econòmic. Sota aquesta definició, s'adopten com a models ideals els propis de països com els nòrdics, els Països Baixos, etc., atès l'adequat equilibri aconseguit entre eficiència econòmica i justícia social. Aquests models actuen com a referents ideals envers els quals es podrien dirigir altres països membres.
- MSE com un projecte social transnacional emergent en una cruïlla entre diversos models del capitalisme. S'entén el concepte, en aquest cas, com un projecte envers el qual les nostres societats europees s'han de dirigir per a evitar l'anomenada "euroesclerosi". Curiosament, aquesta manera d'entendre l'MSE apel·la a la superació i revisió del concepte tal com va ser definit en la primera accepció ("modernització de l'MSE").
- MSE com a projecte polític identitari. En aquest cas, es planteja la necessitat de construir un projecte compartit, no tant basat en valors o en institucions comunes, sinó més aviat en receptes i instruments polítics comuns. Atesa la gran diversitat institucional i normativa a l'interior d'Europa, l'MSE pot ser entès, en aquest cas, com un instrument d'elaboració d'una identitat compartida. Aquesta identitat estaria constituïda per la proposta i difusió de receptes comunes amb les quals es puguin resoldre problemes en el mercat de treball que són, a la vegada, construïts institucionalment com a compartits. En aquest cas, la política d'indicadors comuns, d'intercanvi de bones pràctiques, i l'assumpció del "llenguatge" polític proposat per les institucions europees per a definir el debat, forma part d'aquest projecte polític de construcció de desafiaments i instruments compartits. L'Estratègia Europea per a l'Ocupació es pot entendre en aquests termes. El nucli d'aquesta identitat, que estaria per construir, es basaria no tant en l'apel·lació a valors compartits, sinó més aviat en la difusió de marcs cognitius que permetin construir problemes (inactivitat, "desocupabilitat", adaptabilitat, euroesclerosi) i receptes polítiques comunes (paradigmes d'intervenció com l'activació, la flexiseguretat, etc.).

Si les tres primeres accepcions són molt discutides i discutibles científicament per les assumpcions altament polèmiques sota les quals s'assenten, es considera que tal vegada la quarta accepció del concepte permet copsar els processos en joc amb aquesta institucionalització de la qüestió social a escala supranacional. Per això, es considera que, en l'anàlisi d'aquest model, és important centrar-nos en els principals instruments de què disposen les institucions europees per a edificar aquesta identitat comuna del projecte europeu. Un dels instruments més importants i representatius d'aquest MSE està definit per la regulació supranacional de les qüestions vinculades al treball (i a la seva manca) a partir de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació (EEO). Com veurem amb l'exemple de l'activació, l'Estratègia Europea per a l'Ocupació regula no solament qüestions vinculades al mercat de treball, sinó que planteja també nous referents normatius entorn dels quals es pot articular l'estat social, i també un replantejament en la distribució de responsabilitats socials entre l'estat, el treballador i l'ocupador.

En l'evolució del projecte social europeu, es poden distingir quatre fases (Götschy, 2005):

- Els primers avanços comunitaris s'inscriuen en la lògica d'integració econòmica europea (mercat comú). La comunitat econòmica europea no podia intervenir més que en àmbits molt específics, com són, la mobilitat de la mà d'obra, la informació i consulta de treballadors, seguretat i higiene en el treball, la formació professional i la igualtat d'oportunitats, la qual cosa va donar lloc a gran nombre de directives. Es van imposar una sèrie de disposicions jurídiques, a fi de facilitar el bon funcionament del mercat de béns i serveis, de capitals i de treballadors. La definició de competències era, no obstant això, molt limitada i els avenços socials extremadament lents.
- Una segona fase s'inscriu en una lògica social voluntarista, en la qual els avanços socials europeus en els anys vuitanta són frenats per la reticència d'alguns estats membres a adoptar noves disposicions legislatives que, després de les profundes crisis de desocupació, poguessin qüestionar la demanda de flexibilitat dels mercats de treball.
- Una nova etapa en la integració econòmica europea (instal·lació del mercat interior en 1992) ha anat acompanyada d'una recerca de reforçament de la dimensió social, a fi de legitimar aquest gran mercat i corregir i neutralitzar-ne les conseqüències socials negatives potencials. Amb el tractat de Maastrich, es van incrementar les competències socials comunitàries, i s'insisteix en el paper de la via contractual, amb la possibilitat de negociar acords col·lectius europeus. Al mateix temps que s'incrementen les competències comunitàries (en uns casos per majoria qualificada, en altres per unanimitat), es diversifiquen també les maneres de regulació social, i s'introdueix el principi de subsidiarietat, la qual cosa limita la intervenció comunitària. Es multiplica així el nombre de mesures europees, però la majoria d'aquestes es tractaven de prescripcions mínimes.
- En la segona meitat dels anys noranta es pot observar una doble tendència, d'una banda, a l'ampliació de les competències socials de les institucions europees, i d'altra, a la transformació del mètode de regulació, i s'imposa com a mecanisme de regulació l'anomenat mètode "obert" de coordinació. La institucionalització de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació és el resultat d'aquest procés, que s'estendria, més tard, a altres dominis socials com són la inclusió social (2000), les pensions (2001), l'educació i la formació (2002).

## **1.2. El mètode obert de coordinació per a l'ocupació: context d'emergència**

L'Estratègia Europea per a l'Ocupació, institucionalitzada l'any 1997 després del Consell de Luxemburg, es pot entendre com un dels processos de regulació supranacional de “la qüestió social” més ambiciosos des dels orígens del projecte europeu. Aquesta Estratègia Europea per a l'Ocupació (EEO) planteja la intensificació de la cooperació entre el nivell nacional i l'europeu, amb la finalitat d'articular una estratègia coordinada entre tots dos nivells per a la promoció de l'ocupació i la lluita contra l'exclusió social. No consisteix, per això, en una divisió de responsabilitats entre el nivell europeu i el nacional, ni tampoc en una harmonització de les regulacions del mercat de treball entre els diferents estats membres, sinó en una coordinació entre aquests dos nivells a fi d'articular respostes més adequades als processos de globalització econòmica.

Les externalitats produïdes pels processos d'uropeïtzació de la política econòmica han posat de manifest la necessitat i pertinència d'aquesta regulació supranacional de les polítiques d'ocupació. En primer lloc, després de la UEM (Unió Econòmica i Monetària) s'estableix una important asimetria entre les polítiques monetàries i econòmiques, altament integrades a escala europea, i les polítiques de promoció de la protecció social, que romanen sota el control del nivell nacional. Això pot generar la supremacia de les regles d'integració econòmica europea (mercat intern, unió monetària, pacte d'estabilitat) enfront de les dimensions vinculades a la justícia i a la cohesió social.

En segon lloc, després de l'acceleració en el procés d'integració econòmica europea i, amb aquesta, les noves regles de joc imposades a escala supranacional, el marge de maniobra dels estats membres per a aplicar les polítiques tradicionalment utilitzades amb finalitats socials, com són la devaluació de la moneda amb finalitats competitives, l'ajust de les taxes d'interès nacional, les polítiques de dèficit públic, el recurs a les ajudes de l'estat i a la contractació en el sector públic, l'ajust dels tipus de canvis, polítiques potencialment inflacionistes, altres polítiques fiscals, etc., es veurà molt minvat. Amb una política monetària comuna i restriccions en la política fiscal, es limita la capacitat dels estats membres de dur a terme polítiques macroeconòmiques potencialment favorables a la cohesió social i se'n restringeix el marge de maniobra per a determinar el nivell de despesa pública. Aquesta situació s'ha accentuat després de la recent crisi econòmica.

Finalment, hi ha el risc de pressió a la baixa en els salaris, en les càrregues impositives i en el sistema de seguretat social (dúmping social) atesa la facilitat amb la qual les empreses poden traslladar el lloc de producció d'uns països europeus a altres. Això és particularment important amb l'ampliació de la Unió Europea als països de l'Est.

En aquest nou escenari, els diversos estats membres (EM) són conscients de compartir un mateix problema, la desocupació, que a més va adquirint progressivament un paper central en els debats públics. La creació del mètode obert de coordinació es presentarà com a arma compartida per a una estratègia europea de lluita contra la desocupació. A continuació en resumim els principis de funcionament.

### **1.3. El mètode obert de coordinació com a paradigma de govern de l'ocupació a escala europea**

El mètode obert de coordinació (MAC) amb el qual es regula en gran mesura les qüestions relatives a l'ocupació, formació i exclusió social a escala supranacional, és emblemàtic de les noves maneres de regulació social que s'estan estenent en aquesta fase recent del model econòmic. Consisteix en una nova manera de governança articulada entorn de tres eixos:

- Enfront de la formalització substantiva de la norma, la desformalització i dessustancialització dels recursos normatius (regulació procedimental).
- Enfront de la centralització normativa, la descentralització deliberativa (governança internormativa a múltiples nivells).
- Enfront de la regulació exògena, la mobilització de recursos alternatius amb els quals es pot promoure l'autoregulació.

#### **1) Desformalització dels recursos normatius (regulació procedimental)**

Respecte al **primer aspecte**, el MAC implica un acord entre els estats membres, no tant respecte al contingut dels preceptes socials, sinó més aviat dels seus rituals, dels mecanismes i modalitats de negociació d'aquests preceptes, de tal manera que aquests són sotmesos a un procés de reinvençió progressiva. Els recursos normatius mobilitzats per les institucions europees promouen una regulació procedimental (difusió de rutines procedimentals) que consisteix en l'establiment d'una sèrie de "rituals" dirigits a la difusió de paradigmes epistèmics (Pochet i Natali, 2005) (vegeu el quadre 3). Aquests, al seu torn, s'estructuren entorn de conceptes que es difonen a escala nacional. La difusió d'aquests conceptes contribueix a emmarcar els debats dels estats membres sobre les qüestions vinculades amb les crisis d'ocupació i cohesió social, i exerceixen així una important influència sociocognitiva, tal com veurem amb l'exemple de l'activació. Aquest poder regulador de la Unió Europea consistent en la seva capacitat d'harmonització d'idees, representacions i metes polítiques (Palier, 2001) explica l'important lloc que ocupa el marc interpretatiu europeu en la rearticulació de la qüestió social a escala nacional. La peculiar força reguladora de les institucions europees es troba en la seva capacitat d'intervenir en una política de producció de subjectes. Com plantegen Walters i Haahr (2005,

pàg. 13) “el poder funciona com a maneres de govern de nosaltres mateixos: ens empeny a adoptar subjectivitats com la de demandant de treball actiu, ciutadà apoderat, consumidor exigent, etc.” ( traducció de les autores.).

### Quadre 3. Mètode obert de coordinació

Aquest mètode consisteix en les etapes següents: les institucions europees proposen una sèrie de línies directrius, que consisteixen en mesures i objectius generals, moltes vegades agrupades entorn de conceptes (activació, ocupabilitat, flexiseguretat, etc.); aquestes línies directrius són traduïdes en polítiques nacionals i regionals per part dels estats membres (programes nacionals de reforma); s'identifiquen una sèrie d'indicadors (*benchmarking*) amb els quals es comparen les evolucions dels EM i s'identifiquen el que han estat denominades “millors pràctiques”; es genera un procés d'avaluació, revisió i control per part del grup de parells i de les institucions europees (informe conjunt anual sobre l'ocupació).

Aquesta regulació és “oberta” (*soft regulation*) a fi d'ajustar-se a les noves condicions econòmiques, a l'enorme variació de situacions a l'interior d'Europa, i al principi de subsidiarietat que caracteritza aquest projecte europeu. En aquest sentit, aquesta regulació no es basa en regles detallades, sinó més aviat en la instauració de “procediments” generals (que hem descrit abans) que permeten més flexibilitat, variació i llibertat.

El qualificatiu d'*obert* en el grup de conceptes *mètode obert de coordinació* al·ludeix fonamentalment a tres significats. En primer lloc, el concepte *obert* emfatitza al caràcter no obligatori en el qual es basa aquesta regulació. Si bé es tracta de promoure objectius i indicadors comuns, la manera de dur-los a terme és oberta, en funció d'eleccions polítiques i de la situació social i econòmica a escala nacional. En segon lloc, s'entén *obert* com oposat a burocràtic, això és, obert a la discussió, i així es pot ajustar a possibles canvis en la situació econòmica i social o als resultats d'avaluacions de polítiques prèvies. En tercer lloc, és “obert”, ja que promou la participació de diversos actors socials. Tracta d'estimular la cooperació i participació de diversos actors que pertanyen a diversos nivells –geogràfic, social, administratiu, etc.– sota el principi de “partenariat”.

## 2) Descentralització deliberativa (governança a múltiples nivells)

Un **segon tret** que caracteritza el MAC és el seu caràcter internormatiu, la qual cosa es denomina més comunament *governança a múltiples nivells*. La promoció d'aquesta manera de governança permet respondre a la crisi de legitimitat democràtica davant la qual s'enfronten les institucions europees. Substitueix una perspectiva centralitzada, basada en un model formal de subordinació, per una manera de regulació que busca la implicació de gran nombre d'actors en els processos de presa de decisions i ajustar així una gamma tan àmplia de perspectives polítiques i interessos socials. Amb aquest model de governança a diversos nivells, les institucions europees negocien legitimitat no solament a escala política (després del profund dèficit democràtic del qual s'acusa a les institucions europees) sinó també a escala tècnica (“rendiment estadístic” i eficàcia social).

Un objectiu nuclear d'aquesta governança internormativa és la promoció d'un estat reflexiu dirigit a incentivar “diàlegs entre polítiques” i la creació d'**espais de deliberació mútua i negociació constant** entre diversos grups i actors socials. Es tracta d'estimular la cooperació i participació de diversos nivells –geogràfic, social, administratiu, etc.– sota el principi de “partenariat” (governança a múltiples nivells). La mobilització de diversos actors per-

segueix la consecució consensuada i negociada de les finalitats acordades. Es pretén fomentar, d'aquesta manera, un cert aprenentatge polític (vegeu el quadre 4).

#### **Quadre 4. Aprenentatge polític**

Els principals mecanismes promotors de l'aprenentatge polític són l'intercanvi i transferència d'experiències en polítiques del mercat de treball entre els diversos estats membres, la identificació de paradigmes comuns d'intervenció, la difusió de les anomenades "millors pràctiques", l'avaluació del grup de parells i la implicació de diferents actors i nivells (regional, local, nacional, interlocutors socials, ONG, etc.). A causa de la seva naturalesa flexible i oberta, els assoliments recents poden ser supervisats regularment i les mesures d'ocupació poden ser redefinides en funció dels resultats d'aquestes avaluacions, i pressionar els estats membres per a millorar l'eficiència de les polítiques d'ocupació (Goetschy, 2005). D'aquesta manera, l'estratègia europea incita els estats membres a comparar els seus resultats propis amb els d'altres països, per a poder impulsar així els actors a redefinir col·lectivament els objectius i les polítiques (Trubek i Mosher, 2001). Aquest exercici permet la comparació dels resultats de cada país amb els del seu grup de parells, i l'ús d'indicadors pretén incitar a la millora contínua d'aquestes polítiques.

Aquesta apel·lació a la participació plural de gran nombre d'actors socials i polítics per a l'establiment de les seves propostes i la seva revisió progressiva les permet ajustar, de manera oberta, a possibles canvis en la situació econòmica i social o als resultats d'avaluacions de polítiques prèvies. Aquest model de regulació es podria qualificar així com d'"invenció" deliberativa d'un ordre normatiu en funció de registres múltiples que n'explica el caràcter contingent i processual de les propostes.

Aquests processos d'internormativitat deliberativa promouen una negociació reflexiva dels procediments i els mètodes, i també del contingut de les propostes. Les propostes es poden entendre com a compromisos polítics provisionals entre veus asimètriques, la qual cosa explica la creativitat i fertilitat terminològica de les institucions europees, i també el caràcter híbrid dels seus conceptes –tal és el cas d'"ocup-(h)abilitat", "activ-ac(c)ió", "flexi-(es)guretat".

Atès aquest característic treball semàntic i l'important poder simbòlic en mans de les institucions europees, diversos actors lluiten per ocupar un espai polític en el si del discurs europeu. La sorra europea es pot entendre així com un espai per a les lluites polítiques, que no serien sinó batalles cognitives pel poder per a imposar una visió del món social i també per a invocar marcs i representacions socials sota les quals percebem els problemes nacionals. Es tractaria així d'un espai social on diversos actors pugnen per poder simbòlic. Els conflictes polítics s'articulen, en part, com a conflictes semàntics. L'espai supranacional es converteix en un àmbit per a la lluita d'idees i enfrontament polític de diverses veus.

### 3) Promoció de l'autoregulació

Un **tercer tret** que caracteritza aquest mètode de coordinació és el de dirigir-se a la promoció de l'autoregulació. Aquesta manera de governança es pot entendre com a inspirada en les noves ètiques de gestió empresarial (Alonso i Fernández, 2009). Són incorporades metàfores procedents del món econòmic, en particular, de les noves maneres de gestió organitzacional que incideixen en la regulació actitudinal. Conceptes importats de les narratives dominants en les noves maneres de gestió organitzacional, com “millors pràctiques, *benchmarking*, revisió del grup de parells, partenariat, contracte, automillora, descentralització, atorgar espais d'autonomia, vigilància mútua” (Walters i Haahr, 2005, pàg. 19) caracteritzen aquest tipus d'estratègia. L'objectiu és induir una lògica d'optimització del “rendiment social” a l'interior de la UE. Aquesta colonització de metàfores procedents del món empresarial es veu plasmada en la seva manera particular de “gestió per objectius”. S'estableixen una sèrie d'indicadors que quantifiquen els objectius amb la finalitat de **mesurar quantitativament** les evolucions dels diversos estats membres (EM) envers la consecució d'aquests i es defineix un termini en el qual s'han de complir aquests objectius (vegeu el quadre 5).

#### Quadre 5. Indicadors quantitius

Els indicadors quantitius plantejats en l'estratègia de Lisboa del 2000 van ser, entre altres, els següents: una taxa d'ocupació global del 70%, una taxa d'ocupació femenina del 60% i una taxa d'ocupació dels treballadors grans del 50% en l'any 2010; cada aturat ha de poder accedir a una ajuda (formació, reeducació, pràctiques laborals, una oferta de treball o una mesura d'ocupabilitat) abans d'arribar a sis mesos de desocupació en el cas dels joves i a 12 mesos en el cas dels adults, combinada, quan sigui necessari, amb assistència per a la recerca de treball; el 25% dels aturats de llarga durada participarà en una mesura activa.

Els últims indicadors adoptats procedeixen dels objectius clau de l'Estratègia Europea 2020 (vegeu el quadre 6) i són: el 75% de la població entre 20 i 64 anys hauria d'estar ocupada; el 3 % del PIB de la UE hauria de ser invertit en R+D; s'hauria d'assolir l'objectiu 20/20/20 en matèria de clima i energia; el percentatge d'abandó escolar hauria de ser inferior al 10% i almenys el 40% de la generació més jove hauria de tenir estudis superiors complets; el risc de pobresa s'hauria de reduir en 20 milions de persones (sota les tres maneres de mesurar-la).

Es contribueix a les pràctiques de visibilització dels “rendiments socials” per mitjà de gràfics i quadres comparatius que estimulen una estratègia d'autogovern (Walters i Haahr, 2005). Per a això, les institucions europees disposen d'un potent aparell estadístic, del qual l'Eurostat és exemple, i que constitueix una de les seves eines de govern. Per mitjà d'aquest aparell estadístic es produeixen categories estadístiques i s'indueix el mesurament estadístic dels progressos socials codificats sota aquestes categories de manera comparada. Cada país membre és reduït a un grau suficient d'homogeneïtat per a ser categoritzable i codificable sota indicadors estadístics, i contribueix així, a un mateix temps, a crear una destinació (model) comú (europeu) (Jepsen i Serrano,



2005). Es tracta d'induir en els estats membres una lògica competitiva de rendiment estadístic (Salais, 2006) i d'atorgar espais d'autonomia amb l'objectiu de millorar l'eficiència d'aquestes polítiques.

Les institucions europees promouen així una lògica competitiva entre els EM, que els sotmet a un continu “procés competitiu d'autosuperació” (Walters i Haahr, 2005, pàg. 131) i estableixen un mètode de contínua avaluació del progrés i de comparació sistemàtica, diacrònica –entre països–, i sincrònica –al llarg del temps– a fi de controlar l'evolució dels indicadors microeconòmics dels EM. Es tracta de fomentar que els estats membres es transformin, en sentit ampli, en “organitzacions que aprenen”.

Per tant, la regulació europea en el domini social i de l'ocupació s'està recolzant, cada vegada més, en l'exercici de pressions endògenes (persuasió, adoctrinament, difusió de paradigmes de concepció i articulació de la qüestió social) que en la imposició de coaccions exògenes (legislacions, sancions econòmiques). Aquesta manera de regulació presenta un considerable poder per a difondre una **doxa articulada** entorn de certs conceptes (flexiseguretat, ocupabilitat, activació, perspectiva integral de gènere, envelliment actiu, etc.) que s'arriben a convertir en nusos de vertebració del discurs polític (i en molts casos, científic) nacional. I, encara que aquests conceptes se semblen trobar en permanent redefinició i qüestionament, com a part d'una “batalla d'idees” en l'espai europeu, el seu estat de permanent difusió i repetició màntrica els sumeix en un procés de reificació, amb un grau de consolidació suficient per a canalitzar i reactualitzar projectes i identitats col·lectives, establir-se com a nous referents normatius i fixar marcs interpretatius alternatius.

L'eficàcia simbòlica del “llenguatge” difós per les institucions europees procedeix en part de la seva apel·lació autoreferencial a l’“expertocràcia” (experts que participen en el disseny de propostes de la Comissió Europea) i al món científic com a instàncies productores d'idees i dissenys polítics exclusivament tècnics i, per això, autoproclamats políticament i moralment neutres. A aquesta legitimitat també contribueix un conjunt de rutines procedimentals (*benchmarking*, intercanvi de bones pràctiques, preparació dels programes nacionals de reforma, pràctiques de visibilització i comptabilització dels “rendiments socials” per mitjà de gràfics i quadres comparatius, etc.).

El fòrum europeu s'ha convertit en un espai de “lluïtes de paraules” a fi d'aconseguir benefici simbòlic. L'hegemonia de determinades “veus” i conceptes és el resultat d'un fràgil equilibri de forces asimètriques entre aquests actors que participen en l'espai europeu.

La difusió d'aquestes nocions es dirigeix no solament (o no tant) a combatre la desocupació sinó també a produir una manera d'anomenar-lo, per a afirmar així una biopolítica de producció d'identitats en el treball. En aquest sentit, aquestes nocions contribueixen a assentar els rituals socials amb els quals es legitima un ordre econòmic. Aquestes polítiques d'ocupació són, per tant, indissociables d'un model productiu i d'un ordre ideològic al qual ajuden a legitimar.

## 2. El mètode obert de coordinació i la regulació de desocupació: el cas de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació (EEO)

### 2.1. Potencialitats i riscos de l'EEO

L'EEO presenta, tal com hem discutit en línies anteriors, un considerable potencial en poder actuar com un important vector d'eficàcia política i de cohesió social.

- Pot servir com un important instrument d'aprenentatge **polític**, facilitar el canvi en les prioritats polítiques, i servir per a estimular una voluntat política en els diferents estats membres (a);
- pot promoure una **cultura de l'avaluació**, i també facilitar els **instruments metodològics** necessaris per a induir una intervenció eficaç (útils estadístics, noves institucions, etc.) (b);
- i pot estimular la sensibilització social i la presa de consciència enfront d'alguns problemes socials que romanen moltes vegades subestimats i ocults, i també la promoció d'oportunitats **polítiques** per als diversos membres de la societat civil (c).

Aquests són els eixos nuclears que, en opinió nostra, podrien fer de l'EEO i del projecte social de les institucions europees promotors d'una resposta emancipadora enfront de l'hegemonia globalitzada de la lògica del mercat.

#### 2.1.1. Aprenentatge polític

##### 1) Té l'EEO impacte a escala nacional?

El mètode obert de coordinació pot servir com un instrument d'aprenentatge polític, per mitjà de l'intercanvi i transferència d'experiències en polítiques del mercat de treball entre els diversos estats membres, la identificació de paradigmes comuns d'intervenció, la difusió de les anomenades “millors pràctiques”, l'avaluació del grup de parells i l'apel·lació a la implicació de diferents actors i nivells (regional, local, nacional, *partenaires* socials, ONG, etc.). En aquest sentit, es pot dir que les institucions europees estan tenint un important paper socialitzador. A causa de la seva naturalesa flexible i oberta, els assoliments recents poden ser supervisats regularment i les mesures d'ocupació poden ser

redefinides en funció dels resultats d'aquestes avaluacions. Tots aquests factors podrien empènyer les polítiques nacionals i europees a un estat “reflexiu”, i pressionar els estats membres a millorar l'eficiència i impulsar la reflexivitat política de les polítiques d'ocupació.

No obstant això, el Mètode Obert de Coordinació de l'EEO no és ni vinculant en termes legislatius ni disposa de la capacitat de sancionar, com és el cas amb la integració econòmica. A diferència de la Unió Econòmica i Monetària, l'EEO es basa en una sèrie d'orientacions i recomanacions i no s'aplica cap tipus de sanció quan un país no compleix les línies directrius proposades per les institucions europees. Per això, l'Estratègia Europea per a l'Ocupació no és comparable amb els criteris clarament definits i verificables, disponibles per a la convergència econòmica, en què es pot penalitzar aquells països que no compleixen aquests criteris de convergència. És més, un dels instruments reguladors de la Comissió Europea, la declaració de recomanacions als estats membres, es pot convertir en una eina excessivament feble.

La Comissió Europea es troba en una posició delicada en la qual ha d'arribar a un equilibri, d'una banda, entre la pressió exercida als estats membres per cooperar en el procés, i de l'altra, ha d'evitar que se sentin assetjats davant una possible crítica, la qual cosa podria afectar la voluntat dels estats membres per cooperar. Per tant, el poder en mans d'aquest mètode de regulació, basat en la pressió del grup de parells i en la capacitat de servir com un instrument per a l'aprenentatge polític, és bastant limitat. Les institucions europees poden induir l'intercanvi de les millors pràctiques, però seria massa arriscat políticament estimular una discussió de les “males pràctiques” o polítiques ineficaces, de les quals és tan o més important treure també conclusions. Aquest mètode implica un procés voluntari de cooperació i com a tal, els beneficis d'aquesta estratègia depenen de l'actitud dels actors nacionals enfront d'aquest procés de regulació.

Aquest caràcter “obert” que presenta el MAC, i que representa, en gran mesura, el seu punt més fort, constitueix també la seva debilitat principal. A fi de mantenir objectius “oberts”, els principals conceptes de l'EEO són extremadament vagues i ambigus (ocupabilitat, activació, flexibilitat, partenariat, model social europeu, etc.). Aquesta vaguetat que preval en els conceptes facilita que els estats membres incorporin aquests termes aparentment sense més conseqüències, mentre continuen amb les polítiques prèviament existents. Això ha conduït alguns autors a argumentar que la redacció dels plans nacionals de reforma (PNR) (vegeu el quadre 3) no constitueix, en molts casos, sinó un mer exercici formal i burocràtic, que consisteix a traduir pràctiques anteriors en el “llenguatge” proposat per les institucions europees. Com a resultat d'aquest exercici formal, la majoria d'aquests plans (PNR) no aconsegueixen adoptar una perspectiva integral, i no especifiquen clarament objectius concrets, recursos disponibles per a la implementació, i també les implicacions pressupos-

tàries o els indicadors disponibles per a l'avaluació. Es tracta moltes vegades d'una llista de mesures individuals, sense cap tipus d'integració, i sense cap especificació de terminis per a la realització.

No obstant això, aquesta vaguetat dels conceptes sota els quals s'articula l'EEO és també una fortalesa del MAC, ja que permet adaptar aquesta estratègia a diversos mercats de treball, i contextos sociopolítics nacionals. Els principals conceptes de l'EEO són tan generals (polisèmics i ambigus) que es poden ajustar sense problemes a diversos models d'estat social i a filosofies polítiques variades. És més, el simple exercici de reclassificar polítiques existents dins del marc conceptual plantejat en les línies directrius per a l'ocupació té en si mateix un important impacte ideològic. Un cert vocabulari (ocupabilitat, parteneriat, activació, perspectiva integral de gènere, competències, etc.) s'ha estès en els discursos polítics nacionals. Aquesta adopció del "llenguatge" proposat per les institucions europees ha tingut un impacte polític important en la construcció del problema de desocupació o de la pobresa, i ha influït així en la delimitació de les principals línies entorn de les quals s'articula el debat i en la manera com és descrit el problema. Encara que aquests conceptes no han estat inventats per les institucions europees, no obstant això, han estat popularitzats per aquestes, i s'ha fet d'ells termes oficials amb els quals s'articulen les discussions entorn de la desocupació i l'exclusió social.

Per tant, les institucions europees tenen un paper central en l'orientació de la direcció del debat (paper socialitzador), intervenen així en la construcció dels termes emprats per a designar el problema d'exclusió del mercat de treball, i proposen així marcs comuns de referència. L'EEO està donant forma als termes sota els quals es debaten les polítiques d'ocupació nacionals i ha promogut, d'aquesta manera, noves maneres de pensar i discutir el problema de la desocupació i l'exclusió social, i ha establert, per exemple, una causalitat lineal entre desocupació i imposició fiscal, taxa de desocupació i creixement econòmic, assegurança de desocupació i taxa d'activitat. La taxa d'activitat substitueix la de desocupació com a referent clau, i la formació en alternança passa a ocupar un lloc central en el debat.

Les institucions europees han tingut, per tant, un paper central no solament en la definició dels termes del debat, sinó també en la integració d'alguns aspectes en l'agenda nacional. En àrees com la formació en alternança, envelliment actiu, igualtat d'oportunitats, etc., s'han produït importants canvis en la concepció política dels estats membres. No obstant això, si en qüestions com l'ocupabilitat i l'activació, i també en la igualtat d'oportunitats, aquesta estratègia sembla haver tingut un paper central, almenys en l'orientació de debats públics i discussions polítiques, el seu impacte ha estat molt limitat, en canvi, en altres aspectes com són les transformacions organitzacionals, canvis en el model productiu, qualitat del treball i creació de treball.

Aquest procés de convergència promogut per les institucions europees pot variar considerablement de país a país. Si en països com els nòrdics aquesta referència a Europa sembla que té més aviat resultats negatius, aquest no és el cas en els països del sud d'Europa. D'altra banda, aquesta tendència a la convergència pot ser més òbvia en països les filosofies polítiques dels quals s'adapten millor als principals objectius i ideologies de l'EEO. Les filosofies polítiques pròpies dels països nòrdics o del Regne Unit es poden trobar més properes a alguns dels conceptes promoguts per l'Estratègia Europea per a l'Ocupació, i particularment el concepte d'activació, que en el cas dels països continentals (com Alemanya, França, etc.) o del sud d'Europa. Els informes d'avaluació de països com el Regne Unit i Dinamarca assenyalen que els desenvolupaments en les polítiques d'ocupació han coincidit en gran mesura amb les finalitats de l'EEO, però no hi ha evidència d'un vincle causal, directe i automàtic, entre tots dos processos. Sembla que aquest procés està tenint un paper més important en països continentals o en el sud d'Europa, ja que està orientant els debats envers nous termes i integrant temes que, sense l'existència de l'EEO, no haurien estat probablement tan debatuts.

Una altra de les possibles debilitats del mètode obert de coordinació, sota el qual es regula l'EEO, procedeix d'aquest caràcter lax de la seva regulació. Aquesta regulació, basada més en la persuasió que en l'establiment de les condicions estructurals per a regular els intercanvis socials, corre el risc de convertir-se en una porta oberta a la desregulació. La debilitat reguladora del mètode obert de coordinació pot servir com una eina per a reforçar una integració negativa (erosió de regulacions prèvies) més que una integració positiva (construcció de regles comunes). No hi ha una legislació social europea que pugui servir com a contrapès legal a la supremacia de les lleis de competició econòmica de la UEM.

És més, "Europa" es pot utilitzar com un recurs polític per a legitimar canvis políticament polèmics i delicats. Aquest recurs estratègic pot facilitar la implementació de polítiques impopulars per part dels governs nacionals, al·ludint a la falta de control del govern nacional enfront de certes àrees i delegant responsabilitats a la dimensió europea. Per mitjà d'una estratègia d'"externalització de les pressions", es facilita la implementació de reformes impopulars, i se'n culpa les institucions europees.

## **2) Es promou l'aprenentatge polític a partir de les transferències de polítiques del mercat de treball entre els estats membres?**

L'EEO pot promoure un aprenentatge polític mitjançant l'intercanvi d'informació i de les "millors pràctiques". Amb aquest procés d'identificació, difusió i intercanvi de les "millors pràctiques", l'estratègia europea cerca promoure el concepte d'"aprenentatge mutu". Incita els estats membres a comparar els seus resultats propis amb els d'altres països, i així es pot impulsar la redefinició col·lectiva dels objectius i de les polítiques. La Unió Europea pot servir d'aquesta manera com a motor d'intercanvi de pràctiques en les políti-

ques d'ocupació, a fi d'enriquir el coneixement de les polítiques en una xarxa establerta entre diversos països europeus. En contribuir a la difusió de conceptes en els discursos nacionals, es podria estar influïnt en les representacions col·lectives dels actors nacionals. S'anima els estats membres a centrar-se en problemes definits conjuntament, i aquesta estratègia pot estar promovent així un mateix marc interpretatiu, objectius polítics compartits i indicadors comuns. La repetició anual de les recomanacions individuals dirigides als estats membres (informe conjunt anual sobre l'ocupació) (vegeu el quadre 3) pot exercir una important pressió política.

Si l'intercanvi de bones pràctiques ha servit, en alguns casos, com a instrument per a l'aprenentatge polític, també han estat detectats diversos problemes. Tal és el cas respecte a la identificació de les bones pràctiques (que pot ser un exercici polític més que tècnic) o la qüestió de com cal transferir aquestes pràctiques d'un país a un altre. L'èxit d'una "bona pràctica" procedeix, no tant del contingut de la pràctica en si, sinó més aviat del marc institucional que l'envolta i impulsa que ha fet possible que emergeixi i es constitueixi com a tal.

La formació en alternança ha estat una política que ha produït molt bons resultats per a la integració de joves a Alemanya, Àustria, etc. Aquesta "bona pràctica" ha estat reproduïda en altres països amb règims institucionals molt diferents, com França, però amb resultats molts més modestos. Com podem explicar que una mateixa pràctica tingui conseqüències tan diferents en diversos països membres?

En aquest cas concret (Alemanya/França) una de les possibles explicacions és que en països com Alemanya, la transició de l'escola al treball ha estat integrada en polítiques institucionalitzades, que parteixen d'un sistema educatiu i professional altament interconnectat. A Alemanya hi ha una important tradició de cooperació entre els actors que representen tots dos sistemes, i el sistema dual (formació en alternança) pot tenir èxit tan sols si aquestes condicions institucionals estan presents. Si la naturalesa del mètode obert de coordinació consisteix a assegurar una convergència de metes i perspectives polítiques, però manca del poder suficient per a influir en la convergència de les institucions i en els instruments polítics disponibles, els límits d'aquest exercici resulten llavors bastant evidents.

### **2.1.2. Promoció d'una cultura de l'avaluació**

#### **1) Pressió envers certs objectius definits en funció d'indicadors estadístics**

La regulació de l'EEO es planteja sobre la base d'una sèrie d'indicadors estadístics (vegeu el quadre 5) que serveixen com a instruments de mesura i de seguiment del compliment dels principis de l'EEO per part dels estats membres i d'exposició a un examen públic, per a facilitar la comparació explícita amb els resultats d'altres països. L'obtenció de resultats febles en els indicadors plantejats per les institucions europees pot provocar un considerable debat polític a escala nacional, i pot actuar així com a pressió sobre els estats membres per a la convergència envers aquestes metes ideals. Aquests indicadors permeten mesurar els esforços nacionals conforme a una sèrie de marcadors d'"èxit".

L'única sanció en aquest procés adquireix la forma de pressió del grup de pares i l'opinió pública. Encara que no hi ha sancions oficials davant el fracàs en la implementació d'aquesta estratègia, aquesta pressió simbòlica pot assegurar un alt grau de conformitat. Les recomanacions de la UE poden situar els estats membres en una situació incòmoda amb vista a l'opinió pública.

Aquesta manera de regulació per comparació planteja, no obstant això, també problemes importants. Entre els indicadors utilitzats dominen objectius quantitius en detriment d'objectius qualitius, i les línies directrius apareixen subordinades a criteris econòmics (Salais, 2005; Bonvin, 2004). Una taxa elevada d'ocupació pot estimular el creixement econòmic, però no està gens clar que aquesta tingui necessàriament efectes positius en la qualitat de vida dels treballadors. El treball assalariat és vist com la panacea per a resoldre tots els problemes i, per tant, les principals polítiques han estat articulades entorn de quatre eixos:

- augment de la taxa d'activitat de les dones;
- estimular la participació dels treballadors grans en el mercat de treball;
- modificar els sistemes fiscals i de beneficis socials de manera que siguin favorables a l'ocupació;
- i l'eliminació dels obstacles administratius i fiscals per a fomentar la inversió i l'ocupació.

La qüestió de la qualitat dels treballs que aquestes polítiques estan creant amb prou feines està essent tractada. Aquesta èmfasi en “millor treballar com sigui que no treballar i estar aturat” podria estar justificada si aquest treball permetés a les persones millorar la seva situació, en facilitar l'accés a un altre treball de millor qualitat. Com es mostra en un informe de la Comissió Europea (2003) “Employment in Europe”, els treballs temporals no serveixen necessàriament com a trampolí envers treballs de més qualitat (això és especialment el cas amb treballadors desqualificats, treballadors grans i dones).

Aquesta hegemonia dels criteris quantitius subjeu també en l'avaluació de les anomenades *millors pràctiques*. Per exemple, el nombre de plans d'acció individual establerts entre els poders públics i els aturats ha estat un dels criteris usats per a jutjar de manera positiva la implementació de les polítiques, però aquest criteri diu poc sobre la qualitat d'aquests plans. En aquest sentit, una qüestió clau és la necessitat de disposar d'indicadors no solament quantitius (quantitat de treballs creats, nombre d'aturats) sinó també indicadors qualitius (tipus i qualitat de la inserció en l'ocupació).

A més, aquest exercici ha degenerat en un joc de “rendiment estadístic” i d'optimització dels indicadors per part dels estats membres, sense establir-se cap vincle amb una veritable “ocupabilitat” o millora en el funcionament del

#### Lectura recomanada

Per a més informació, llegiu Salais (2006).



mercat de treball. En primer lloc, perquè la suposada harmonització de dades, promoguda per Eurostat per a mesurar aquests esforços nacionals, resulta una fal·làcia, atesa la gran diversitat d'institucions nacionals i maneres de gestió de les polítiques públiques nacionals. En segon lloc, perquè s'estimula la construcció dels problemes, d'una manera que no necessàriament reflecteix els problemes socials més apressants, sinó més aviat aquells que obstaculitzen el funcionament òptim de l'economia en general, i en aquest sentit, aquells indicadors que millor s'enfilen amb les OGPE (orientacions generals de política econòmica). En tercer lloc, perquè fomenten una perspectiva quantitativa dels problemes socials, i n'ometen una anàlisi qualitativa, i per tant, tendeixen així a reproduir-los. D'aquesta manera, s'afavoreix la instrumentalització de les polítiques socials amb l'objectiu d'optimitzar els grans indicadors econòmics (com són l'equilibri financer, la flexibilitat del mercat de treball o la taxa d'ocupació).

## 2) Desenvolupament d'útils estadístics i integració dels aprenentatges polítics

Aquest procés d'exercici de pressió sobre els països membres per convergir envers metes (*benchmarking*) definides conjuntament pot estimular el desenvolupament d'eines estadístiques més sofisticades i compartides per a avaluar l'eficàcia de les polítiques d'ocupació. Per mitjà de categories estadístiques i indicadors comuns es pot comprovar fins a quin punt s'estan complint els objectius acordats i el grau d'eficàcia d'aquestes propostes. Aquest procés pot pressionar els estats membres a convergir. Els resultats de l'avaluació de la implementació d'aquest procés i també els canvis en la situació econòmica i del mercat de treball poden impulsar les institucions europees i nacionals a reconsiderar polítiques i conceptes previs, per a poder redefinir les línies directrius.

S'ha criticat, no obstant això, la inestabilitat del procés atès aquest caràcter extremadament obert de l'estratègia. Assenyalen també la naturalesa incoherent de la política de la Unió Europea, la qual cosa genera que "la dimensió social" d'aquest projecte europeu sigui extremadament vaga. Els conceptes principals d'aquesta estratègia han estat agafats de filosofies polítiques i ideològiques molt diferents, a fi de trobar compromisos polítics. Els canvis en les propostes poden reflectir així una modificació en les relacions de força establertes entre diversos actors socials i polítics que participen en el projecte europeu.

Al seu torn, hi ha també la qüestió de l'estabilitat del procés quan el clima polític canvia en el si de la UE o després de processos com la crisi econòmica actual. No obstant això, fins ara no s'han generat canvis radicals en les línies directrius, encara que s'han produït importants revisions en l'any 2010. En alguns casos, les modificacions fetes buscaven fer més precises certes propostes, però en altres casos s'han introduït nous objectius i propostes (incrementar la

### Lectura recomanada

Per a un desenvolupament dels canvis més recents que ha experimentat aquest procés en l'Estratègia Europea 2020:

**M. Jepsen; A. Serrano** (2011). "El modelo social europeo: la frágil producción política de un proyecto social comunitario". *Pasajes* (núm. 35).

participació de la gent gran, combatre la segregació laboral, canviar les polítiques fiscals i socials a fi de combatre els “paranys” envers la pobresa, introduir procediments més adequats per a la certificació de les qualificacions, etc.).

No obstant això aquest procés es troba en una fràgil posició. Massa canvis podrien generar confusió i incoherència, però massa “pocs” canvis podrien ser també interpretats com a signe de rigidesa, i indicarien que s'està generant escàs aprenentatge polític arran d'experiències prèvies en el camp.

### 2.1.3. La governança a múltiples nivells

#### 1) S'estan promovent oportunitats polítiques per als diversos membres de la societat civil?

Un aspecte nuclear de l'EEO és la participació de diferents actors socials en la preparació dels programes nacionals de reforma (PNR) a fi de facilitar-se un procediment de control a diversos nivells. Es podria possibilitar l'establiment de “diàlegs entre polítiques” entre diversos grups i actors socials, per a afavorir la transparència i participació democràtica i, en alguns casos, aquest procés podria reforçar el diàleg social entre diferents grups representatius de la societat civil. La participació d'un ampli nombre d'actors en la formulació, implementació i avaluació d'aquestes polítiques és, a més, un aspecte clau per a l'eficàcia del procés, ja que permet que es tinguin en compte diverses experiències i perspectives, possibilita beneficiar-se del coneixement local i estimula que s'hi responsabilitzin i impliquin diversos actors a fi de dur a terme compromisos adquirits. Aquest procés permet l'establiment d'una intervenció articulada a diversos nivells per part d'un ampli nombre d'actors amb diversos punts de vista, i presenta així els avantatges d'una perspectiva pluralment combinada.

La posició particular de les institucions europees i el seu dèficit de legitimitat explica que es vegin abocades a fer de la participació d'actors socials –particularment els *partenaires* socials– un eix central del seu projecte de governabilitat. Aquesta situació podria promoure el reforçament del paper d'aquests actors en el disseny de les polítiques d'ocupació, aspecte particularment important en aquells països en què la posició dels actors socials és més vulnerable.

El MAC pot també promoure la interacció entre diversos nivells de poder i esferes d'intervenció (UE, estats membres, diferents departaments administratius, actors locals i regionals, *partenaires* socials i altres actors de la societat civil) en una xarxa articulada a diversos nivells. Atesa la proliferació d'actors, és necessari assegurar una coordinació adequada entre aquests, de manera que es puguin complementar a fi de trobar una resposta adequada a aquesta situació

complexa. Aquesta cooperació és necessària per a l'eficàcia d'aquestes polítiques, ja que permet integrar punts de vista diferenciats, possibilita la innovació, facilita l'ús de coneixement per part dels grups que treballen sobre el terreny, permet l'adaptació a necessitats individuals i situacions locals, i estimula l'establiment d'una intervenció holista, la qual cosa significa que les diverses dimensions del problema són tractades de manera transversal.

En un mercat de treball qualificat com "de gran complexitat", l'estricta segmentació de les tasques i responsabilitats i la tradicional separació institucional entre àrees d'una política, aspectes que han caracteritzat les intervencions públiques en gran part dels estats membres, s'han considerat escassament operatives per la seva gran rigidesa. Aquesta rigidesa explica parcialment la ineficàcia d'aquestes polítiques, ja que no es tracta la naturalesa plural i multidimensional dels problemes de desocupació. Per això la importància d'estimular la cooperació entre diversos nivells, a partir de polítiques híbrides i multisectorials basades en un model sincrètic d'intervenció social. Tal cooperació podria permetre resultats transversals, a partir d'una articulació de les diferents dimensions d'aquestes polítiques.

Un altre aspecte destacable de l'EEO és la seva capacitat d'exercir influència en el debat públic i en la visibilització de qüestions que no havien estat considerades com a centrals en les discussions socials i polítiques, perquè serveixi com a instrument de mobilització política en mans de la societat civil. En aquest marc, les institucions europees poden donar un nou ímpetu a temes que havien romàs pràcticament absents de l'anàlisi política. Aquesta estratègia pot servir per a incrementar la consciència social enfront de la situació de certs grups de la societat (per exemple, dones, treballadors pobres, població inactiva, persones grans, minories ètniques) i promoure la inclusió en l'agenda política de prioritats socials que, malgrat la seva importància, havien romàs infravalorades a escala nacional (per exemple, la igualtat d'oportunitats o la dependència). Així aquest exercici podria facilitar que els estats nacionals siguin cada vegada més conscients de certs problemes en el mercat de treball i problematitzar determinades situacions que, d'una altra manera, haurien romàs invisibilitzades i donades com a suposades.

En aquest context, l'EEO pot servir per a promoure oportunitats estratègiques i recursos polítics per a algunes organitzacions i moviments socials, a fi de millorar-ne la posició relativa en el mercat de treball i en la societat (organitzacions de dones, associacions de minories ètniques, diversos moviments socials per part de la societat civil, etc.). En aquest cas, els PNR (programes nacionals de reforma) poden ser entesos com a recursos estratègics en mans d'aquests actors amb els quals es pot pressionar a fi que determinades propostes formin part de l'agenda política.

L'EEO ha permès atorgar un cert poder a certs grups socials, ja que ha estimulat la participació política d'un ampli grup d'actors socials. És el cas, per exemple, d'alguns moviments de dones. Les línies directrius dirigides a la igualtat d'oportunitats han facilitat la demanda, per part d'aquests grups socials, d'accions específiques en aquesta àrea. És més, l'EEO està estimulant, en alguns casos, una certa coordinació entre diversos nivells geogràfics: local, regional, nacional i europeu.

Però també una de les debilitats més importants de l'EEO ha estat la limitada participació d'un ampli nombre d'actors i, per tant, l'escassa possibilitat d'articular un espai d'aprenentatge mutu i d'apoderament polític (*empowerment*) i per tant, en la pràctica, aquesta estratègia sembla dotada d'una capacitat molt limitada per a proporcionar oportunitats polítiques. Actors locals i regionals no han estat integrats adequadament en el procés. La perspectiva vertical (*top/down*) dominant en la redacció dels PNR sembla que ha estat un obstacle important per a una implicació més gran d'actors locals en l'EEO. És més, alguns estats membres han formulat programes d'acció local i regional, però, en general, hi ha una necessitat de reforçar la dimensió territorial de l'EEO.

Respecte a la participació dels *partenaires* socials (organitzacions patronals i sindicals) les conclusions són menys clares. D'una banda, sembla que el procés d'implicació dels *partenaires* socials en la formulació, implementació i engegada dels PNR ha millorat en comparació dels primers anys d'implementació de les línies directrius. Però aquesta participació varia considerablement segons el país, en funció de la cultura participativa i de les tradicions de diàleg social existents a escala nacional. A més, aquesta participació sembla haver estat restringida a una cooperació merament formal, més que substantiva, i de qualsevol manera, el nivell de participació ha estat inadequat. La participació dels *partenaires* socials és crucial per a la legitimació d'una estratègia com l'europea, acusada d'un caràcter excessivament vertical i jeràrquic. S'ha posat un accent especial en la promoció d'aquesta participació, però aquesta continua essent bastant restringida. Encara que els *partenaires* socials a escala europea i nacional puguin tenir amb certa freqüència l'ocasió d'expressar la seva opinió sobre propostes procedents de les institucions europees, és la Comissió Europea la que estructura el marc en el qual els diferents actors han d'interactuar, i també els termes d'articulació del debat. El paper atorgat als *partenaires* socials és, moltes vegades, el de modificar, contestar o respondre, quan no legitimar, el contingut proposat, però hi ha un escàs marge de maniobra a l'hora de modificar el marc i l'estructura del debat. És més, la participació d'altres grups de la societat civil (com les ONG) és bastant limitada i notablement selectiva.

Alguns autors han destacat la necessitat d'una perspectiva menys jeràrquica com a condició necessària per a estimular l'aprenentatge i accentuar la legitimitat democràtica. Una altra qüestió és fins a quin punt la multiplicació d'actors responsables de la implementació d'aquestes polítiques es traduirà necessàriament en una millora de l'eficiència d'aquestes polítiques. Encara que aquesta participació és un prerrequisit important per a incrementar l'eficàcia de les intervencions públiques, la participació de múltiples actors no es tradueix necessàriament en una acció col·lectiva. Es pot generar també un gran nombre d'efectes perversos, com són la instrumentalització, l'arbitrarietat, la

desresponsabilització per part de les autoritats públiques, etc. Els requisits per a estimular aquesta cooperació són l'establiment de mecanismes de comunicació, l'existència de tradicions de negociació, la confiança que s'estableix entre els actors, i l'autonomia d'aquests.

Un altre problema és la limitada extensió del procés, i l'escàs desenvolupament de mecanismes formals de cooperació entre administracions que aquesta EEO sembla haver estimulat en la pràctica. Si aquesta estratègia no té la capacitat d'implicar de manera conjunta diversos departaments, els seus resultats seran molt modestos. L'EEO ha promogut, almenys en certs estats membres, una reorganització administrativa, més integració horitzontal, i la coordinació d'àrees administratives (mercat de treball, educació, pensions, etc.) i de nivells de govern (local, regional i nacional) i també més descentralització, però no amb l'extensió que hauria estat necessària. En alguns països aquest procés ha estimulat la reorganització d'institucions del mercat de treball, la qual cosa podria haver creat una sinergia entre diferents ministeris afectats per l'EEO, enfront de la tradicional compartimentació d'aquestes intervencions, i també més participació d'actors privats, locals i regionals. En alguns casos, l'EEO ha servit per a estimular una integració millor de mitjans i finalitats entre diversos actors vinculats a les polítiques d'ocupació.

Un altre aspecte que mostra també l'escassa capacitat d'aquesta estratègia d'integrar les posicions de diversos actors socials és la limitada difusió d'aquest exercici. La redacció dels PNR no sol tenir un gran impacte públic, i es queda restringida a una tasca d'un petit grup de funcionaris, sense implicar amb prou feines el conjunt dels departaments de les administracions (Jacobsson i Schmid, 2002). S'estableix una escassa connexió entre les diverses dimensions de les polítiques laborals i els funcionaris responsables dels plans d'acció nacional, i hi ha una falta d'integració en el procés de redacció dels PNR d'altres departaments ministerials i de les autoritats locals.

Encara que són, per tant, diverses les dimensions d'aquest mètode obert de coordinació, ens centrarem en la que considerem més rellevant i expressiva de la seva capacitat d'acció: la capacitat per a anomenar i orientar el debat sobre la naturalesa i les responsabilitats enfront de l'exclusió del mercat de treball. Nocions com les d'ocupabilitat, activació, i flexiseguretat seran nuclears per a entendre els canvis operats en les representacions hegemòniques sobre la protecció social. Vegem això en el cas de l'activació (quadre 7).

#### **Quadre 7. L'activació**

La metàfora de l'activació apel·la a un tipus d'intervenció social dels poders públics dirigida a la mobilització i a la millora de l'adaptabilitat de la mà d'obra en general i dels aturats, en particular. El paradigma d'intervenció basat en l'activació es caracteritza fonamentalment per tres trets:

- Perspectiva individualitzadora. L'objectiu és el canvi de conductes, de motivacions, d'actituds individuals, més que el d'assentar les condicions polítiques necessàries per a una redistribució justa de la riquesa. Aquestes polítiques fomenten una individualització creixent de les intervencions i indueixen més participació

de la persona afectada. El referent, tant normatiu com legitimatori, d'aquestes polítiques és el subjecte individual.

- Èmfasi en l'ocupació. L'objectiu d'aquestes polítiques és la participació econòmica i l'autonomia. Es tracta de polítiques dirigides a intervenir en els comportaments de l'individu enfront del mercat de treball (incentivar, persuadir, motivar). Se centra en les dimensions econòmiques (autonomia econòmica a partir de la participació en el mercat de treball) més que polítiques o socials, en l'exercici de la ciutadania.
- Rellevància del principi de la contractualització, en un doble sentit: d'una banda, aquesta figura, el contracte, es converteix en metàfora nuclear en l'orientació i legitimació d'aquestes polítiques (vegeu, per exemple, la figura del “compromís d'activitat” que signa tot sol·licitant o beneficiari de prestacions per desocupació amb els serveis públics d'ocupació, i implica l'obligació de buscar activament feina, acceptar una col·locació adequada i participar en accions específiques de motivació, informació, orientació, formació, reconversió o inserció professional per a incrementar la seva ocupabilitat). D'altra banda, perquè implica una mutació en els termes del contracte social que donava sentit tradicionalment al concepte de ciutadania. Se'n fa un contracte moral, més que polític o social: l'accés dels ciutadans als seus drets passa a ser condicional, dependent de l'actitud i comportament d'aquests enfront de la seva participació econòmica. Al costat d'aquesta sobirania de la figura del contracte com a mecanisme de regulació social, es reafirma el que es podria qualificar com a “norma de reciprocitat”, que fa del “mereixement” (*deservingness*) un eix central en la legitimitat de la condició mateixa de ciutadania. Això explica que entorn del concepte de “col·locació adequada” s'estiguin articulant les lluites polítiques dels actors socials per a la definició d'una intervenció social legítima.

## 2.2. Com funciona aquesta estratègia en la pràctica? L'exemple de l'activació

El cas del paradigma de l'activació, nuclear en l'EEO, i la seva proposta paral·lela de transformació del model de protecció social, ens permetrà il·lustrar un important debat sobre el paper que tenen les institucions europees en la regulació de la desocupació en els estats membres. Les institucions europees han fet d'aquest principi d'activació un paradigma central a l'hora de respondre als nous desafiaments econòmics. Aquest paradigma d'intervenció planteja noves concepcions del que significa la protecció social, i s'articula una nova distribució de les responsabilitats socials enfront de l'exclusió social. No es tracta, en aquest cas, de reduir el paper de l'estat social; es demana a l'Estat que intervingui, però segons lògiques d'intervenció diferents. Més que dirigir-se al reforç de les condicions polítiques i institucionals d'intercanvi social (protecció social dels més vulnerables) s'encamina a afirmar responsabilitats personals, influir en incentius, doblegar voluntats. Problemes polítics es transformen així en qüestions de motius i voluntats personals, de manera que es pot estimular la despolitització de la desocupació (Crespo Suárez i Serrano Pascual, 2004).

En aquest marc analític, s'ha desenvolupat un interessant i controvertit debat, centrat a analitzar fins a quin punt aquest paradigma d'intervenció ha estat integrat a escala nacional, i si aquesta EEO ha estimulat una convergència en les polítiques socials a escala nacional. A l'hora de respondre aquestes qüestions, es pot identificar una polaritat en les posicions plantejades en la bibliografia sobre el tema. Alguns autors emfatitzen la constitució d'acords similars en diversos països europeus, i es produeix així una convergència envers un “model

social europeu” promotor de polítiques d'activació. Les nostres societats europees semblen dirigir-se, segons alguns autors, a un model de funcionament més o menys homogeni com a resultat de les noves regles de joc imposades per la globalització econòmica i els nous actors supranacionals, i s'aproximen, d'aquesta manera, al model neoliberal propi dels EUA. La integració supranacional de l'economia mundial ha desposseït els governs del poder de fer polítiques econòmiques amb finalitats socials, i els ha impulsat a una competició de mínims socials (baixa imposició, baixa inflació i alta flexibilitat). Altres autors plantegen, en canvi, que les societats europees tenen en comú el fet de respondre a les demandes econòmiques i productives amb una manera característica de regulació, diferent, per tant, del model americà. Aquest plantejament està darrere del concepte de *model social europeu*, que ha servit com a noció nuclear entorn de la qual s'han articulat gran nombre de debats científics i polítics sobre com cal fer front, amb un estil “propi”, als nous desafiaments econòmics (vegeu el quadre 2) (Jepsen i Serrano Pascual, 2005).

Altres autors descarten aquesta “il·lusió de convergència”, i consideren que més que una resposta, se n'estan plantejant diverses, en funció de les institucions dominants, dels valors culturals i de les polítiques establertes (Barbier, 2004; Castells, 1996).

Gran part d'aquesta polaritat en les posicions (aquelles que destaquen la convergència, enfront dels que se centren en les formes específiques d'adaptar aquest model d'intervenció) té a veure amb la dimensió de la noció d'activació sobre la qual es posa l'accent en cada cas. En aquest sentit es pot dir que assistim a un procés de convergència i de divergència a un mateix temps. De fet, un aspecte important que caracteritza gran part dels estudis sobre l'activació és l'escassa discussió del concepte del qual es parteix, i s'arriba a conclusions diferenciades en funció, en part, del significat d'activació subjacent. Dues qüestions, no obstant això, ens interessa destacar en aquesta reflexió. En primer lloc, quines són les diverses concepcions del principi de l'activació, i quines implicacions socials tenen. En segon lloc, ens interessa discutir les diverses maneres de traduir aquest concepte en diversos contextos nacionals, i, en aquest sentit, destacar l'important paper que tenen els règims d'ocupació (actors i institucions socials que regulen el mercat de treball, però també assumpcions normatives sobre el que és just o no, normal i il·legítim en l'espai social del treball) en les conseqüències socials del principi de l'activació. Per tant, una conclusió important que es pot deduir d'aquest debat és que els diversos conceptes socials plantejats per les institucions europees estan induint una redefinició dels principis articuladors de l'anomenada “qüestió social”, que tal vegada puguin ser potencialment emancipadores en aquells països en els quals els règims de benestar, històricament construïts, afavoreixen l'equilibri de forces entre diversos actors socials, però no tant així en aquells països europeus on els treballadors presenten una situació particularment vulnerable enfront de les demandes del mercat, de manera que poden resultar potencialment regressius i

contribuir al desmantellament dels escassos assoliments socials construïts històricament. Aquest aspecte planteja qüestions importants al mètode de regulació social desenvolupat a partir de les institucions europees, articulades entorn de principis ideològics i socials, però amb un escàs marge de maniobra, i tal vegada de voluntat política, a l'hora de replantejar les posicions asimètriques de poder entre els actors i institucions socials que caracteritzen cada país.

### 2.2.1. Divergències en la implementació de la noció d'activació

Malgrat l'unànim consens sobre la necessitat d'implementar el principi d'activació existent en els diferents estats membres, l'àmplia gamma de polítiques (amb conseqüències molt disperses) que s'han qualificat amb la noció d'activació ens podria fer pensar que ens trobem davant un procés plural de maneres d'implementar aquest concepte, i per tant, que hi hauria diversos models d'activació. Particularment, el context institucional i laboral (règim d'ocupació) propi d'un país inspirarà diferents tipus de polítiques actives, i estimularà una divergència en els models d'intervenció. El caràcter coactiu de les mesures, el balanç dut a terme entre drets i obligacions, la qualitat de les propostes, etc., variarà fonamentalment en funció dels contextos institucionals. Discutirem això amb l'exemple específic de l'activació, entès en aquest cas com **un mètode d'intervenció**.

El paradigma de l'activació ha mobilitzat gran nombre d'instruments en les seves estratègies nacionals, que es podrien agrupar en dos pols, aquells més centrats en els incentius (*carottes*) i aquells més orientats envers les sancions (*sticks*). Aquestes polítiques es diferencien en funció del caràcter coactiu que acompanya aquestes mesures, els mecanismes de sanció i el grau de pressió i d'imposició de l'obligació de treballar.

Respecte a aquesta dimensió, a més dels mecanismes predominants de regulació del treball, també és important destacar el nivell de descentralització. Així, ens trobem amb dos pols: un, de més proper al model francès, en el qual no es prescriuen obligacions específiques en la majoria dels dispositius d'activació, i un altre, més afí al model americà, amb una perspectiva disciplinària molt més repressiva (Barbier 2004; Lodemel i Trickey 2001). Proper a aquest model basat en sancions negatives es troba el model anglès. Entre els dos es troba el model nòrdic, basat en una barreja d'incentius positius i negatius, que permet una implicació recíproca (estat social i aturat) en el procés d'integració en el mercat de treball. En cadascun d'aquests països es troba així un balanç específic entre els drets i els deures, obligacions i responsabilitats i serveis proporcionats a canvi. En la dicotomia establerta entre drets i deures, es podria dir que si la participació en el mercat de treball és vista als països escandinaus fonamentalment (encara que no exclusivament) com un dret social (i el referent

#### Lectura recomanada

A. Serrano Pascual; L. Magnusson (eds) (2007). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussel·les: Peter Lang.



dels deures seria la col·lectivitat social), als països anglòfons la participació serà observada fonamentalment com un deure social (i són destacats els drets de la col·lectivitat social a protegir-se contra possibles “paràsits”).

Lefresne i Tuchsirer (2004) destaquen com a l'hora d'avaluar les polítiques d'activació, el focus exclusiu en el caràcter punitiu o no de les mesures té com a contrapartida la invisibilització d'una altra qüestió important: el tipus d'opció oferta (qualitat del treball ofert, relació amb les necessitats i trajectòries del subjecte, etc.). De fet, un component important d'aquests programes d'activació és la revisió dels mecanismes de regulació del treball (flexibilització del mercat de treball, normalització del treball atípic). En aquest sentit, és important destacar quatre criteris importants que cal tenir en compte quant als instruments o mètodes d'activació (Serrano Pascual, 2004):

- Un primer criteri és el **tipus de treball o opció ofert**, és a dir, si comporta o no una inserció estable, o es tracta de petits “treballs” a curt termini i sense cap perspectiva d'estabilització. Respecte a aquesta qüestió, ens trobem davant una gran diversitat de situacions, en funció, especialment, dels mecanismes predominants de regulació del treball a cada país. Podríem establir una polaritat entre els països nòrdics que comparteixen una inserció dirigida al mercat regular, i els països anglòfons, on es tendeix a inserir l'aturat en un circuit secundari que normalitza el treball precari, que contribueix així a transformar la norma i les condicions de treball (Lefresne i Tuchsirer, 2004). En aquest sentit, l'activació contribueix a l'extensió de la fragilització i desregulació del treball. Convé aclarir que tant als països nòrdics com als anglosaxons la rotació laboral tendeix a ser bastant alta; la diferència entre un i cas i l'altre es troba, llavors, en les estructures de protecció i previsió que subjeuen en la rotació laboral (provisió de subsidis de desocupació generosos, ocupacions de qualitat, programes de formació adequats i de qualitat, etc.). França es trobaria en una posició intermèdia, mentre que en el cas dels Països Baixos aquesta activació ha estat acompanyada de la multiplicació de treballs atípics, si bé altament regulats.
- Un segon criteri important és **la inversió pública en polítiques d'ocupació**. S'observa que les polítiques d'activació són acompanyades, en alguns casos, d'una reducció de la despesa pública (Canadà); i en altres, poden implicar un augment d'aquesta (França).
- Un tercer criteri està definit pel grau d'individualització **dels programes** i el seu vincle amb la trajectòria anterior de l'aturat. En la majoria dels països europeus s'observa un creixent procés d'individualització i recerca d'adaptació al cas personal en la implementació de les mesures d'activació. Tal com plantegen Lindsay i Mailand (2004), hi ha una tendència a més individualització de les mesures, de manera que, com és el cas a Dinamarca, aquests programes estaran acompanyats d'un projecte individual d'activació. Al Regne Unit hi ha hagut també més tendència a la individualització dels programes d'inserció, tot i que la qualitat de les opcions seria

molt més qüestionable. La qualitat d'aquests projectes depèn dels fons a disposició d'aquests programes, dels principis morals que els guien, i també de les alternatives en joc.

Com a resum dels tres primers criteris, podríem adoptar la distinció que fan Barbier (2004) i Lodemel i Trickey (2001) entre una òptica del programa dirigida al desenvolupament del capital humà (inversió social) enfront d'una altra de més articulada envers un principi d'integració econòmica (*work first*). En el primer cas es trobarien, més aviat, els països nòrdics, i les polítiques d'activació consisteixen en la provisió de serveis complexos, d'alt valor i a llarg termini, amb alts estàndards per als assistits i un balanç adequat entre les demandes de l'individu i de la societat. No obstant això, aquest balanç equilibrat s'està replantejant profundament durant els últims anys en alguns d'aquests països, com és el cas de Dinamarca, després del canvi del color polític en el govern danès. En el segon cas hi hauria el model americà, en què les polítiques socials tenen un paper molt limitat. Són programes de baix valor i a curt termini, dirigits a incitar els subjectes a buscar treball a fi d'assegurar-se un exèrcit de reserva potencial.

- Finalment, un quart criteri correspon amb les **definicions del públic objecte** al qual es dirigeixen aquestes mesures. Bonvin (2004) assenyala com en alguns països es disposa d'una visió més universalista del públic al qual estan dirigides aquestes mesures, la qual cosa implica una àmplia cobertura, com és el cas del model suec, mentre que en altres l'accés està restringit a certs grups amb més grau d'exclusió (o de sospita) i amb menys nivell de cobertura, com és el cas americà. Enfront de moments anteriors en què hi havia una clara dicotomia entre els treballadors que eren concebuts, en potència, "moralment deficitaris" (joves, minories ètniques, etc.) i aquells col·lectius, la inactivitat dels quals, per raons diferents, no es posava en qüestió (com treballadors grans, minusvàlids, dones amb nens petits, etc.), en el moment actual ens trobem un procés que tendeix a universalitzar en més mesura aquestes estratègies de control dels comportaments, i a fer que categories tradicionalment exemptes de participar en aquests programes siguin incloses en aquests dispositius d'activació. En aquest sentit, s'està generant un procés de revisió de la legitimitat de la inactivitat, amb resultats molt variables segons la categoria social (Bonvin, 2004).

En definitiva, s'observa que el principi d'activació ha inspirat trajectòries i polítiques molt diverses, i en aquest sentit ens trobem davant una profunda divergència en els models d'activació aplicats en diversos països europeus. Aquests diferents models i les conseqüències potencials per al treballador s'expliquen en funció de la configuració institucional diferenciada predominant a cada país.

La taula següent sintetitza aquestes posicions diverses:

Taula síntesi dels models d'activació

Tipus de règims de benestar (quadre 8)	Activació com a meta	Activació com a mètode	Activació com a principi
Model escandinau	Lluita contra la crisi de finançament de l'Estat social.	Barreja d'incentius i sancions. Capital humà. Participació laboral com un dret i deure social.	Principi de l'autonomia.
Model continental	Lluita contra l'exclusió social.	Orientat envers els incentius. Barreja de <i>workfirst</i> i capital humà.	Principi de la solidaritat.
Model anglosaxó	Lluita contra la dependència.	Orientat envers les sancions. Participació com un deure social.	Principi de la responsabilitat.

### 2.2.2. Processos de convergència en el paradigma d'intervenció

Encara que assistim a una important pluralitat de maneres en cas que es dugui a terme el procés d'adaptació dels models socials als canvis plantejats per les demandes d'un nou paradigma d'intervenció, aquests comparteixen un procés de convergència en l'àmbit de les representacions de la desocupació i de les assumpcions amb les quals es debat la crisi del mercat de treball. Malgrat l'existència de filosofies polítiques i ideologies tan dispars a l'interior d'Europa, aquest moviment envers l'activació sembla travessar filosofies polítiques molt dispars. Si bé aquesta noció d'activació ha precedit l'Estratègia Europea per a l'Ocupació, no obstant això, el seu ús ha estat popularitzat en el discurs de les institucions europees.

Aquest paradigma d'intervenció permet respondre a arguments liberals (austeritat pressupostària, reforçament de les forces del mercat) i sociodemòcrates (potenciació i desenvolupament de l'individu). L'activació planteja qüestions que transcendeixen aquesta divisió ideològica entre el principi d'equitat social (favorable a la intervenció de l'estat com a protector enfront del risc) i el principi d'eficiència econòmica (favorable, moltes vegades, a la retirada de l'estat). Es demana a l'estat que intervingui, però el tipus d'intervenció canvia de naturalesa. La funció de l'estat seria la socialització de les conductes, induint **normes de comportament**.

És, per tant, en l'àmbit de les ideologies induïdes per aquest paradigma on, al nostre parer, trobem factors de convergència. En aquest sentit, es planteja que el paradigma d'intervenció basat en l'activació no respon tant a canvis objectivament mesurables, com per exemple, l'augment de la desocupació o a la crisi de finançament de la seguretat social, com a processos subjectivament interpretats i socialment construïts, com són la representació de la desocupació i la falta de legitimació d'una forma d'intervenció social característica de les societats industrials.

## **2.3. La ideologia de l'activació: moralització de l'ajuda social**

A fi d'analitzar la dimensió del canvi integrat pel paradigma d'activació, ens basarem en l'anàlisi duta a terme per Jobert i Muller (1987) o Palier (2001) sobre les diverses dimensions d'una política pública. Partim de la tesi que desenvolupem en aquestes pàgines, segons la qual l'EEO està promocionant i popularitzant una certa diagnosi del problema (interpretació de les causes del problema) principis legitimadors, objectius d'intervenció i definició del paper de l'Estat social. En suma, aquesta estratègia europea està contribuint a estendre un canvi important en la manera d'intervenir enfront de la vulnerabilitat i la desocupació, i també en les maneres d'entendre la protecció social. Per tant, considerem que aquestes dimensions estan replantejant una nova "normalitat" entorn del treball.

### **2.3.1. Diagnosi del problema: de la desocupació com a "risc" a la "falta d'adaptabilitat"**

A fi de legitimar els canvis polítics en procés, es recorre a destacar el caràcter incontrolable dels processos de globalització i internalització econòmica, i a la seva transformació discursiva en oportunitats (Fairclough, 2000). Muntigl, Weiss i Wodak (2000) mostren com, enfront de les noves pressions econòmiques, el discurs de la globalització situa retòricament els estats nacionals com a impotents, emfatitzant la naturalesa supranacional que presenten els nous reptes.

Enfront de l'extensió del risc i la inestabilitat, es planteja com a inevitable la "invenció" de noves maneres de regulació. Es considera impossible la regulació dels esdeveniments abans que ocorrin, i el risc apareix com a inevitable. Per això la necessitat de promocionar la flexibilitat personal i d'estimular les capacitats d'acció de les persones, de manera que aquestes es puguin enfrontar a la inseguretats i adaptar-se als canvis ràpids en les demandes productives. En aquest model productiu, l'habilitat per a fer front a canvis productius apareix com a requisit principal d'èxit econòmic.

Aquesta nova aprehensió del risc com a inevitable i de l'habilitat personal per a fer front als canvis com a condició d'èxit impregnen els marcs reguladors de l'ocupació/desocupació. Des d'aquestes, la inseguretats és una circumstància del mercat laboral inabordable de manera col·lectiva i pública, de manera que és tasca de cada individu aprendre a bregar-hi. Es crea, per tant, una complementarietat entre el model de producció (desregulació econòmica) i el model de regulació social. Enfront dels canvis tecnològics, econòmics i socials, presentats com a necessaris, es construeix la "necessitat" d'una modernització social i institucional (reformes estructurals, més formació en noves tecnologies, etc.). La modernització apareix i també la resposta "natural" (raonable i adequada) al canvi econòmic i a la globalització. Aquesta "naturalització" del procés fa que aquest aparegui com a aliè a un control polític potencial. S'estimula la reconstrucció històrica dels desenvolupaments contemporanis que fan de

la modernitat una necessitat (Serrano Pascual i Crespo Suárez, 2002). El que són opcions polítiques es presenten com a pressions econòmiques, i es du a terme així una gestió **apolítica** del conflicte social.

El model social institucionalitzat en períodes anteriors serà presentat com un factor inhibidor del canvi (de la "modernització") a un doble nivell: econòmicament, ja que estimula despeses socials importants, i moralment, ja que genera dependència. Més que la protecció contra el risc, el paper de l'estat social passa a ser el de promoure la gestió (individual) del risc, i s'afavoreix així l'hegemonia de les lleis del mercat. Aquest discurs, que s'ha exacerbat notòriament després de la recent crisi econòmica, fa del mercat el principal regulador polític, que castiga qualsevol que fracassi en el seu procés d'adaptació a les lleis absolutes de desenvolupament tecnològic i competitivitat.

El canvi proposat en el model social és justificat per una representació de la desocupació, o més aviat de la falta d'ocupabilitat ("desocupabilitat") com un problema individual, en el qual el subjecte apareix com a responsable (quadre 8) (Martín Martín, 2009a). El subjecte és percebut com a principal responsable de la gestió del risc (de pèrdua del treball, per exemple) i el risc és considerat com un fet inevitable.

Aquest marc proposat de compressió de la qüestió social ens condueix a concebre la ciutadania com un estatus que un individu ha de guanyar, més que com un dret inviolable. La ciutadania és construïda fonamentalment en termes individuals, més que socials, i està condicionada per la conducta individual (eleccions individuals i actituds), i el focus d'atenció s'orienta més a les responsabilitats individuals que a les de l'estat social. La funció de l'estat social seria així la de combatre la dependència de les prestacions. El referent entorn del qual s'articula la qüestió social deixa de ser la dependència del mercat, i es planteja cada vegada més com a problemàtica la qüestió de la dependència amb l'estat social.

Per tant, es pot observar un canvi terminològic important en relació amb la desocupació. Deixa de ser conceptualitzat en termes de falta d'ocupació (i per tant, falta de recursos financers) i passa a ser entès en termes de falta d'ocupabilitat. Aquesta intervenció individualitzadora es distancia d'una lògica dirigida a facilitar les transformacions estructurals necessàries per a resoldre una qüestió política més global que enquadra l'exclusió. El context global en el qual s'enfila el problema desapareix, és a dir, l'origen socioeconòmic del problema de l'atur. Centrant-se aquests dispositius en la intervenció persuasiva dirigida a induir actituds adequades en els individus enfront del treball (recerca de treball, formació, etc.) es psicologitza i individualitza la visió del problema. Les diferències socials es poden transformar en diferències de "personalitat" en funció de les habilitats i actituds dels públics enfront de l'acomodació

social i la disponibilitat d'adaptació laboral. Aquesta intervenció implica el desplaçament dels conflictes del nivell macrosociològic al nivell individual (la persona).

### **Quadre 9. El concepte d'ocupabilitat**

Aquesta noció, relativament nova, presenta un caràcter vague i confús, que s'explica fonamentalment pels diversos significats que adopta en els documents de les institucions europees. Si bé és utilitzada de maneres molt diverses, tres serien les nocions més importants com s'entén aquest concepte, que es funden, al seu torn, en tres maneres diferents d'entendre el problema de desocupació (o de falta d'ocupabilitat): falta de competències tècniques i generals, falta de competències metodològiques (gestió del projecte personal) i manca de competències "morals". Cadascuna d'aquestes tres nocions reclama diferents tipus d'estratègies d'intervenció: provisió de formació (general, professional, dual, contínua, etc.), orientació i motivació per als joves aturats.

Malgrat aquestes diferents connotacions que pot adoptar la noció d'ocupabilitat, tots dos comparteixen dos trets (Serrano Pascual, 2001):

- El primer fa referència al fet de tractar-se el problema des d'una dimensió individual, segons la qual l'explicació de la desocupació es deuria a alguna mancança personal. Aquesta representació deficitària de l'aturat implica la responsabilització d'aquest enfront de la situació de manca de treball.
- Un segon component és partir d'una noció específica com la de "competències", que va més enllà de conceptes anteriors que articulaven la posició laboral, per exemple, de qualificacions. Si en paradigmes productius anteriors es demandaria del treballador aspectes vinculats a la seva disposició "mental" o "manual", cada vegada més s'estimulen demandes dirigides a la intervenció en l'"esperit i disponibilitat" del treballador. Això afavoreix una avaluació i judici de la desocupació com a resultat de "faltes de personalitat o caràcter", i es pot usar per a legitimar la dualització social dels treballadors, que resulta de les mesures articulades entorn de l'ocupabilitat, entre un nucli de mà d'obra estable (dotat d'unes suposades capacitats que els fa ocupables) i un conjunt de mà d'obra perifèrica (que no presenta aquestes qualitats). En aquest cas, la selectivitat que caracteritza el mercat de treball semblaria no tan associada a aspectes objectius ("criteris durs") com l'edat o la disposició o no d'un diploma, com a aspectes subjectius i morals ("criteris tous") com ara la manifestació d'una ètica envers el treball (voluntat, predisposició positiva envers la inserció, etc.) que deixen un gran marge de maniobra a l'arbitrarietat i a la subjectivitat. En conseqüència, es valora, sobretot, la motivació, l'actitud envers el treball, la fidelitat, la iniciativa i perseverança, la lleialtat, etc., subjectivament avaluable per l'ocupador, de manera que el treballador perd així el control dels criteris de valoració del treball. Aquesta situació està afavorint estratègies individualitzades de sortida de la situació, i de l'adaptació a les noves demandes definides pel capital es fa la dimensió nuclear d'avaluació de l'ocupabilitat de gran part dels joves. En aquest sentit, ocupabilitat no es refereix tant a la disposició per part del treballador de coneixements adequats; significa, sobretot, disposar de les competències apropiades (a escala psicològica i moral) això és, ser flexible, estar permanentment disponible, autonomia personal, etc.

### **2.3.2. Principis legitimadors: de la regla de la solidaritat a la promoció de la responsabilitat individual**

La referència a la solidaritat (**responsabilitat col·lectiva**) com a legitimadora de l'acció pública, està essent desplaçada per un èmfasi creixent en la **responsabilitat de l'individu**. Aquest principi d'apel·lació a la responsabilitat individual atorga legitimació al caràcter coactiu que adquireixen, la major part de les vegades, aquests programes d'activació. La seva base justificativa es recolza en el principi moral (i per tant, universal) que es deriva dels deures que cada individu (ciudadà) contreu amb l'estat. Apel·la (de manera coactiva) a la responsabilitat dels treballadors mentre que als ocupadors els deixen demostrar

voluntàriament la seva responsabilitat moral (vegeu la popularitat que ha adquirit en l'àmbit europeu el debat sobre l'anomenada “responsabilitat social de les empreses”). Aquest contrast entre el reforçament dels elements coactius en el cas dels treballadors, i la creixent legitimitat de l'apel·lació a la bona voluntat del sector empresarial representa una inversió significativa dels termes que regien la relació entre treballador i empresari i que han articulat la protecció social en relació amb l'ocupació/desocupació.

Es parteix d'una concepció psicologicista de les relacions socials, segons la qual l'activació tindria com a objectiu l'autonomització dels subjectes. El discurs dominant sobre la dependència i de la responsabilització explica que el llenguatge dels drets, articulats entorn de la provisió de responsabilitat col·lectiva de “seguretat” social, està essent progressivament substituït per un discurs dirigit a la responsabilitat individual i a l'autoprovèïment (Dean, 2004). Els drets socials serien així definits en termes d'ètiques de la responsabilitat.

En molts països, els programes d'activació s'implementen per mitjà d'acords negociats amb els individus que són destinataris d'aquests programes, i es defineix així un programa personal d'intervenció. El subjecte passaria així a ser un “client”, en un contracte que estructura la reciprocitat social. La noció de contracte, assenyala Hamzaoui (2003) substituirà els instruments normatius precedents (com les lleis) a fi d'estimular-se la construcció negociada de les regles. No obstant això, el contracte és una manera de regulació de les relacions de dret privat (entre persones físiques o jurídiques) que, per tant, pressuposa una igualtat entre les parts contractants per mitjà del principi d'autonomia de la voluntat (lliure voluntat), de manera que s'assumeix una situació equilibrada de poder entre les parts. No obstant això, la relació entre Administració pública i ciutadà no és, evidentment, una relació entre parells. Ens trobem d'aquesta manera davant una tecnologia de govern que al mateix temps que encoratja l'autonomia individual incrementa la seva capacitat d'intervenció sobre els individus. L'“autonomia” es converteix, així, en criteri d'autodisciplina.

### **2.3.3. Normes d'acció: de la desmercantilització com a principi dels drets socials a la promoció de la ciutadania econòmica**

La ciutadania social regida pel principi de desmercantilització, segons el qual els subjectes eren protegits de les lleis asimètriques del mercat, donarà pas a una ciutadania econòmica basada en la participació en el mercat (Saint Martín, 2001). Aquesta ciutadania econòmica no implica tan sols la disponibilitat incondicional del treballador en relació amb les demandes del mercat, sinó que també requereix que el treballador mostri tal disponibilitat.

D'aquesta manera, aquest paradigma d'intervenció es basa en una noció moral de treball que l'observa com **un deure civil**. El treball apareix com a requisit d'accés a la ciutadania, i això implica un canvi paradigmàtic en relació amb les concepcions prèvies d'exclusió i inclusió social que dominaven en les soci-

etats industrials, en les quals, com hem vist, la desocupació era percebuda com una situació involuntària, la responsabilitat de la qual era de tot el col·lectiu social, i que va legitimar la provisió, per part dels poders públics, d'espais desmercantilitzats (les ara anomenades *polítiques passives*) per mitjà de mesures de protecció social. El significat de la qüestió social es modificarà també. No es tracta tant de garantir recursos i seguretat al llarg de l'existència, sinó més aviat la participació econòmica, per a reforçar així el paper actiu i l'actitud de disponibilitat que tot subjecte ha de tenir envers el mercat de treball. La funció de l'estat social seria així la de socialitzar els subjectes com a treballadors, més que com a individus (Holden, 2003).

En aquest sentit, s'opera un canvi en la construcció del problema, de manera que més que de “desocupació”, que ens podria conduir a una anàlisi social de les causes estructurals de la falta de llocs de treball, el problema està essent construït en termes de reduïdes taxes d'activitat (“inactivitat”). En les societats industrials ha dominat una representació del problema en termes de falta de treball, que ha inspirat gran nombre de polítiques de protecció social –ara qualificades de “passives”– o de reducció de la mà d'obra –jubilació anticipada, sabàtics, etc. Enfront d'aquesta concepció, les diverses polítiques, inspirades sota aquesta nova manera de percebre els problemes socials, es dirigeixen a incrementar la taxa d'activitat, més que la d'ocupació (desincentivació de la jubilació anticipada, facilitació de la reconciliació de les activitats domèstiques i productives per a afavorir l'ingrés de la dona en el mercat de treball, polítiques de reformes en els sistemes d'imposició i de seguretat social, etc.). D'aquesta manera, no solament es fomenta la integració en l'ocupació dels aturats, sinó que la legitimitat de les situacions d'inactivitat econòmica és posada progressivament en qüestió (Bonvin, 2004). Aquest procés té àmplies conseqüències per al valor que el treball està adoptant com a factor de legitimació i sentit en les nostres societats, i es tendeix a fer cada vegada més de la participació econòmica un deure cívic.

Les demandes d'aquest nou ordre social no es restringeixen a la disponibilitat, capacitat i formació, sinó que també estan dirigides a una mercantilització potencial d'àmbits més personals, com són les emocions, les actituds (implicació personal, lliurament, fidelitat), etc. Es tracta d'estimular estratègies de canvi psicològic i reforç moral, induint normes de treball. Es promou l'extensió d'una noció valorada de subjecte com a individu autònom, però el concepte de subjecte que subjeu en aquestes polítiques és el d'un subjecte feble que cal reforçar per a evitar que caigui en els anomenats “paranys” (de la pobresa, de l'exclusió social) (Crespo Suárez i Serrano Pascual, 2004). D'aquesta manera, els problemes econòmics i de funcionament del mercat es converteixen en qüestions individuals, morals i psicològiques.



### 2.3.4. Definició del paper de l'Estat: de l'Estat protector a l'Estat “tutor”

Com a conseqüència d'aquests nous diagnòstics, principis legitimadores i normes d'acció, es transformaran també els principis fundadors de legitimitat de la intervenció i extensió de l'estat social. D'un estat social dirigit a una distribució equitativa del benestar (resultats) ens estem dirigint a un estat social que busca una distribució justa de les oportunitats (garantir un mateix punt de partida) en funció d'un principi meritocràtic. El seu objectiu no seria tant la promoció de treball, com la provisió de l'ocupabilitat (promoció de competències tècniques, metodològiques i ètiques) i flexibilitat (mobilitat, polivalència).

El significat de “seguretat” (protecció enfront del risc) principi entorn del qual s'ha articulat l'estat social protector, es transforma i passa a significar la ‘capacitat d'adaptació al canvi’. La funció de l'estat social no és així tant la protecció contra el risc, inherent en una economia de mercat, sinó la creació de les condicions i actituds adequades per a l'adaptació a una economia en flux constant. El seu paper seria així el de motivar, ensenyar a fer vendible i atractiva la força de treball, “fer-se empresari d'un mateix”. Per a això s'apel·la paradoxalment a un registre lingüístic articulats entorn de la llibertat individual, l'elecció personal, la realització personal i la iniciativa. Es tractaria de mobilitzar el potencial individual i les capacitats d'acció per a reforçar l'autonomia del subjecte, és a dir, de fabricar subjectes capaços de gestionar de manera autònoma les condicions d'integració i participació en la societat (Franssen, 2003).

Encara que el concepte d'“activació” presenta el mateix caràcter vague i polisèmic que els altres termes promoguts en el marc de l'EEO, un aspecte clar que caracteritza aquest concepte és que articula noves maneres de pensar la protecció social, i indueix un nou paradigma polític.

Per a entendre les transformacions que planteja aquest concepte, és important fer una breu reflexió sobre els principis que van articular la protecció social en les societats industrials. Un dels principals autors que han desenvolupat el vincle entre protecció social i estat del benestar és Esping Andersen (1996).

En aquest marc analític es pot entendre el canvi en el significat de la protecció social que implica el paradigma de l'activació. Més que instrument de protecció enfront del mercat, el principal objectiu de la protecció social en el paradigma de l'activació és facilitar que els treballadors s'hi puguin adaptar. El model de l'activació planteja així una transformació en els principis que articulen la solidaritat. Dessocialitza les causes de la pobresa i transforma el marc analític de reflexió sobre aquesta, i passa d'una anàlisi política d'aquesta a una de més individual.

#### Vegeu també

El vincle entre protecció social i estat del benestar ja s'ha estudiat en el mòdul 1, “Polítiques sociolaborals. Una aproximació a l'estudi de les polítiques sociolaborals com a polítiques públiques”.

L'estat social es transforma en un projecte modern, en un estat “tutor” que du a terme inversions socials. Es plantegen intervencions orientades a l'oferta de mà d'obra, que reforcen el capital humà, i n'asseguren l'“agència individual”: provisió de competències psicològiques (autogestió, autoajuda i autosuficiència) que permetin generar un nou perfil de treballador (més flexible, actiu, ocupable, etc.).

La principal funció de l'estat social es trobaria en l'organització de les conductes, i articula el seu eix d'intervenció envers una moralització de l'ajuda social.

Es podrien resumir de manera simplificada i tipificada les característiques que defineixen aquests dos tipus de models socials de la manera següent:

Taula síntesi dels models socials

	<b>Estat social / de benestar</b>	<b>Estat “tutor” que facilita l'activació</b>
Principi articulador de la institucionalització de la solidaritat: una manera de teorització dels conceptes d'agència i dependència	Relacions asimètriques entre el ciutadà i el mercat: necessitat de desmercantilització. Es condemna la dependència del mercat perquè engendra el risc de l'explotació.	Fomentar l'agència individual (autonomia econòmica). Es condemna la dependència de l'Estat perquè engendra passivitat.
Principal concepció de risc	Riscos socials: l'individu no és responsable dels riscos. Socialització del risc.	Riscos individuals: principis ètics –concepció del treball– i comportaments individuals relatius a la transició envers el mercat de treball
Objectiu de l'Estat	Desmercantilització. Garantir l'exercici de la ciutadania	Remercantilització Promoure l'autonomia individual atorgant instruments d'autoajuda

## 2.4. Conclusió

Es podria dir que l'EEO ha donat un ímpetu significatiu al canvi de polítiques d'ocupació nacionals, però l'extensió d'aquest canvi varia segons el país i dins del mateix país, en funció del moment i de l'àrea. De qualsevol manera, l'EEO sembla haver reforçat algunes de les tendències imperants després del clima ideològic ja prevalent a mitjan anys noranta.

En aquesta unitat han estat discutides les potencialitats de l'EEO en termes d'oportunitats polítiques, d'eines metodològiques, i finalment, de prioritats polítiques. Aquests tres eixos representen el potencial del MAC de les polítiques d'ocupació a escala europea. Constitueixen a més els tres factors de legitimitat del projecte europeu: legitimitat tècnica (basada en la recerca d'eficàcia), legitimitat política (aprofundiment democràtic) i legitimitat social (estimular la conscienciació pública). En primer lloc, sembla que l'EEO ha estat bastant eficaç a l'hora de promoure la sensibilització política i pública enfront de la

situació de certs grups en el mercat de treball (dones, treballadors grans, i en menys mesura, minories ètniques) i permetre que aquestes apareguin definides sota l'estatus de "problemes", la qual cosa representa una condició necessària i preliminar per a la mobilització política. En segon lloc, l'EEO sembla haver tingut un efecte positiu en la provisió d'eines polítiques per a alguns grups de la societat civil, com per exemple, moviments de dones, grups de persones grans, *partenaires* socials en alguns països i altres grups de la societat civil. Finalment, aquesta estratègia ha promogut, en certa manera, una certa conscienciació sobre la necessitat de disposar d'eines metodològiques adequades (millors indicadors estadístics, desenvolupament d'estructures i institucions per al seguiment d'aquestes polítiques, i l'avaluació de les polítiques d'ocupació).

No obstant això, també és notori destacar alguns problemes importants, com són el de tractar-se sovint d'un mer exercici formal i burocràtic, el seu caràcter excessivament "obert" (massa dependent de l'actitud nacional, inestable, asimètric, i potencialment una porta oberta a la desregulació, etc.), la falta de vincles amb mesures macroeconòmiques, l'escàs marge de maniobra atorgat a tercers actors (dèficit democràtic, perspectiva excessivament jeràrquica i burocràtica, etc.), la capacitat limitada per a dur-lo a terme d'una manera transversal (això és, amb la cooperació de diversos departaments administratius), el fet de centrar-se en objectius quantitius en detriment d'objectius més qualitatius, i també la dificultat de transferir "bones pràctiques" i, sobretot, la vulnerabilització política de l'aturat que resulta de la despolització i psicologització que implica el desequilibrat exercici de forces que caracteritza l'espai europeu.

Però l'impacte més rellevant de l'EEO ha estat la difusió de paradigmes alternatius de discussió i intervenció enfront de la desocupació en els diversos estats membres, que ha induït processos de convergència i divergència, a un mateix temps, com hem vist amb el paradigma de l'activació. Finalment ens centrarem, en l'última unitat, a analitzar una de les nocions més recents que aquesta estratègia ha contribuït a transmetre, que apareix com a nuclear en el conjunt de propostes socials del model social europeu i que no fa sinó radicalitzar les mutacions de la protecció social induïdes pel paradigma de l'activació.

### 3. La noció de flexiseguretat com a emblemàtica de l'MSE

En aquest marc analític es pot entendre la importància de dur a terme una metaanàlisi de les propostes que es fan des de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació en nom d'un model social europeu. Una de les que ha tingut més importància en els últims anys és la noció de flexiseguretat. Aquesta noció aprofundeix en la tendència, estudiada amb el cas de l'activació i de l'ocupabilitat, a posar l'èmfasi en el govern de les voluntats que coincideix amb una proposta ideològica, present en diversos àmbits socials, a fer de la dependència una malaltia moral.

Aquesta noció de flexiseguretat, des de la qual s'assumeix la conciliació del que és tal vegada irreconciliable (genuïnament paradoxal), està ocupant un lloc central en els debats polítics i científics recents sobre les noves maneres de regulació del treball. Malgrat la seva ambigüitat (i possible antagonisme) conceptual (entre flexibilitat i seguretat), està aconseguint articular un important debat sobre la necessitat de transformar la manera de gestió del treball, que remet, en últim terme, al deure moral del treballador de participar en l'autoregulació de la seva "pròpia" vida.

En aquesta noció mixta, la seguretat passa a ser entesa com a "autoassegurament" (o agència) que resulta d'una provisió adequada de mesures d'activació. Així ho trobem en la definició d'aquesta que conté el text de proposta de principis comuns per a la flexiseguretat de la Comissió:

"La seguridad [...] es más que sólo mantener el puesto de trabajo de uno: es equipar a la gente con las habilidades que les permitan progresar en sus vidas laborales, y ayudarles a encontrar nuevo empleo. Tiene que ver con prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones. Finalmente, abarca oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente, trabajadores de cualificación baja y trabajadores mayores." (COM(2007) 359 final, pàg. 5)

Es genera un desplaçament en el concepte i manera d'entendre la seguretat, des d'una cosa externa al subjecte, que no depèn d'ell, envers la seguretat com a capacitat de cadascú. Les "habilitats" de cadascú són la seva font particular de "seguretat". La seguretat, tal com apareix en aquest extracte, és definida no tant com un dret sinó com un "assoliment personal", i es troba absent qualsevol esment al vincle que la seguretat personal pugui tenir amb la garantia en el manteniment del lloc de treball i la dotació d'ajudes en cas de perdre'l.

Les prestacions per desocupació es posen al servei de les transicions. La seguretat (en forma de prestacions) ja no té com a missió principal la garantia del sustent en cas de "pèrdua dels mitjans de vida" sinó la facilitació de les tran-

sions (“progressar en les seves vides laborals”). D'aquesta manera, en el si del concepte de flexiseguretat el terme *seguretat* es fon amb el de flexibilitat i en fa intercanviables els significats (Martín, 2009b).

Aquest desplaçament semàntic de la noció de seguretat és emblemàtic de la tendència contemporània present en les polítiques d'ocupació a fer de la lluita contra la dependència, l'èmfasi en l'autonomia i la promoció de la responsabilitat individual, els pilars fonamentals de la nova cultura del treball. A l'ombra d'una concepció de dependència entesa com a malaltia de la voluntat, i convertida en problema “públic”, s'adopten tècniques asseguradores dirigides a la prevenció de tal dependència per mitjà de la promoció del govern d'un mateix, i s'emfatitzen així les funcions terapèutiques de l'estat social (reforçar l'autoestima, facilitar l'autoanàlisi, potenciar les capacitats).

En el concepte de flexiseguretat, l'arrel o lexema està constituït per la noció de flexibilitat. El lexema d'una paraula és allò que no canvia, que roman invariable, que transmet l'essència del concepte. (*Se*)*guretat* és el morfema, o part de la paraula que dóna un matís a l'arrel de la paraula. En aquest sentit, la noció de flexiseguretat naturalitza la necessitat d'una organització flexible dels estils de vida i problematitza les actituds del treballador no afins a això, i les exhibicions d'autonomia (com a qualitat d'una personalitat que cal forjar-se) es conceben com a conseqüència d'un treball reeixit sobre un mateix. En aquest marc individualitzador s'omet la importància de la interdependència com a factor immanent a l'agència. Tal com va destacar Durkheim (1893/1987), el desenvolupament de les societats industrials i de la divisió de treball genera una curiosa paradoxa segons la qual, com més autònoms són els subjectes, també són més interdependents. El reconeixement de la interdependència és la condició d'autonomia personal autèntica (Dean, 2004). L'autonomia continguda en la noció de flexiseguretat remet, per tant, a un marc cognitiu diferent d'aquesta autonomia basada en la interdependència, i es pot traduir, més que en enfortiment de l'agència individual, en l'accentuació de la vulnerabilitat (dependència del mercat i d'un mateix en el si d'aquest).

L'extensió d'aquestes premisses ideològiques pot contribuir a la precarització de les condicions de vida dels subjectes, en un context laboral com el contemporani en què la indeterminació, l'enorme càrrega sobre el subjecte per a respondre a situacions incertes i obertes i la colonització intrusiva de la vida de la persona pel treball, poden fer del treballador nòmada l'enginyer fragilitzat de la seva pròpia vida, i contribuir més a desarmar-lo políticament i conceptualment.

### **3.1. Ambigüitat semàntica i polifonia normativa**

El peculiar estatus polític de les institucions europees, el caràcter internormatiu que caracteritza les seves propostes i també l'important poder simbòlic que exerceixen aquestes institucions expliquen aquesta naturalesa polisèmica, ambigua i paradoxal de gran part dels conceptes que articulen les seves propos-

tes, en la qual hem insistit en línies anteriors. Aquestes nocions es difonen com a **significants flotants**, l'accepció hegemònica dels quals dependrà de l'equilibri de forces entre els actors socials en un determinat país. El caràcter híbrid d'aquestes propostes explica la naturalesa paradoxal que adopten, tal com veurem en el cas del discurs europeu sobre l'activació.

Aquesta doble naturalesa, polisèmica i paradoxal, es pot estudiar com a reveladora de la pluralitat de veus autònomes que habiten rere els seus conceptes, de tal manera que filosofies polítiques i accents dispars poden travessar les seves propostes. Aquesta interacció de veus polifòniques explica el caràcter mixt de gran part dels seus conceptes: ja no es tracta només de la barreja de **veus plurals**, sinó també de la coexistència de punts de vista que s'enfronten entre si.

D'aquesta manera, les nocions nuclears del discurs europeu responen a diversos punts de vista i són reflex de la manera de regulació particular, a la qual ens hem referit en línies anteriors, basada en la governança a múltiples nivells. Atesa la complexitat de filosofies polítiques a l'interior de la UE i la diversitat d'interessos que predominen entre els actors que participen en aquest projecte, les institucions europees estan sotmeses a una important demanda de neutralitat. Si la legitimitat europea es basa en la suposada creació d'espais deliberatius que fan de l'espai europeu un fòrum per a la lluita d'idees (*voices*) entre diversos actors socials a fi de fer prevaler la seva visió hegemònica de la qüestió social, les institucions europees han d'aparèixer com a receptores neutrals de les idees resultants d'un diàleg i deliberació entre aquests actors i nivells múltiples. Així, la complexitat i diversitat de centres de poder a l'interior de les institucions europees ha conduït al fet que diversos *lobbies* i *think tanks* hagin estat incorporats com a part de la burocràcia europea. Termes, com *expertocràcia* o *femocràcia*, usats en l'anàlisi d'aquests processos de regulació supranacional, denoten la contribució d'aquesta pluralitat de grups de professionals en la producció de "discursos" en la UE. Aquesta pluralitat de poders en el si del projecte europeu explica la importància d'entendre la governança supranacional com "una activitat de qüestionament... lluites polítiques impliquen més conflictes entorn als significats" (Walters y Haahr, 2005, pàg 6, traducció de les autores.).

Aquesta situació de participació asimètrica de veus plurals pot explicar la naturalesa peculiar de gran part dels seus conceptes. L'ambivalència i paradoxa del discurs europeu és, per tant, resultat d'aquesta lluita de veus ideològiques, i són així, com els personatges de Dostoieviski (Bajtín, 1979/1986), inconcluses. La seva conclusió depèn de les relacions de forces en un determinat país. D'aquesta manera, en el si dels seus conceptes s'integren nocions paradoxals (flexi-seguretat, activ-acció, ocup-(h)abilitat) que, activant marcs que apelen a l'emancipació individual, plantegen, no obstant això, polítiques que poden resultar profundament vulnerabilitzadores en alguns contextos polítics. Per

tant, la coexistència polifònica de diverses veus no és reflex necessàriament del caràcter dialògic de les seves propostes sinó que poden convertir-se en versions monològiques de veus asimètriques.

En aquest sentit, l'ambigüitat i imprecisió terminològica d'aquests conceptes en facilita la reapropiació per part d'aquelles veus amb més capacitat d'imposar el seu poder simbòlic. Encara que, tal com subratlla Keune (2008), la noció de flexiseguretat no proporciona un model específic d'intervenció en el mercat de treball sinó més aviat una perspectiva analítica i un marc conceptual amb el qual es pot debatre el problema, aquesta perspectiva analítica no està exempta de problemes.

En el discurs europeu, la noció hegemònica de *seguretat* passa a ser entesa sota la metàfora de l'activació. Ens centrarem en aquesta manera d'anomenar la *seguretat* en el si de la noció de flexiseguretat, tal com està essent construïda per les institucions europees, i l'ambivalent significat en el si d'aquest paradigma de l'activació.

### 3.2. La transformació de la noció de seguretat i les paradoxes de l'activació

Si bé sembla que hi ha un cert consens analític i polític sobre el significat de la noció de flexibilitat, l'accepció de seguretat sembla molt menys evident. Un dels significats hegemònics amb el qual s'està construint la noció de seguretat en el discurs de les institucions europees està definit sota la metàfora de l'activació. Tal com vam veure en les línies anteriors, aquesta noció, particularment ambigua, en el discurs de les institucions europees, presenta, no obstant això, un tret característic clar: proposar una **transformació** en el marc de **reflexió de l'acció pública**.

El polèmic origen d'aquest concepte d'activació mostra la naturalesa ideològicament plural de gran part de les nocions plantejades per les institucions europees. Si alguns autors subratllen l'origen nord-americà del concepte (*workfare*), altres insisteixen en la inspiració nòrdica i el paper central que ha tingut Suècia en la integració europea d'aquesta noció. De fet, es tracta d'un concepte que apel·la a registres ideològics i filosofies polítiques aparentment contradictoris que, d'una banda, es refereixen al reforçament del benestar i independència de l'individu, i també a la seva participació social, però d'una altra, reforcen el paper del mercat com a principal regulador social.

Les institucions europees han fet de la promoció de l'activació la millor via per a promoure la seguretat personal (autoassegurament) (Martín Martín, 2009 b). Aquest paradigma normatiu planteja una nova articulació de les responsabilitats socials davant el treball entre l'estat ("social") l'individu, la família, i el mercat i es caracteritza per plantejar un cert diagnòstic sobre el problema

de la falta de treball, i amb aquest, una manera legítima i naturalitzada de combatre'l. Per això, la proposta social plantejada pel paradigma de l'activació va més enllà de les seves repercussions en l'orientació estratègica de polítiques socials; planteja importants mutacions en el paper i en la naturalesa de l'Estat social (o del benestar) en els diversos EM (estats membres).

Aquest tipus de pràctiques contenen un doble component complementari de pressions exògenes i endògenes. D'una banda, es tracta d'influir, per mitjà de sancions (per exemple, limitant l'accés a la protecció social) en els comportaments dels subjectes, però, per un altre, es desenvolupen pràctiques biopolítiques, dirigides a la producció de subjectes "normalitzats", com són el disciplinament/normalització, la vigilància i la intervenció terapèutica (Darmon i altres, 2006; Serrano, 2008).

La metàfora de l'activació activa un marc semàntic pel qual la seguretat passa a ser entesa com a "autoassegurament", i l'autoregulació passa a ser condició d'agència. D'aquesta manera, aquesta noció, igual que altres que articulen el discurs polifònic de les institucions europees, presenta un important caràcter paradoxal. Aquest caràcter paradoxal és el resultat de la seva ubicació semàntica en un espai d'intertextualitat. Això vol dir que el seu significat es gesta en el procés de confluència entre discursos que procedeixen de diverses tendències ideològiques i tradicions de benestar, per mitjà de la negociació i la confecció de sentit. Aquest discurs manté una posició híbrida entre, d'una banda, l'apel·lació a registres que activen marcs d'apoderament dels individus enfront de les institucions, mentre que, a un mateix temps, defensen models d'intervenció en què el seu poder d'acció es limita a l'adaptació a les lleis del mercat, això és, a una situació que està imposada externament, coactiva per naturalesa. Activar seria així propiciar l'adaptabilitat personal, la disponibilitat i voluntat adequada del subjecte.

La noció d'activació evoca explícitament un concepte ontològic pel qual el subjecte seria moralment autònom i autodeterminat, independent i responsable, governat per la lliure voluntat, això és, un subjecte autogovernat. El subjecte requerit per aquest discurs és una persona analítica, capaç de sospesar quina és la millor alternativa en un context creatiu i interdependent, amb un alt grau de control del projecte personal i que actua en funció de les seves conviccions i principis propis, de les seves ètiques pròpies. No obstant això, d'altra banda, es planteja en aquest discurs una desconfiança implícita en els veritables motius que guien el subjecte i el fan vulnerable als paranys del benestar. D'aquesta manera, aquesta noció de subjecte com a moralment autònom és posada en qüestió. Aquesta concepció requereix així subjectes "activats": individus econòmicament motivats per sancions positives o negatives. Es tracta així d'una adaptació "passiva" que implica més una capacitat reactiva, i que entén els subjectes com a **motivats per factors externs**. Aquest discurs de l'autonomia, mobilitat, i qualitat del treball contrasta, per tant, amb els ins-



truments coactius que s'han establert per a augmentar la taxa d'activitat i per a induir als subjectes a treballar. Així, l'activació és també entesa com la supervisió de la conducta i com a instrument de disciplina social.

Aquest discurs alberga, al seu torn, marcs polítics paradoxals. D'una banda, la metàfora de l'activació evoca l'emancipació ciutadana com l'objectiu principal. Així, aquest discurs és ric en metàfores vinculades a la lluita i al combat (lluita contra la desocupació, combat de la pobresa, batalla contra l'exclusió, etc.) a fi de reforçar el dogma de dinamisme en la qual es basa el discurs de l'activació. No obstant això, d'altra banda, es designen estratègies dirigides al canvi psicològic individual, el canvi en les motivacions, en les actituds i conducta. Les polítiques es converteixen en procediments terapèutics dirigits a la motivació i al canvi psicològic. En aquest sentit, aquest discurs sobre l'activació es caracteritza per naturalitzar el canvi, els condicionants econòmics, usant gran nombre de passivacions, abstraccions, etc. (Serrano Pascual i Crespo Suárez, 2007). El canvi envers la societat basada en el coneixement es presenta com una realitat davant la qual no queda més elecció que acceptar. L'única resposta política seria tractar de beneficiar-se tant com sigui possible d'aquesta situació. L'aspiració a l'autosuficiència, intervenció i autonomia contrasta amb l'apel·lació al pragmatisme, a la necessitat d'adaptar-se, a la passivitat.

Les implicacions sociopolítiques d'aquest discurs entren també en contradicció. D'una banda, es defensa l'activació econòmica, però es fomenta, a un mateix temps, la passivitat política. El mercat és construït sota el caràcter de llei, i es promou la desaparició de les condicions polítiques que han permès exercir l'autonomia, com són els espais desmercantilitzats, i es pot facilitar la inseguretat i vulnerabilitat al mercat. Subjeu, assenyala Dean (2004), una concepció d'individu com a subjecte independent i autònom, més que com ésser social sotmès a relacions d'interdependència que fan aquest subjecte vulnerable a l'explotació. Es fa ús del concepte de dependència per a desqualificar formes prèvies d'intervenció (dependència de l'estat); no obstant això, aquest ús del concepte representa només una manera d'entendre la dependència. De fet, les mal anomenades polítiques "passives" van ser produïdes políticament com a espais de desmercantilització i d'emancipació de les condicions d'heteronomia i vulnerabilitat que caracteritzen les relacions laborals regides per les lleis del mercat. Des d'aquest marc interpretatiu, les polítiques "passives" bé es podrien entendre com a polítiques actives, i les anomenades "actives", com a passives. Per tant, les anomenades polítiques "actives" permeten combatre la dependència econòmica (de les institucions, de la família) però promouen, al seu torn, la dependència política (del mercat). D'aquesta manera, aquest discurs sobre l'activació sembla dirigit a la promoció de dinamisme econòmic, i pot provocar, a un mateix temps, resignació i passivitat política. En altres paraules, els subjectes disposen d'un alt grau d'autonomia per a adaptar-se a les regles canviants del joc, però aquesta autonomia no els permetrà posar en qüestió aquestes mateixes regles.

## Resum

Atesa la peculiar manera de governança europea, tres són els principals instruments d'aquest mètode de regulació: la seva capacitat persuasora i socialitzadora, la possibilitat d'atorgar oportunitats polítiques i recursos estratègics per als diversos membres de la societat civil i dels *lobbies* econòmics, i finalment la capacitat de proporcionar instruments metodològics per a estimular el rendiment d'aquestes polítiques (eines estadístiques, noves institucions, etc.). No obstant això, el valor d'aquests instruments no és intrínsecament positiu: el caràcter polisèmicament ambigu de gran part de les nocions que s'articulen i la seva naturalesa paradoxal poden constituir limitacions importants per a aquest mètode de regulació, tal com hem comprovat pel que fa a la noció de flexiseguretat.

Les propostes difoses per les institucions europees estan contribuint a conformar les interpretacions hegemòniques sobre quins són els problemes socials més apressants i qui és responsable de resoldre'ls. D'aquesta manera, aquestes propostes plantegen qüestions que transcendeixen la mera intervenció en el mercat de treball a fi d'afavorir la inserció laboral de l'aturat; impliquen una política de producció de subjectes i identitats més ajustades a les noves regles de joc del model productiu i, per tant, planteja una nova concepció de ciutadania.

La posició particular de les institucions europees, abocades a una regulació en la diversitat, explica el caràcter ambigu, polisèmic i paradoxal de molts dels seus conceptes. Aquesta ambigüitat és reflex de la pluralitat de registres ideològics que presenten en els seus diversos contextos d'ús, i també del paper estratègic que gran part d'aquestes nocions té per a diversos grups socials. L'espai europeu es converteix així en un fòrum políticament asimètric en el qual diverses veus pugnen per fer hegemònica la seva representació de la qüestió social. Aquesta "disputa" d'idees que es fa en el si de les institucions europees no evita, no obstant això (més aviat contribueix a reproduir) l'hegemonia d'una interpretació econòmica de la qüestió social, que fa del bon funcionament del mercat el requisit exclusiu de cohesió social. D'aquesta manera, la polisèmia i polifonia es pot transformar, davant determinades condicions polítiques, en paradoxa.

Per això, si bé moltes d'aquestes nocions poden ser potencialment empoderadores en aquells països en què les seves condicions polítiques i institucionals assegurin més simetria de poder en el mercat de treball, en altres països que no presenten aquestes condicions l'ambigüitat d'aquestes nocions facilita la reapropiació semàntica per part d'aquells grups socials que posseeixen més hege-

### Referència legal

Vegeu la recent apel·lació màntrica la noció de flexiseguretat en el recent decret de reforma laboral 2012: RD llei 3/2012.

monia política. D'aquesta manera, aquesta regulació basada més en la persuasió que en l'establiment de les condicions estructurals per a regular els intercanvis socials corre el risc de convertir-se en una porta oberta a la desregulació.

A més d'aquesta debilitat reguladora basada més en una convergència de mètodes i perspectives polítiques, però sense poder suficient per a influir en la convergència de les institucions i recursos polítics disponibles, aquesta estratègia europea de regulació de l'ocupació planteja altres nombrosos problemes: subordinació als criteris econòmics, orientació envers un "rendiment estadístic" dels indicadors nacionals del mercat de treball, etc.

Aquesta naturalesa polisèmica i paradoxal és també el resultat de la naturalesa contradictòria de les demandes que caracteritzen el procés productiu actual en alguns països membres: es fa de la implicació, autonomia i mobilització dels treballadors un aspecte nuclear en l'eficàcia productiva, però, no obstant això, mai no s'ha ofert tan poc al treballador en termes d'estabilitat i seguretat en el treball. Un treball de producció d'una adhesió moral als compromisos organitzacionals representa impulsar motivacions, generar objectius comuns, en un context de falta de compromís paradoxal per part de l'empresa.

En aquesta situació, ha tingut un paper central l'extensió, per part de les institucions europees, de la noció recent de flexiseguretat, que està ocupant un lloc central en els debats polítics i científics sobre les noves maneres de regular el treball i les polítiques d'ocupació i està contribuint a la producció de marcs interpretatius alternatius amb els quals es pot pensar el treball. La dependència (de la solidaritat) apareix observada com una malaltia moral. No obstant això, aquesta dependència no és sinó reflex de la interdependència immanent a tot projecte col·lectiu, i el que es qualifica d'"independència i autonomia" en el marc de la flexiseguretat, precisament, reflex de la dependència del mercat. El model d'individualització que aquest tipus de nocions integra impossibilita l'autonomia individual en invisibilitzar el caràcter interdependent de tota col·lectivitat i, per tant, impedeix assumir el reforçament dels vincles d'interdependència entre els ciutadans com a criteri necessari d'empoderament.

La inactivitat apareix com l'eix estructurant de les explicacions sobre la major part dels problemes socials (desigualtat, exclusió social, desocupació, etc.). El problema social de desocupació passa a ser percebut com una qüestió individual de falta de competències per a la gestió i el "govern del si mateix". Aquest diagnòstic del problema definirà, al seu torn, les estratègies per a combatre'l. La responsabilització individual s'accentua, i l'estat social intervé en el govern de les voluntats. Es tractaria de proveir als individus amb els útils necessaris (motivació, voluntat, etc.) per a complir l'obligació ètica a la qual tot subjecte moral estaria obligat: la de fer-se càrrec d'un mateix. La funció de l'estat social seria la d'ajudar els subjectes a adaptar-se a les noves regles de joc de l'estadi econòmic actual, que estan definides per la flexibilitat. L'única institució que no és sotmesa a aquest exercici destructor és el mercat; aquest apareix com

a inqüestionat i inqüestionable, de tal manera que, davant la naturalització de les lleis del mercat, apareix injustificada i poc “raonable” la seva regulació política. Sota aquest marc de pensament, les característiques definitòries de la protecció social en relació amb l'ocupació/desocupació muten en les seves oposades, tal com mostra la taula següent:

	<b>Protecció social – treball (Estat social)</b>	<b>Protecció social – treball (Flexiseguretat europea)</b>
Significat de la desocupació	Pèrdua del lloc de treball com a risc indesitjable	Pèrdua del lloc de treball normalitzada i naturalitzada
Objectiu de la protecció social	Protecció contra les fallades del mercat	Adaptació al mercat
Significat de la protecció social	Compensació de l'heteronomia (relacions asimètriques entre treballador i empresari)	Desafiaments comuns per a tots dos i responsabilitats individuals
Significat del risc	Concepció social i col·lectiva del risc	Risc com a aventura o risc com a problema personal
Significat de l'Estat social	Estat com a garant de la protecció. Institucions fortes i definides.	Repartiment de responsabilitats i governança a múltiples nivells. Contracte individual.
Significat de seguretat	Seguretat: dret social “treball + protecció social = ocupació”	Seguretat: assoliment personal “treball + activació = ocupació”

Aquest “poder sense autoritat” (en paraules de Sennett, 2000, pàg. 120) en el qual es basa la regulació política europea de la qüestió social, contribueix a la desresponsabilització social per part dels poders públics i a la despolitització del treball. Aquesta croada empresa i reforçada per les institucions europees contra la dependència institucional, integrada en la noció d'activació, flexiseguretat, etc., dirigeix l'àmbit del problematitzable a la qüestió del govern de les voluntats. Es fa de la subjectivitat l'espai de regulació política, i de manera paral·lela, es contribueix a la despolitització i desproblematització de les condicions de flexibilitat i regles de joc del mercat, i es reforça la fragilització dels treballadors. D'aquesta manera, el govern europeu pot contribuir a la despolitització del treball, que corre parella, al seu torn, amb la repolitització de la subjectivitat. S'indueix l'hegemonia de la norma d'autonomia, i s'omet el caràcter interdependent de les relacions socials i, per tant, que l'exercici d'autonomia requereix afirmar la dependència interpersonal. D'aquesta manera, una apel·lació a la norma d'autonomia i de responsabilitat pot córrer parella amb un creixent procés de vulnerabilització social.

## Glossari

**biopolítica** *f* Concepte creat per Michel Foucault que al·ludeix a “una preocupació pública per la vida de la gent” que es desencadena amb el sorgiment dels estats moderns (segle XVI) i s'emfatitza durant la Il·lustració i la industrialització. En paraules del seu fundador: “cosas de las que el gobierno debe hacerse cargo son los hombres, pero en sus relaciones, sus vínculos, sus imbricaciones con esas cosas que son las riquezas, los recursos, las provisiones, el territorio, por supuesto, en sus fronteras, con sus condiciones, su clima, su aridez, su fertilidad; son los hombres en sus relaciones con esas diferentes cosas que son los usos, las costumbres, los hábitos, las maneras de hacer o de pensar, y finalmente, son los hombres en sus relaciones también con esas otras cosas que pueden ser los accidentes o las desgracias, como el hambre, las epidemias o la muerte” (Foucault, 1999, pàg. 184).

**doxa** *f* El que es dóna per descomptat, aquells significats que es donen per suposats, que ens resulten obvius i inqüestionables sobre els fenòmens socials.

**euroesclerosi** *f* Situació en la qual suposadament s'haurien instal·lat les nostres societats del benestar, en les quals, al costat de la institucionalització de la solidaritat s'hauria promogut un model de regulació social que inhibeix el desenvolupament i la competitivitat econòmica.

**poder sense autoritat** *m* Sennet subratlla amb aquesta expressió els processos de difusió de responsabilitats que caracteritzen les noves maneres de gestió organitzacional i que dirigeixen la regulació, en últim terme, envers la dimensió individual (el govern de si mateix).

**polisèmia de la noció d'activació** *f* Amb *polisèmic* ens estem referint a les múltiples accepcions que pot adquirir aquest concepte en els seus diversos usos. Aquesta pluralitat d'accepcions és, en part, el resultat de la instrumentalització política a la qual el concepte és sotmès. En uns casos es tracta d'un concepte sinònim al terme general de *polítiques actives* i per tant, al de polítiques de gestió del mercat de treball (formació, flexibilitat, orientació, etc.) mentre que en altres s'utilitza de manera molt més precisa per a designar un principi d'intervenció, dirigit a la promoció d'una actitud envers el treball per part dels (candidats a) treballadors.

**principi de subsidiarietat** *m* Aquest principi, que s'aplica després del Tractat de Maastricht de 1992, fa referència a la jerarquia entre normes en el si d'un ordenament jurídic. Segons aquest, les normes europees s'aplicaran solament en cas d'absència de normes nacionals o conflicte/confusió sobre la seva aplicació a un cas determinat.

**qüestió social** *f* Fa referència a “problemas socio-económicos (generalmente ligados a la pobreza) que contradicen el ideal de estado-nación y que, generalmente, pueden ser resueltos por el Estado” (Béland i Zamorano, 2000, 5). Aquesta expressió s'utilitza a partir de la segona meitat del segle XIX per a descriure els problemes socials creats per la Revolució Industrial. Des d'aquest moment, es converteix en una expressió emblemàtica per a designar políticament aquests problemes (Béland i Hansen, 2000).

**significants flotants** *m pl* Destaca, tal com assenyala Lévi-Strauss, l'excés de significat d'alguns conceptes i també la seva invocació freqüent en rituals, a pesar que no se sàpiga definir amb claredat el significat. Això és, volem plantejar el caràcter vague i imprecís, i el significat particular del qual és el resultat de la relació de força entre diverses veus.

**Statistical** *f* Oficina estadística de la Comissió Europea que produeix dades sobre els diversos països membres de la Unió Europea i promou l'harmonització dels mètodes estadístics dels estats membres.

sigla **Eurostat**

## Bibliografia

- Alonso, L. E.; Fernández, C.** (2009). "Usos del trabajo y formas de la gobernabilidad: la precariedad como herramienta disciplinaria". A: E. Crespo; C. Prieto; A. Serrano. *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del trabajo en una sociedad en transformación*. Madrid: Universidad Complutense.
- Bajtín, M.** (1986). *Problemas de la poética de Dostoievski*. Mèxic: Fondo de cultura económica.
- Barbier, J. C.** (2004). "Activation policies: a comparative perspective". A: A. Serrano Pascual (ed.). *Activation policies for young people in international perspective* (pàg. 47-83). Brussel-les: ETUI.
- Bauman, Z.** (1998). "Europe of strangers". *Working Paper Series. Transnational Communities Programme*. WPTC-98-04.
- Bauman, Z.** (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Bauman, Z.** (2003). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Béland, D.; Hansen, R.** (2000, gener). "Reforming the French Welfare State: Solidarity, Social Exclusion and the three crisis of citizenship". *West European Politics* (vol. 23, núm.1, pàg. 47-64).
- Béland, D.; Zamorano, C.** (2000). "La genealogía de la solidaridad en materia de políticas sociales". *Revista mexicana de sociología* (núm. 62, vol. 2, pàg. 3-20).
- Bilbao, A.** (1997). *El accidente del trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*. Madrid: Siglo XXI
- Bonvin, J. M.** (2004). "The Rhetorics of Activation and its Impact on the Target Groups of Social Integration Policies". A: A. Serrano Pascual (ed.). *Activation policies for young people in an international perspective*. Brussel-les: ETUI.
- Bourdieu, P.** (1985/2001). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios*. Madrid: Akal.
- Castel, R.** (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós
- Castells, M.** (1996). *La era de la información*. Madrid: Paidós.
- COM** (2007, 27 de juny). 359 final. *Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones*. Brussel-les: Comisión de las Comunidades Europeas. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea** (2003). *Employment in Europe 2002. Recent trends and prospects*. Luxemburg: Office for official publications of the European Communities.
- Crespo Suarez, E.; Serrano Pascual, A.** (2004). "The EU's concept of activation for young people: Howard a new social contract?". A: A. Serrano Pascual (ed.). *Activation policies for young people in an international perspective*. Brussel-les: ETUI.
- Crespo Suarez, E.; Serrano Pascual, A.** (2007). "The paradoxes of the active subject in the discourse of the EU institutions". A: R. van Berkel; B. Valkenburg. *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Crespo Suarez, E.; Serrano Pascual, A.** (2011). "Regulación del trabajo y gobierno de la subjetividad. La psicologización política del trabajo". A: A. Ovejero; J. Ramos (coords.). *Psicología Social Crítica*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Darmon, I.; Frade, C.; Demazière, D.; Haas, I.** (2006). "Formadores y usuarios frente al doble vínculo de la formación para la empleabilidad". *Cuadernos de Relaciones Laborales* (núm. 24, vol. 1, pàg. 37-62).
- Dean, H.** (2004). *The ethics of welfare. Human rights, dependency and responsibility*. Bristol: Policy Press.
- Durkheim, E.** (1893/1987). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- Ehrenberg, A.** (1995). *L'individu incertain*. París: Hachette.

- Fairclough, N.** (2000). *New Labour, New Language?* Londres: Routledge.
- Fernández, C. J.; Martín, P.** (2010). "Flexicurity and New Governance in Spain: Assumptions around the Public Employment Services Modernization". *Document de treball presentat en The 8th ESPANet Conference 2010. Social Policy and the Global Crisis: Consequences and Responses*. Budapest, 2-4 setembre 2010.
- Foucault, M.** (1999). *La Gubernamentalidad en Foucault, M.; Ética, estética y hermenéutica*. Barcelona: Paidós.
- Franssen, A.** (2003, desembre). "Le sujet au coeur de la nouvelle question sociale". *La revue nouvelle* (núm. 12, vol. 17, pàg. 10-50).
- Goetschy, J.** (2005). "Taking stock of social Europe: Is there such a thing as a Community social model?". A: M. Jepsen; A. Serrano Pascual (eds). *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Policy Press.
- Hamzaoui, M.** (2003). "La politique sociale différenciée et territorialisée: activation ou ébranlement du social? Le minimalisme social au service du marché ou la déconstruction des politiques sociales et leurs effets; analyses et comparaison internationales". *Cahiers de sociologie et d'économie régionale* (núm. 4, pàg. 11-27).
- Handler, J.** (2005). "Activation Policies and the European social model". A: M. Jepsen; A. Serrano Pascual (eds). *The European Social Model*. Bristol: Policy Press.
- Holden** (2003). "Decommodification and the Workfare State". *Political Studies Review*. (vol. 1, pàg. 166-185).
- Jacobsson, K.; Schmid, H.** (2001). "Real integration or just formal adaptation". *Paper presented at the Conference of the European Sociological Association*. Hèlsinki: 28 agost -1 setembre, 2001.
- Jepsen, M.; Serrano, A.** (2005). "The European Social Model: an exercise in deconstruction". *Journal of European Social Policy* (núm. 15, vol. 3, pàg. 231-245).
- Jepsen, M.; Serrano, A.** (2011). "El modelo social europeo: la frágil producción política de un proyecto social comunitario". *Pasajes* (núm. 35).
- Jobert, B.; Muller, P.** (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. París: Presses universitaires de France.
- Keune, M.** (2008). "Between innovation and ambiguity. The role of flexicurity in labour market analysis y policy making". *WP 2008* (núm. 4). Brussel-les: ETUI.
- Keune, M.; Jepsen, M.** (2007). "Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity". A: H. Jorgensen; P. Kongshoj Madsen (eds.). *Flexicurity and Beyond*. Copenhagen: DJOF Publishing.
- Keune, M.; Serrano, A.** (2010). "What does flexicurity mean?" Article presentat a la conferència: *Alternatives to Flexicurity: New Concepts and Approaches*. Madrid, 6 i 7 de maig de 2010.
- Lecerf, E.** (2002). *Le sujet du chômage*. París: L'Harmattan.
- Lefresne, F.; Tuchsirer, C.** (2004). "Activation policies and employment norms: the situation in France compared with experiences in four European countries (Belgium, Denmark, the Netherlands, United Kingdom)". A: A. Serrano Pascual (ed.). *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people* (253-291). Brussel-les: ISE.
- Lindsay, C.; Mailand, M.** (2004). "Different routes, common directions? Activations policies for young people in Denmark and the UK". *International Journal of Social Welfare* (núm.13, vol. 3, pàg. 195-207).
- Lodemel, I; Trickey H.** (eds.) (2001). *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Martín Baró, A.** (1983). *Acción e ideología: psicología social desde Centroamérica*. Sant Salvador: UCA editores.
- Martín Martín, P.** (2009a). "The social construction of employability at local level". A: P. Koistinen; L. Mósesdóttir, L.; A. Serrano (eds.). *Emerging Systems of Work and Welfare* (pàg. 161-194). Brussel-les: Peter Lang.

**Martín Martín, P.** (2009b). "Questioning the employment system: the European flexicurity approach". *The journal of Industrial Relations and Human Resources* (vol. 11, núm. 5, pàg. 95-114). <http://www.isguc.org/?p=article&id=400&vol=11&hum=5&year=2009>

**Moreno, L.; Serrano Pascual, A.** (2007). "Europeización del bienestar y activación". *Política y Sociedad* (vol. 44, núm. 2, pàg. 31-44).

**Muller, M.** (1993). *Control o colocación. Historia del servicio público de empleo francés*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Muntigl, P.; Weiss, G.; Wodak, R.** (2000). *European discourse on Un/Employment. A Interdisciplinary approach to employment policy making and organisational change*. Amsterdam: Benjamins.

**Palier, B.** (2001). "Europeanising Welfare States: From the failure of legislative and institutional harmonisation of the systems to the cognitive and normative harmonisation of the reforms". *Paper presented at the conference Ideas, Discourse and European Integration*. Center for European Studies, Harvard University, 11-12 maig 2001.

**Pochet, P.; Natali, D.** (2005). "Hard and soft modes of governance: The participation of organised interest to the European network on pensions". Third contribution to the research project *The open method of coordination in the field of pensions and European integration*, carried out by the Observatoire Social Européen and financed by the Belgian Federal Public Service Social Security.

**Saint Martin, D.** (2001). "De l'Etat-providence à l'Etat d'investissement social: Un nouveau paradigme pour l'économie du savoir?". A: L. Pal (dir.). *How Ottawa Spends*. Ottawa: Carleton University Press.

**Salais, R.** (2006). "Reforming the European Social Model and the politics of indicator: from the unemployment rate to the employment rate in the European Employment Strategy". A: M. Jepsen; A. Serrano Pascual (ed.). *Unwrapping the European Social Model* (pàg. 189-213). Bristol: Polity Press.

**Salais, R.; Baverez, N.; Reynaud, B.** (1986). *L'invention du chômage: Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1980 aux années 1990*. Paris: Presses Universitaires de France.

**Schram, S.** (2000). "The medicalisation of welfare". *Social Text*62 (vol. 18, núm. 1, pàg. 81-107).

**Sennett, R.** (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

**Serrano Pascual, A.** (2008). "Is the Open Method of Coordination a Provider of Political Tools to Promote Gender Mainstreaming? A: V. Beveridge; S. Velluti. *Gender and the Open Method of Coordination*. Hampshire: Ashgate (en premsa).

**Serrano Pascual, A.** (ed.) (2001). *Enhancing youth employability through social and civil partnership*. Brussel-les: ETUI.

**Serrano Pascual, A.** (ed.) (2004). *Are activation policies converging in Europe? The EES for young people*. Brussel-les: ETUI.

**Serrano Pascual, A.; Crespo Suarez, E.** (2002). "El discurso de las instituciones europeas sobre la sociedad del conocimiento". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (núm. 97, pàg. 189-211).

**Serrano Pascual, A.; Crespo Suarez, E.** (2007). "The Government of Activation Policies by EU Institutions: Multi-level Governance without Political Government?" *Internacional Journal of Sociology and Social Policy* (vol. 27, núm. 9-10, pàg. 376-386).

**Serrano Pascual, A.; Magnusson, L.** (2007). (eds). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussel-les: Peter Lang.

**Topalov, C.** (1994). *La naissance du chômeur 1880-1910*. Paris: Albin Michel.

**Trubeck, D.; J. Mosher** (2003). "New Governance, EU Employment Policy and the European Social Model". A: J. Zeitlin; D. Trubeck (eds.). *Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.



**Walters, W.; Haahr, J. H.** (2005). *Governing Europe. Discourse, governmentality and European Integration*. Nova York: Routledge Advances in European Politics.

