
Políticas de empleo europeas

PID_00195408

Amparo Serrano Pascual
María Paz Martín Martín



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	8
1. El gobierno europeo de lo social. Gobernanza a múltiples niveles y el gobierno de las voluntades.....	9
1.1. Evolución histórica y herramientas del gobierno europeo	9
1.2. El método abierto de coordinación para el empleo: contexto de emergencia	12
1.3. El método abierto de coordinación como paradigma de gobierno del empleo a nivel europeo	13
2. El método abierto de coordinación y la regulación de desempleo: el caso de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE).....	19
2.1. Potencialidades y riesgos de la EEE	19
2.1.1. Aprendizaje político	19
2.1.2. Promoción de una cultura de la evaluación	23
2.1.3. La gobernanza a múltiples niveles	26
2.2. ¿Cómo funciona esta estrategia en la práctica? : El ejemplo de la activación	31
2.2.1. Divergencias en la implementación de la noción de activación	33
2.2.2. Procesos de convergencia en el paradigma de intervención	36
2.3. La ideología de la activación: Moralización de la ayuda social ...	37
2.3.1. Diagnóstico del problema: Del desempleo como “riesgo” a la “falta de adaptabilidad”	37
2.3.2. Principios legitimadores: De la regla de la solidaridad a la promoción de la responsabilidad individual	40
2.3.3. Normas de acción: De la desmercantilización como principio de los derechos sociales a la promoción de la ciudadanía económica	41
2.3.4. Definición del rol del Estado: Del Estado protector al Estado “tutor”	42
2.4. Conclusión	44
3. La noción de flexiguridad como emblemática del MSE.....	46
3.1. Ambigüedad semántica y polifonía normativa	48
3.2. La transformación de la noción de seguridad y las paradojas de la activación	49

Resumen	53
Glosario	57
Bibliografía	58

Introducción

Las instituciones europeas están teniendo un papel clave en los últimos años en la regulación y orientación de las políticas de empleo de los Estados miembros de la Unión Europea. Que este papel no sea muy visible y palpable no quiere decir que no sea importante, más bien todo lo contrario, de tal modo que esta intervención europea podría calificarse como una revolución silenciosa. Para entender el papel que juegan estas instituciones europeas, tendríamos que estudiar el particular modo de gobernanza que proponen, muy diferente al modelo de regulación social de las políticas de empleo que ha caracterizado a las sociedades industriales. Para entender este particular modo de gobierno de lo social que ejercen las instituciones europeas, es necesario explorar qué significa gobernar, qué son y qué regulan las políticas de empleo.

Las políticas sociales y de empleo son entendidas en estas páginas como el modo en que los poderes públicos organizan respuestas para aquellas cuestiones que una sociedad considera como problemas socioeconómicos importantes (generalmente ligados a la pobreza y desempleo) y, por tanto, centrales para mantener la cohesión social en una determinada colectividad.

Un aspecto central que caracteriza a las políticas de empleo, particularmente importante a la hora de estudiar la influencia de las instituciones europeas, es su dimensión ideológica. Las políticas de empleo se articulan en torno a nociones o paradigmas (como son el de desempleo, empleabilidad, activación o el más reciente de flexiguridad) que no solo definen los programas de intervención que se movilizan para combatir el desempleo, sino que también construyen el modo de percibirlo y juzgarlo.

Los conceptos que han nombrado históricamente la “ausencia de trabajo” integran marcos interpretativos que orientan la mirada que se dirige hacia el desempleo. El análisis de la evolución de los términos que designan a la privación de trabajo muestra un desplazamiento continuo de sentido, convirtiéndose así la falta de trabajo no solo en un objeto de conocimiento, sino también de transformación política. Tal como destaca Lecerf (2002) la aparición a finales del siglo XIX del concepto de desempleo transformó radicalmente la capacidad de intervención política de los sujetos que eran objeto de esta situación. La noción de desempleo no solo nombra una situación de exclusión social sino que, a un mismo tiempo, incorpora un juicio moral. Sin este juicio no habría habido paro, sino miseria. La exclusión del trabajo no sería sino un modo más de pobreza, un fenómeno natural frente al cual nos encontraríamos desarmados, al igual que lo estamos ante los fenómenos naturales. Al establecer una distinción positiva (carácter involuntario) en el seno de los “sin trabajo” (pri-

vación de trabajo) se desplaza la cuestión hacia un nuevo orden semántico y se activa un marco de sentido que nos remite al orden de las injusticias (véase cuadro n.º 1) (Lecerf 2002).

Cuadro n.º 1. De la pobreza al desempleo

La distinción entre pobreza y desempleo se estableció en función del carácter voluntario o no de la situación de privación de trabajo, que transformó, por tanto, la dirección de las atribuciones en la responsabilización frente a esta situación de desempleo. En realidad, las categorías actuales de empleo y de empleado se conforman históricamente a partir de la de sus contrarios, las de paro y parado. Podríamos decir, paradójicamente, que antes de haber empleo hubo paro, y es que la categoría de parado surge, en cierto modo, como un avance social, frente a la anterior categoría de pobre. La caracterización como parado para referirse a quienes no tenían trabajo implica una reorganización de los significados sobre el hecho de trabajar, de modo que los "pobres" (y objeto, por tanto, de leyes y actividades meramente caritativas, en las que se mezclaban conceptos morales como la pereza, con conceptos de orden público, como la peligrosidad social) pasan –poco a poco, y como consecuencia de un proceso de reformas sociales– a ser considerados como parados. El hecho de no trabajar ya no es considerado meramente como una cuestión personal, una carencia moral o física (consecuencia de ser perezoso o inválido) sino una carencia social, es no tener un empleo, estar en paro. La "invención" –como la llama Salais y otros (1984)– de las categorías de parado y paro lleva implícita una modificación de la categorización del "trabajo" y de las personas "con trabajo". El trabajo se convierte entonces en "empleo" y la persona con trabajo en "empleado".

El desempleo sería así caracterizado como un fenómeno social, resultado de decisiones políticas frente a las cuales es necesario actuar. La capacidad de nombrar la ausencia de trabajo con la ayuda de representaciones políticas, como es la de "des-empleo" –falta de empleo. ha permitido hacer visible el vínculo que estas situaciones tienen con relaciones asimétricas de poder y desigualdad política. La apropiación de esta categoría, por parte de los movimientos sociales de la época (fundamentalmente el movimiento sindical) facilitó la socialización del riesgo, frente a las nociones hegemónicas anteriores vinculadas a la culpa (Castel, 1997; Bilbao, 1997).

En el momento actual se está produciendo nuevamente un importante desplazamiento semántico de la categoría de ausencia de trabajo. A esta situación ha contribuido, en gran medida, la difusión, por parte de las instituciones europeas, de conceptos como son los de empleabilidad, activación, y el más reciente de flexiguridad. Una característica común de estas nociones, difundidas para nombrar la –así llamada– crisis del mercado de trabajo, es el énfasis puesto en el gobierno de las voluntades, que coincide con una tendencia ideológica, presente en diversos ámbitos sociales, a hacer de la dependencia una patología moral. Desde esta valoración, se condena la dependencia (o, más bien, interdependencia) que se deriva de la pertenencia a colectividades como el Estado o la sociedad misma (como veremos después con el rechazo a las así llamadas políticas pasivas) mientras que se obvia, y, por tanto, invisibiliza la dependencia vulnerabilizadora del mercado (entendida, entonces, como

Bibliografía recomendada

Para un interesante análisis acerca de la emergencia de categorías sociales que polarizaron el debate acerca de la exclusión "involuntaria" del trabajo, y con estas, el carácter social y político que adquiere el problema, véanse:

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.

“independencia”). Esta tendencia ideológica, ilustrativa de una tecnología de gobierno (gubernamentalidad) es particularmente visible en los discursos que están transmitiendo las instituciones europeas acerca del desempleo.

Objetivos

En los materiales didácticos que a continuación se presentan, el estudiante encontrará las herramientas básicas para alcanzar los siguientes objetivos:

- 1.** Llegar a conocer el particular modo de regulación de la cuestión social llevado a cabo por las instituciones europeas.
- 2.** Identificar el rol que juega la estrategia de intervención para el empleo definida por las instituciones europeas y analizar su impacto en las políticas de empleo nacionales.
- 3.** Familiarizarse con y sean capaces de utilizar conceptos analíticos como: paradigma de intervención, gobernanza multinivel, gobierno de las voluntades, gubernamentalidad, tecnologías de gobierno, doxa, etc.
- 4.** Adquirir un hábito reflexivo dirigido a entender el papel ideológico que juegan los modos de nombrar las políticas sociales.
- 5.** Indagar en los cambios planteados en los modos de intervenir frente a la exclusión social.
- 6.** Comprender el vínculo estrecho que existe entre la regulación del trabajo y la regulación de la protección social.
- 7.** Analizar algunas de las consecuencias de las mutaciones en el paradigma de protección social.
- 8.** Desarrollar y poner en práctica un análisis crítico.

1. El gobierno europeo de lo social. Gobernanza a múltiples niveles y el gobierno de las voluntades.

1.1. Evolución histórica y herramientas del gobierno europeo

A fin de entender la naturaleza del gobierno europeo de las políticas de empleo, es necesario realizar un breve análisis del proceso histórico de institucionalización de este modelo de regulación social ¿hasta qué punto la construcción social a nivel europeo ha puesto en marcha un modelo social coherente? Como veremos, dos rasgos, aparentemente contradictorios, caracterizan su evolución. Por un lado, se ha generado una expansión de la agenda social abordada a nivel supranacional (europeo) pero, por otro, se han desarrollado nuevos modos de regulación, a favor de métodos no vinculantes, que apelan a la “voluntad” para cooperar por parte de los actores sociales e institucionales implicados. El uso de directivas europeas para regular las intervenciones en el dominio social se ha visto limitado, pero se han ampliado y diversificado los mecanismos de regulación supranacional de cuestiones sociales, como son el método abierto de coordinación para la regulación del empleo, de la protección social, de la educación, etc., el fomento del diálogo social a nivel europeo y la política redistributiva de los fondos estructurales. Sin embargo, el carácter fragmentado de sus ámbitos de intervención explica la falta de coherencia en el conjunto de propuestas que podría caracterizar al modelo social europeo. La legislación europea ha sido considerada como complementaria a la nacional, funcionando así como una red de protección mínima (*minimum safety net*). Los resultados de los diferentes métodos abiertos de coordinación o del diálogo social han servido más como una orientación para la política nacional que como verdadero timón de esta.

La evolución de la política social comunitaria es el resultado de un conjunto complejo de tensiones y búsqueda de equilibrios y compromisos políticos entre los niveles nacionales y supranacionales, dimensiones sociales y económicas, actores sociales e institucionales supranacionales y de la proliferación de diversos modos de regulación.

El contenido del modelo social europeo (MSE) (véase cuadro n.º 2) es por tanto el resultado de la forma como diversos actores sociales, económicos e institucionales se han reapropiado de los diversos tratados europeos y de diversas estrategias de alianzas y compromisos establecidos entre estos.

Lectura recomendada

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

Este apartado se basa en gran medida en este artículo.

Cuadro n.º 2. ¿Qué significa la noción de modelo social europeo (MSE)?

La noción de MSE presenta un importante carácter ambiguo y, muchas veces, normativo. Es un concepto que ha sido instrumentalizado abusivamente a nivel político, haciéndose de este una noción profundamente ambigua y polisémica. Es más, esta noción se sustenta en gran número de asunciones (como la de que compartimos valores comunes en el interior de Europa, que existen más semejanzas en términos de instituciones sociales entre países europeos que entre los diversos bloques geográficos, que nos encontramos instalados en un nuevo estadio económico, etc.), que han sido escasamente probadas empíricamente.

De las diversas acepciones bajo las que aparece este concepto, podríamos destacar cuatro (Jepsen y Serrano Pascual, 2005):

- Definición sustantiva del concepto MSE. En este caso el concepto de MSE se refiere al conjunto de instituciones, valores y regulaciones políticas compartidas en el interior de la UE. Bajo esta acepción, se plantea implícitamente una dicotomía entre el modelo social “europeo” y el modelo “americano” (EE. UU.). Europa dispondría así de un modelo distintivo de regulación política de la economía de mercado, que implica generosas transferencias sociales y servicios y un sistema elaborado de relaciones industriales. El concepto de MSE haría referencia, en unos casos, al conjunto de instituciones que garantizan logros sociales históricamente adquiridos (protección social redistributiva, organización coordinada de diversos intereses y resolución de conflictos sociales por medios consensuados) o valores solidarios (socialización del riesgo, igualdad social, etc.) en otros, a los resultados sociales (amplia cobertura social, mayor igualdad salarial, distribución de los ingresos).
- MSE como un modelo ideal. En este caso, con el concepto de MSE se apela a las así llamadas “mejores prácticas” en la consecución articulada de dos objetivos, la promoción de la cohesión social y el crecimiento económico. Bajo esta definición, se adoptan como modelos ideales los propios de países como los nórdicos, Países Bajos, etc. dado el adecuado equilibrio conseguido entre eficiencia económica y justicia social. Estos modelos actúan como referentes ideales hacia los que podrían dirigirse otros países miembros.
- MSE como un proyecto social transnacional emergente en una encrucijada entre diversos modelos del capitalismo. Se entiende el concepto, en este caso, como un proyecto hacia el que nuestras sociedades europeas han de dirigirse para evitar la así llamada “euroesclerosis”. Curiosamente, esta forma de entender el MSE apela a la superación y revisión del concepto tal y como fue definido en su primera acepción (“modernización del MSE”).
- MSE como proyecto político identitario. En este caso, se plantea la necesidad de construir un proyecto compartido, no tanto basado en valores o en instituciones comunes, sino más bien en recetas e instrumentos políticos comunes. Dada la gran diversidad institucional y normativa en el interior de Europa, el MSE puede ser entendido, en este caso, como un instrumento de elaboración de una identidad compartida. Esta identidad vendría constituida por la propuesta y difusión de recetas comunes con las que resolver problemas en el mercado de trabajo, que son, a su misma vez, contruidos institucionalmente como compartidos. En este caso, la política de indicadores comunes, de intercambio de buenas prácticas, y la asunción del “lenguaje” político propuesto por las instituciones europeas para definir el debate, forma parte de este proyecto político de construcción de desafíos e instrumentos compartidos. La Estrategia Europea para el Empleo puede entenderse en estos términos. El núcleo de esta identidad, que estaría por construir, se basaría no tanto en la apelación a valores compartidos, sino más bien en la difusión de marcos cognitivos que permitan construir problemas (inactividad, “des-empleabilidad”, adaptabilidad, euroesclerosis) y recetas políticas comunes (paradigmas de intervención como la activación, flexi-seguridad, etc.).

Si las tres primeras acepciones son muy discutidas y discutibles científicamente por las asunciones altamente polémicas bajo las que se asientan, se considera que tal vez la cuarta acepción del concepto permite aprehender los procesos en juego con esta institucionalización de la cuestión social a nivel supranacional. Por ello, se considera que, en el análisis de este modelo, es importante centrarnos en los principales instrumentos con los que cuentan las instituciones europeas para edificar esta identidad común del proyecto europeo. Uno de los instrumentos más importantes y representativos de este MSE viene definido por la regulación supranacional de las cuestiones vinculadas al trabajo (y a su carencia) a partir de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE). Como veremos con el ejemplo de la activación, la Estrategia Europea para el

Empleo regula no solo cuestiones vinculadas al mercado de trabajo, sino que plantea también nuevos referentes normativos en torno a los cuales articular el Estado social, así como un replanteamiento en la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el trabajador y el empleador.

En la evolución del proyecto social europeo, pueden distinguirse cuatro fases (Goetschy 2005):

- Los primeros avances comunitarios se inscriben en la lógica de integración económica europea (mercado común). La comunidad económica europea no podía intervenir más que en ámbitos muy específicos, como son, la movilidad de la mano de obra, la información y consulta de trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, la formación profesional y la igualdad de oportunidades, lo que dio lugar a gran número de directivas. Se impusieron una serie de disposiciones jurídicas, a fin de facilitar el buen funcionamiento del mercado de bienes y servicios, de capitales y de trabajadores. La definición de competencias era, sin embargo, muy limitada y los avances sociales extremadamente lentos.
- Una segunda fase se inscribe en una lógica social voluntarista, en la cual, los avances sociales europeos en los años ochenta son frenados por la reticencia de algunos Estados miembros a adoptar nuevas disposiciones legislativas que, tras las profundas crisis de desempleo, pudieran cuestionar la demanda de flexibilidad de los mercados de trabajo.
- Una nueva etapa en la integración económica europea (instalación del mercado interior en 1992) ha ido acompañada de una búsqueda de reforzamiento de la dimensión social, a fin de legitimar este gran mercado y corregir y neutralizar sus potenciales consecuencias sociales negativas. Con el tratado de Maastrich, se incrementaron las competencias sociales comunitarias, y se insiste en el papel de la vía contractual, con la posibilidad de negociar acuerdos colectivos europeos. Al mismo tiempo que se incrementan las competencias comunitarias (en unos casos por mayoría cualificada, en otros por unanimidad) se diversifican también los modos de regulación de lo social, y se introduce el principio de subsidiaridad, lo que limita la intervención comunitaria. Se multiplica así el número de medidas europeas, pero la mayoría de estas se trataban de prescripciones mínimas.
- En la segunda mitad de los años noventa puede observarse una doble tendencia, por un lado, a la ampliación de las competencias sociales de las instituciones europeas, por otro, a la transformación del método de regulación, imponiéndose como mecanismo de regulación el así llamado método “abierto” de coordinación. La institucionalización de la Estrategia Europea para el Empleo es el resultado de este proceso, que va a extenderse, más tarde, a otros dominios sociales como son la inclusión social (2000) las pensiones (2001) la educación y la formación (2002).

1.2. El método abierto de coordinación para el empleo: contexto de emergencia

La Estrategia Europea para el Empleo, institucionalizada en el año 1997 tras el Consejo de Luxemburgo, puede entenderse como uno de los procesos de regulación supranacional de “la cuestión social” más ambiciosos desde los orígenes del proyecto europeo. Esta Estrategia Europea para el Empleo (EEE) plantea la intensificación de la cooperación entre el nivel nacional y el europeo, con el fin de articular una estrategia coordinada entre ambos niveles para la promoción del empleo y la lucha contra la exclusión social. No consiste, por ello, en una división de responsabilidades entre el nivel europeo y el nacional, ni tampoco en una armonización de las regulaciones del mercado de trabajo entre los distintos Estados miembros, sino en una coordinación entre estos dos niveles a fin de articular respuestas más adecuadas a los procesos de globalización económica.

Las externalidades producidas por los procesos de europeización de la política económica han puesto de manifiesto la necesidad y pertinencia de esta regulación supranacional de las políticas de empleo. En primer lugar, tras la UEM (Unión Económica y Monetaria) se establece una importante asimetría entre las políticas monetarias y económicas, altamente integradas a nivel europeo, y las políticas de promoción de la protección social, que permanecen bajo el control del nivel nacional. Esto puede generar la supremacía de las reglas de integración económica europea (mercado interno, unión monetaria, pacto de estabilidad) frente a las dimensiones vinculadas a la justicia y a la cohesión social.

En segundo lugar, tras la aceleración en el proceso de integración económica europea y, con esta, las nuevas reglas de juego impuestas a nivel supranacional, el margen de maniobra de los Estados miembros para aplicar las políticas tradicionalmente utilizadas con fines sociales, como son la devaluación de la moneda con fines competitivos, el ajuste de las tasas de interés nacional, las políticas de déficit público, el recurso a las ayudas del Estado y a la contratación en el sector público, el ajuste de los tipos de cambios, políticas potencialmente inflacionistas, otras políticas fiscales, etc. va a verse muy mermado. Con una política monetaria común y restricciones en la política fiscal, se limita la capacidad de los Estados miembros de llevar a cabo políticas macroeconómicas potencialmente favorables a la cohesión social y se restringe su margen de maniobra para determinar el nivel de gasto público. Esta situación se ha acentuado tras la reciente crisis económica.

Finalmente, está el riesgo de presión a la baja en los salarios, en las cargas impositivas y en el sistema de seguridad social (*dumping* social), dada la facilidad con la que las empresas pueden trasladar el lugar de producción de unos países europeos a otros. Esto es particularmente importante con la ampliación de la Unión Europea a los países del Este.

En este nuevo escenario, los diversos Estados Miembros (EM) son conscientes de compartir un mismo problema, el desempleo, que además va adquiriendo progresivamente un papel central en los debates públicos. La creación del método abierto de coordinación se presentará como arma compartida para una estrategia europea de lucha contra el desempleo. A continuación resumimos sus principios de funcionamiento.

1.3. El método abierto de coordinación como paradigma de gobierno del empleo a nivel europeo

El método abierto de coordinación (MAC) con el que se regulan en gran medida las cuestiones relativas al empleo, formación y exclusión social a nivel supranacional, es emblemático de los nuevos modos de regulación social que se están extendiendo en esta reciente fase del modelo económico. Consiste en un nuevo modo de gobernanza articulado en torno a tres ejes:

- Frente a la formalización sustantiva de la norma, la deformalización y desustancialización de los recursos normativos (regulación procedimental).
- Frente a la centralización normativa, la descentralización deliberativa (gobernanza inter-normativa a múltiples niveles).
- Frente a la regulación exógena, la movilización de recursos alternativos con los que promover la autorregulación.

1) Deformalización de los recursos normativos (regulación procedimental)

Respecto al **primer aspecto**, el MAC implica un acuerdo entre los Estados miembros, no tanto respecto al contenido de los preceptos sociales, sino más bien de sus rituales, de los mecanismos y modalidades de negociación de estos preceptos, de tal modo que estos son sometidos a un proceso de progresiva reinención. Los recursos normativos movilizados por las instituciones europeas promueven una regulación procedimental (difusión de rutinas procedimentales) que consiste en el establecimiento de una serie de “rituales” dirigidos a la difusión de paradigmas epistémicos (Pochet y Natali 2005) (véase cuadro n.º 3). Estos, a su vez, se estructuran en torno a conceptos que se difunden a nivel nacional. La difusión de estos conceptos contribuye a enmarcar los debates de los Estados miembros acerca de las cuestiones vinculadas con las crisis de empleo y cohesión social, ejerciendo así una importante influencia socio-cognitiva, tal y como veremos con el ejemplo de la activación. Este poder regulador de la Unión Europea consistente en su capacidad de armonización de ideas, representaciones y metas políticas (Palier 2001) explica el importante lugar que ocupa el marco interpretativo europeo en la rearticulación de la cuestión social a nivel nacional. La peculiar fuerza reguladora de las instituciones europeas radica en su capacidad de intervenir en una política de producción de sujetos. Como plantea Walters y Haahr (2005, pág.13) “el poder

funciona conforme a modos de gobierno de nosotros mismos: nos empuja a adoptar subjetividades, como la de demandante de empleo activo, ciudadano empoderado, consumidor exigente, etc.” (traducción de las autoras.).

Cuadro n.º 3. Método abierto de coordinación

Este método consiste en las siguientes etapas: Las instituciones europeas proponen una serie de líneas directrices, que consisten en medidas y objetivos generales, muchas veces, agrupadas en torno a conceptos (“activación”, “empleabilidad”, “flexibilidad”, etc.); estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte de los Estados miembros (programas nacionales de reforma); se identifican una serie de indicadores (*benchmarking*) con los que comparar las evoluciones de los EM e identificar lo que han sido denominadas “mejores prácticas”; se genera un proceso de evaluación, revisión y control por parte del grupo de pares y de las instituciones europeas (Informe conjunto anual sobre el empleo).

Esta regulación es “abierta” (*soft regulation*) a fin de ajustarse a las nuevas condiciones económicas, a la enorme variación de situaciones en el interior de Europa, y al principio de subsidiaridad que caracteriza a este proyecto europeo. En este sentido, esta regulación no se basa en reglas detalladas, sino más bien en la instauración de “procedimientos” generales (que hemos descrito antes) que permiten una mayor flexibilidad, variación y libertad.

El calificativo de *abierto* en el grupo de conceptos “método abierto de coordinación” alude fundamentalmente a tres significados. En primer lugar, el concepto “abierto” enfatiza al carácter no obligatorio en el que se basa esta regulación. Si bien se trata de promover objetivos e indicadores comunes, la forma de llevarlos a cabo es abierta, en función de elecciones políticas y de la situación social y económica a nivel nacional. En segundo lugar, se entiende “abierto” como opuesto a burocrático, esto es, abierto a la discusión, pudiéndose así ajustar a posibles cambios en la situación económica y social o a los resultados de evaluaciones de políticas previas. En tercer lugar, es “abierto” ya que promueve la participación de diversos actores sociales. Trata de estimular la cooperación y participación de diversos actores que pertenecen a varios niveles –geográfico, social, administrativo, etc.– bajo el principio de “partenariado”.

2) Descentralización deliberativa (gobernanza a múltiples niveles)

Un **segundo rasgo** que caracteriza al MAC es su carácter internormativo, lo que se denomina más comúnmente “gobernanza a múltiples niveles”. La promoción de este modo de gobernanza permite responder a la crisis de legitimidad democrática ante la que se enfrentan las instituciones europeas. Sustituye una perspectiva centralizada, basada en un modelo formal de subordinación, por un modo de regulación que busca la implicación de gran número de actores en los procesos de toma de decisiones y ajustar así una gama tan amplia de perspectivas políticas e intereses sociales. Con este modelo de gobernanza a diversos niveles, las instituciones europeas negocian legitimidad no solo a nivel político (tras el profundo déficit democrático del que se acusa a las instituciones europeas) sino también a nivel técnico (“rendimiento estadístico” y eficacia social).

Un objetivo nuclear de esta gobernanza internormativa es la promoción de un Estado reflexivo dirigido a incentivar “diálogos entre políticas” y la creación de **espacios de deliberación mutua y negociación constante** entre diversos grupos y actores sociales. Se trata de estimular la cooperación y participación de diversos niveles –geográfico, social, administrativo, etc.– bajo el principio de “partenariado” (gobernanza a múltiples niveles). La movilización

de diversos actores persigue la consecución consensuada y negociada de los fines acordados. Se pretende fomentar, de este modo, un cierto aprendizaje político (véase cuadro n.º 4).

Cuadro n.º 4. Aprendizaje político

Los principales mecanismos promotores del aprendizaje político son el intercambio y transferencia de experiencias en políticas del mercado de trabajo entre los diversos Estados miembros, la identificación de paradigmas comunes de intervención, la difusión de las así llamadas “mejores prácticas”, la evaluación del grupo de pares y la implicación de diferentes actores y niveles (regional, local, nacional, interlocutores sociales, ONG, etc.). Debido a su naturaleza flexible y abierta, logros recientes pueden ser supervisados regularmente y las medidas de empleo pueden ser redefinidas en función de los resultados de estas evaluaciones, presionando a los Estados miembros a mejorar la eficiencia de las políticas de empleo (Goetschy 2005). De este modo, la Estrategia Europea para el Empleo incita a los Estados miembros a comparar sus propios resultados con los de otros países, pudiéndose así impulsar a los actores a redefinir colectivamente los objetivos y las políticas (Trubek y Mosher 2001). Este ejercicio permite la comparación de los resultados de cada país con los de su grupo de pares, y el uso de indicadores pretende incitar a la mejora continua de estas políticas.

Esta apelación a la participación plural de gran número de actores sociales y políticos para el establecimiento de sus propuestas y su progresiva revisión permite ajustarlas, de forma abierta, a posibles cambios en la situación económica y social o a los resultados de evaluaciones de políticas previas. Este modelo de regulación podría así calificarse como de “invención” deliberativa de un orden normativo en función de registros múltiples que explica el carácter contingente y procesual de sus propuestas.

Estos procesos de internormatividad deliberativa promueven una negociación reflexiva de los procedimientos y los métodos, así como del contenido de las propuestas. Las propuestas pueden entenderse como compromisos políticos provisionales entre voces asimétricas, lo que explica la creatividad y fertilidad terminológica de las instituciones europeas, así como el carácter híbrido de sus conceptos –tal es el caso de emple-(h)abilidad, activ-ac(c)ión, flexi-(se)guridad.

Dado este característico trabajo semántico y el importante poder simbólico en manos de las instituciones europeas, diversos actores luchan por ocupar un espacio político en el seno del discurso europeo. La arena europea puede así entenderse como un espacio para las luchas políticas, que no serían sino batallas cognitivas por el poder para imponer una visión del mundo social así como para invocar marcos y representaciones sociales bajo las que percibir los problemas nacionales. Se trataría así de un espacio social donde diversos actores pugnan por poder simbólico. Los conflictos políticos se articulan, en parte, como conflictos semánticos. El espacio supranacional se convierte en un ámbito para la lucha de ideas y enfrentamiento político de diversas voces.

3) Promoción de la autorregulación

Un **tercer rasgo** que caracteriza este método de coordinación es el de dirigirse a la promoción de la autorregulación. Este modo de gobernanza puede entenderse como inspirado en las nuevas éticas de gestión empresarial (Alonso y Fernández 2009). Son incorporadas metáforas procedentes del mundo económico, en particular, de los nuevos modos de gestión organizacional que inciden en la regulación actitudinal. Conceptos importados de las narrativas dominantes en los nuevos modos de gestión organizacional, como “mejores prácticas, *benchmarking*, revisión del grupo de pares, partenariado, contrato, automejora, descentralización, otorgar espacios de autonomía, vigilancia mutua” (Walters y Haahr 2005, pág. 19) caracterizan este tipo de estrategia. El objetivo es inducir una lógica de optimización del “rendimiento social” en el interior de la UE. Esta colonización de metáforas procedentes del mundo empresarial se ve plasmada en su particular modo de “gestión por objetivos”. Se establece una serie de indicadores que cuantifican los objetivos con el fin de **medir cuantitativamente** las evoluciones de los diversos Estados miembros (EM) hacia la consecución de estos y se define un plazo en el que estos objetivos tienen que ser realizados (véase cuadro n.º 5).

Cuadro n.º 5. Indicadores cuantitativos

Los indicadores cuantitativos planteados en la Estrategia de Lisboa del 2000 fueron, entre otros, los siguientes: una tasa de empleo global del 70 por 100, una tasa de empleo femenino del 60 por 100 y una tasa de empleo de los trabajadores mayores del 50 por 100 en el año 2010; cada desempleado debe poder acceder a una ayuda (formación, re-educación, prácticas laborales, una oferta de trabajo o una medida de empleabilidad) antes de llegar a seis meses de desempleo en el caso de los jóvenes y a 12 meses en el caso de los adultos, combinada, cuando sea necesario, con asistencia para la búsqueda de trabajo; el 25% de los desempleados de larga duración participará en una medida activa.

Los últimos indicadores adoptados proceden de los objetivos clave de la Estrategia Europea 2020 (véase cuadro n.º 6) y son: El 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; el 3% del PIB de la UE debería ser invertido en I+D; debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía; el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos; el riesgo de pobreza debería reducirse en 20 millones de personas (bajo las tres formas de medirla).

Se contribuye a las prácticas de visibilización de los “rendimientos sociales” a través de gráficos y cuadros comparativos que estimulan una estrategia de autogobierno (Walters y Haahr 2005). Para ello, las instituciones europeas disponen de un potente aparato estadístico, del que Eurostat es ejemplo, y que constituye una de sus herramientas de gobierno. A través de este aparato estadístico se producen categorías estadísticas y se induce la medición estadística de los progresos sociales codificados bajo estas categorías de forma comparada. Cada país miembro es reducido a un grado suficiente de homogeneidad para ser categorizable y codificable bajo indicadores estadísticos, contribuyendo así, a un mismo tiempo, a crear un destino (modelo) común (europeo) (Jep-

sen y Serrano 2005). Se trata de inducir en los Estados miembros una lógica competitiva de rendimiento estadístico (Salais 2006) y de otorgar espacios de autonomía con el objetivo de mejorar la eficiencia de estas políticas.

Las instituciones europeas promueven así una lógica competitiva entre los EM, sometiendo a un continuo “proceso competitivo de autosuperación” (Walters y Haahr 2005, pág. 131) y establecen un método de continua evaluación del progreso y de sistemática comparación, diacrónica –entre países–, y sincrónica a lo largo del tiempo, a fin de controlar la evolución de los indicadores microeconómicos de los EM. Se trata de fomentar que los Estados miembros se transformen, en sentido amplio, en “organizaciones que aprenden”.

Por tanto, la regulación europea en el dominio de lo social y del empleo se está apoyando, cada vez más, en el ejercicio de presiones endógenas (persuasión, adoctrinamiento, difusión de paradigmas de concepción y articulación de la cuestión social) que en la imposición de coacciones exógenas (legislaciones, sanciones económicas). Este modo de regulación presenta un considerable poder para difundir una **doxa articulada** en torno a ciertos conceptos (flexiguridad, empleabilidad, activación, perspectiva integral de género, envejecimiento activo, etc.), que llegan a convertirse en nudos de vertebración del discurso político (y en muchos casos, científico) nacional. Y aunque estos conceptos parecen encontrarse en permanente redefinición y cuestionamiento, como parte de una “batalla de ideas” en el espacio europeo, su estado de permanente difusión y repetición mántrica los sume en un proceso de reificación, con un grado de consolidación suficiente como para canalizar y reactualizar proyectos e identidades colectivas, establecerse como nuevos referentes normativos y fijar marcos interpretativos alternativos.

La eficacia simbólica del “lenguaje” difundido por las instituciones europeas procede en parte de su apelación autorreferencial a la “expertocracia” (expertos que participan en el diseño de propuestas de la Comisión europea) y al mundo científico como instancias productoras de ideas y diseños políticos exclusivamente técnicos y, por ello, auto-proclamados política y moralmente neutros. A esta legitimidad también contribuye un conjunto de rutinas procedimentales (*benchmarking*, intercambio de buenas prácticas, preparación de los programas nacionales de reforma, prácticas de visibilización y contabilización de los “rendimientos sociales” a través de gráficos y cuadros comparativos, etc.).

El foro europeo se ha convertido en un espacio de “luchas de palabras” a fin de conseguir beneficio simbólico. La hegemonía de determinadas “voces” y conceptos es el resultado de un frágil equilibrio de fuerzas asimétricas entre estos actores que participan en el espacio europeo.

La difusión de estas nociones se dirige no solo (o no tanto) a combatir el desempleo sino también a producir una forma de nombrarlo, afirmando así una biopolítica de producción de identidades en el trabajo. En este sentido, estas nociones contribuyen a asentar los rituales sociales con los que legitimar un orden económico. Estas políticas de empleo son, por tanto, indisociables de un modelo productivo y de un orden ideológico al que ayudan a legitimar.

2. El método abierto de coordinación y la regulación de desempleo: el caso de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE)

2.1. Potencialidades y riesgos de la EEE

La EEE presenta, tal y como hemos discutido en líneas anteriores, un considerable potencial al poder actuar como un importante vector de eficacia política y de cohesión social.

- Puede servir como un importante instrumento de **aprendizaje político**, facilitar el cambio en las prioridades políticas, y servir para estimular una voluntad política en los distintos Estados miembros (a);
- puede promover una **cultura de la evaluación**, así como facilitar los **instrumentos metodológicos** necesarios para inducir una intervención eficaz (útiles estadísticos, nuevas instituciones, etc.) (b);
- y puede estimular la sensibilización social y la toma de conciencia frente a algunos problemas sociales que permanecen muchas veces subestimados y ocultos, así como la promoción de **oportunidades políticas** para los diversos miembros de la sociedad civil (c).

Estos son los ejes nucleares que, en nuestra opinión, podrían hacer de la EEE y del proyecto social de las instituciones europeas promotores de una respuesta emancipadora frente a la hegemonía globalizada de la lógica del mercado.

2.1.1. Aprendizaje político

1) ¿Tiene la EEE impacto a nivel nacional?

El método abierto de coordinación puede servir como un instrumento de aprendizaje político, a través del intercambio y transferencia de experiencias en políticas del mercado de trabajo entre los diversos Estados miembros, la identificación de paradigmas comunes de intervención, la difusión de las así llamadas “mejores prácticas”, la evaluación del grupo de pares y la apelación a la implicación de diferentes actores y niveles (regional, local, nacional, partenaires sociales, ONG, etc.). En este sentido, puede decirse que las instituciones europeas están jugando un importante papel socializador. Debido a su naturaleza flexible y abierta, logros recientes pueden ser supervisados regularmente

y las medidas de empleo pueden ser redefinidas en función de los resultados de estas evaluaciones. Todos estos factores podrían empujar a las políticas nacionales y europeas a un Estado “reflexivo”, presionando a los Estados miembros a mejorar la eficiencia e impulsar la reflexividad política de las políticas de empleo.

Sin embargo, el Método Abierto de Coordinación de la EEE no es ni vinculante en términos legislativos ni dispone de la capacidad de sancionar, como es el caso con la integración económica. A diferencia de la Unión Económica y Monetaria, la EEE se basa en una serie de orientaciones y recomendaciones y no se aplica ningún tipo de sanción cuando un país no cumple las líneas directrices propuestas por las instituciones europeas. Por ello, la Estrategia Europea para el Empleo no es comparable con los criterios claramente definidos y verificables, disponibles para la convergencia económica, en donde se puede penalizar a aquellos países que no cumplen con estos criterios de convergencia. Es más, uno de los instrumentos reguladores de la Comisión Europea, la Declaración de Recomendaciones a los Estados miembros, puede convertirse en un útil excesivamente débil.

La Comisión Europea se encuentra en una posición delicada en la que tiene que llegar a un equilibrio entre, por un lado, la presión ejercida a los Estados miembros para cooperar en el proceso, y por otro lado, evitar que se sientan acosados ante una posible crítica, lo que podría afectar a la voluntad de los Estados miembros para cooperar. Por tanto, el poder en manos de este método de regulación, basado en la presión del grupo de pares y en la capacidad para servir como un instrumento para el aprendizaje político, es bastante limitado. Las instituciones europeas pueden inducir el intercambio de las mejores prácticas, pero sería demasiado arriesgado políticamente estimular una discusión de las “malas prácticas” o políticas ineficaces, de las que es tan o más importante sacar también conclusiones. Este método implica un proceso voluntario de cooperación, y como tal, los beneficios de esta estrategia dependen de la actitud de los actores nacionales frente a este proceso de regulación.

Este carácter “abierto” que presenta el MAC, y que supone, en gran medida, su punto más fuerte, constituye también su principal debilidad. A fin de mantener objetivos “abiertos”, los principales conceptos de la EEE son extremadamente vagos y ambiguos (empleabilidad, activación, flexibilidad, partenariado, modelo social europeo, etc.). Esta vaguedad que prevalece en los conceptos facilita que los Estados miembros incorporen estos términos aparentemente sin mayores consecuencias, mientras continúan con las políticas previamente existentes. Esto ha conducido a algunos autores a argumentar que la redacción de los Planes Nacionales de Reforma (PNR) (véase cuadro nº 3) no constituye, en muchos casos, sino un mero ejercicio formal y burocrático, que consiste en traducir prácticas anteriores en el “lenguaje” propuesto por las instituciones europeas. Como resultado de este ejercicio formal, la mayoría de estos planes (PNR) no consiguen adoptar una perspectiva integral, y no especifican claramente objetivos concretos, recursos disponibles para su implementación, así

como las implicaciones presupuestarias o los indicadores disponibles para la evaluación. Se trata muchas veces de una lista de medidas individuales, sin ningún tipo de integración, y sin ninguna especificación de plazos para su realización.

Sin embargo, esta vaguedad de los conceptos bajo los que se articula la EEE es también una fortaleza del MAC, ya que permite adaptar esta estrategia a diversos mercados de trabajo, y contextos sociopolíticos nacionales. Los principales conceptos de la EEE son tan generales (polisémicos y ambiguos) que pueden ajustarse sin problemas a diversos modelos de Estado social y a filosofías políticas variadas. Es más, el simple ejercicio de reclasificar políticas existentes dentro del marco conceptual planteado en las líneas directrices para el empleo tiene en sí mismo un importante impacto ideológico. Un cierto vocabulario (empleabilidad, partenariado, activación, perspectiva integral de género, competencias, etc.) se ha extendido en los discursos políticos nacionales. Esta adopción del “lenguaje” propuesto por las instituciones europeas ha tenido un impacto político importante en la construcción del problema de desempleo o/y de la pobreza, influyendo así en la delimitación de las principales líneas en torno a las cuales se articula el debate y en el modo como es descrito el problema. Aunque estos conceptos no han sido inventados por las instituciones europeas, sin embargo, han sido popularizados por estas, y se ha hecho de ellos términos oficiales con los que articular las discusiones en torno al desempleo y a la exclusión social.

Por tanto, las instituciones europeas juegan un papel central en la orientación de la dirección del debate (papel socializador) interviniendo así en la construcción de los términos empleados para designar el problema de exclusión del mercado de trabajo, y proponiendo así marcos comunes de referencia. La EEE está dando forma a los términos bajo los que se debaten las políticas de empleo nacionales y ha promovido, de este modo, nuevas formas de pensar y discutir el problema de desempleo y de exclusión social, estableciendo, por ejemplo, una causalidad lineal entre desempleo e imposición fiscal, tasa de desempleo y crecimiento económico, seguro de desempleo y tasa de actividad. La tasa de actividad sustituye a la de desempleo como referente clave, y la formación en alternancia pasa a ocupar un lugar central en el debate.

Las instituciones europeas han jugado, por tanto, un papel central no solo en la definición de los términos del debate, sino también en la integración de algunos aspectos en la agenda nacional. En áreas como la formación en alternancia, envejecimiento activo, igualdad de oportunidades, etc., se han producido importantes cambios en la concepción política de los Estados miembros. Sin embargo, si en cuestiones como la empleabilidad y la activación, así como en la igualdad de oportunidades, esta estrategia parece haber jugado un papel central, al menos en la orientación de debates públicos y discusiones políticas,

su impacto ha sido muy limitado, en cambio, en otros aspectos como son las transformaciones organizacionales, cambios en el modelo productivo, calidad del trabajo y creación de trabajo.

Este proceso de convergencia promovido por las instituciones europeas puede variar considerablemente de país a país. Si en países como los nórdicos esta referencia a Europa parece tener más bien resultados negativos, este no es el caso en los países del sur de Europa. Por otro lado, esta tendencia a la convergencia puede ser más obvia en países cuyas filosofías políticas se adaptan mejor a los principales objetivos e ideologías de la EEE. Las filosofías políticas propias de los países nórdicos o de Reino Unido pueden encontrarse más cercanas a algunos de los conceptos promovidos por la Estrategia Europea para el Empleo, y particularmente el concepto de activación, que en el caso de los países continentales (como Alemania, Francia, etc.) o del sur de Europa. Los informes de evaluación de países como el Reino Unido y Dinamarca señalan que los desarrollos en las políticas de empleo han coincidido en gran medida con los fines de la EEE, pero no hay evidencia de un vínculo causal, directo y automático, entre ambos procesos. Parece que este proceso está teniendo un papel más importante en países continentales o en el sur de Europa, ya que está orientando los debates hacia nuevos términos e integrando temas que, sin la existencia de la EEE, no hubieran sido probablemente tan debatidos.

Otra de las posibles debilidades del método abierto de coordinación, bajo el que se regula la EEE, procede de este carácter laxo de su regulación. Esta regulación, basada más en la persuasión que en el establecimiento de las condiciones estructurales para regular los intercambios sociales, corre el riesgo de convertirse en una puerta abierta a la desregulación. La debilidad reguladora del método abierto de coordinación puede servir como un útil con el que reforzar una integración negativa (erosión de regulaciones previas) más que una integración positiva (construcción de reglas comunes). No existe una legislación social europea que pueda servir como contrapeso legal a la supremacía de las leyes de competición económica de la UEM.

Es más, “Europa” puede utilizarse como un recurso político para legitimar cambios políticamente polémicos y delicados. Este recurso estratégico puede facilitar la implementación de políticas impopulares por parte de los gobiernos nacionales, aludiendo a la falta de control del gobierno nacional frente a ciertas áreas y delegando responsabilidades a la dimensión europea. A través de una estrategia de “externalización de las presiones”, se facilita la implementación de reformas impopulares, culpándose de ello a las instituciones europeas.

2) ¿Se promueve el aprendizaje político a partir de las transferencias de políticas del mercado de trabajo entre los Estados miembros?

La EEE puede promover un aprendizaje político mediante el intercambio de información y de las “mejores prácticas”. Con este proceso de identificación, difusión e intercambio de las “mejores prácticas”, la Estrategia Europea para el

Empleo busca promover el concepto de “aprendizaje mutuo”. Incita a los Estados miembros a comparar sus propios resultados con los de otros países, pudiéndose así impulsar la redefinición colectiva de los objetivos y de las políticas. La Unión Europea puede servir de este modo como motor de intercambio de prácticas en las políticas de empleo, a fin de enriquecer el conocimiento de las políticas en una red establecida entre diversos países europeos. Al contribuir a la difusión de conceptos en los discursos nacionales, podría estarse influyendo en las representaciones colectivas de los actores nacionales. Se anima a los Estados miembros a centrarse en problemas definidos conjuntamente, y esta estrategia puede estar así promoviendo un mismo marco interpretativo, objetivos políticos compartidos e indicadores comunes. La repetición anual de las recomendaciones individuales dirigidas a los Estados miembros (Informe conjunto anual sobre el empleo) (véase cuadro n.º 3.) puede ejercer una importante presión política.

Si el intercambio de buenas prácticas ha servido, en algunos casos, como instrumento para el aprendizaje político, también han sido detectados diversos problemas. Tal es el caso respecto a la identificación de las buenas prácticas (que puede ser un ejercicio político más que técnico) o la cuestión de cómo transferir estas prácticas de un país a otro. El éxito de una “buena práctica” procede, no tanto del contenido de la práctica en sí, sino más bien del marco institucional que la rodea e impulsa que ha hecho posible que emerja y se constituya como tal.

La formación en alternancia ha sido una política que ha producido muy buenos resultados para la integración de jóvenes en Alemania, Austria, etc. Esta “buena práctica” ha sido reproducida en otros países con regímenes institucionales muy diferentes, como Francia, pero con resultados muchos más modestos. ¿Cómo explicar que una misma práctica tenga consecuencias tan diferentes en diversos países miembros?

En este caso concreto (Alemania/Francia) una de las posibles explicaciones es que en países como Alemania, la transición de la escuela al trabajo ha sido integrada en políticas institucionalizadas, que parten de un sistema educativo y profesional altamente interconectado. Existe en Alemania una importante tradición de cooperación entre los actores que representan ambos sistemas, y el sistema dual (formación en alternancia) puede tener éxito tan solo si estas condiciones institucionales están presentes. Si la naturaleza del método abierto de coordinación consiste en asegurar una convergencia de metas y perspectivas políticas, pero carece del poder suficiente para influir en la convergencia de las instituciones y en los instrumentos políticos disponibles, los límites de este ejercicio resultan entonces bastante evidentes.

2.1.2. Promoción de una cultura de la evaluación

1) Presión hacia ciertos objetivos definidos en función de indicadores estadísticos

La regulación de la EEE se plantea en base a una serie de indicadores estadísticos (veáse cuadro n.º 5) que sirven como instrumentos de medición y de seguimiento del cumplimiento de los principios de la EEE por parte de los Estados miembros y de exposición a un examen público, facilitándose la comparación explícita con los resultados de otros países. La obtención de débiles resultados en los indicadores planteados por las instituciones europeas puede provocar un considerable debate político a nivel nacional, pudiendo así actuar como presión sobre los Estados miembros para la convergencia hacia estas metas ideales. Estos indicadores permiten medir los esfuerzos nacionales conforme a una serie de marcadores de “éxito”. La única sanción en este proceso adquiere la forma de presión del grupo de pares y la opinión pública. Aunque no hay sanciones oficiales ante el fracaso en la implementación de esta estrategia, esta presión simbólica puede asegurar un alto grado de conformidad. Las recomendaciones de la UE pueden situar a los Estados miembros en una situación incómoda de cara a la opinión pública.

Este modo de regulación por comparación también plantea sin embargo importantes problemas. Entre los indicadores utilizados dominan objetivos cuantitativos en detrimento de objetivos cualitativos, y las líneas directrices aparecen subordinadas a criterios económicos (Salais 2005; Bonvin 2004). Una tasa elevada de empleo puede estimular el crecimiento económico, pero no está nada claro que esta tenga necesariamente efectos positivos en la calidad de vida de los trabajadores. El trabajo asalariado es visto como la panacea para resolver todos los problemas y, por tanto, las principales políticas han sido articuladas en torno a cuatro ejes:

- aumento de la tasa de actividad de las mujeres;
- estimular la participación de los trabajadores mayores en el mercado de trabajo;
- modificar los sistemas fiscales y de beneficios sociales de modo que sean favorables al empleo;
- y la eliminación de los obstáculos administrativos y fiscales para fomentar la inversión y el empleo.

La cuestión de la calidad de los trabajos que estas políticas están creando apenas está siendo tratada. Este énfasis en “mejor trabajar como sea que no trabajar y estar desempleado” podría estar justificado si este trabajo permitiera a las personas mejorar su situación, al facilitar el acceso a otro trabajo de mejor calidad. Como se muestra en un informe de la Comisión Europea (2003) “Employment in Europe”, los trabajos temporales no sirven necesariamente como trampolín hacia trabajos de mejor calidad (esto es especialmente el caso de trabajadores descualificados, trabajadores mayores y mujeres).

Esta hegemonía de los criterios cuantitativos subyace también en la evaluación de las así llamadas “mejores prácticas”. Por ejemplo, el número de planes de acción individual establecidos entre los poderes públicos y los desempleados, ha sido uno de los criterios usados para juzgar de forma positiva la implementación de las políticas, pero este criterio dice poco acerca de la calidad de estos planes. En este sentido, una cuestión clave es la necesidad de contar con indicadores no solo cuantitativos (cantidad de trabajos creados, número de desempleados) sino también indicadores cualitativos (tipo y calidad de la inserción al empleo).

Además, este ejercicio ha degenerado en un juego de “rendimiento estadístico” y de optimización de los indicadores por parte de los Estados miembros, sin establecerse ningún vínculo con una verdadera “empleabilidad” o mejora en el funcionamiento del mercado de trabajo. En primer lugar, porque la supuesta armonización de datos, promovida por Eurostat para medir estos esfuerzos nacionales, resulta ser una falacia, dada la gran diversidad de instituciones nacionales y modos de gestión de las políticas públicas nacionales. En segundo lugar, porque se estimula la construcción de los problemas, de un modo que no necesariamente refleja los problemas sociales más acuciantes, sino más bien aquellos que obstaculizan el funcionamiento óptimo de la economía en general, y en este sentido, aquellos indicadores que mejor se engarzan con las OGPE (orientaciones generales de política económica). En tercer lugar, porque fomentan una perspectiva cuantitativa de los problemas sociales, omitiendo un análisis cualitativo de estos, y por tanto, tendiendo así a reproducirlos. De este modo, se favorece la instrumentalización de las políticas sociales con el objetivo de optimizar los grandes indicadores económicos (como son el equilibrio financiero, la flexibilidad del mercado de trabajo o la tasa de empleo).

2) Desarrollo de útiles estadísticos e integración de los aprendizajes políticos

Este proceso de ejercicio de presión sobre los países miembros para converger hacia metas (*benchmarking*) definidas conjuntamente puede estimular el desarrollo de útiles estadísticos más sofisticados y compartidos para evaluar la eficacia de las políticas de empleo. A través de categorías estadísticas e indicadores comunes se puede comprobar hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos acordados y el grado de eficacia de estas propuestas. Este proceso puede presionar a los Estados miembros a converger. Los resultados de la evaluación de la implementación de este proceso así como los cambios en la situación económica y del mercado de trabajo pueden impulsar a las instituciones europeas y nacionales a reconsiderar políticas y conceptos previos, pudiéndose redefinir las líneas directrices.

Lectura recomendada

Para más información, leed Salais (2006)

Se ha criticado, sin embargo, la inestabilidad del proceso dado este carácter extremadamente abierto de la estrategia. Señalan también la naturaleza incoherente de la política de la Unión Europea, lo que genera que “la dimensión social” de este proyecto europeo sea extremadamente vaga. Los principales conceptos de esta estrategia han sido prestados de filosofías políticas e ideológicas muy diferentes, a fin de encontrar compromisos políticos. Los cambios en las propuestas pueden así reflejar una modificación en las relaciones de fuerza establecidas entre diversos actores sociales y políticos que participan en el proyecto europeo.

A su vez está también la cuestión de la estabilidad del proceso cuando el clima político cambia en el seno de la UE o tras procesos como la actual crisis económica. Sin embargo, hasta ahora no se han generado cambios radicales en las líneas directrices, aunque se han producido importantes revisiones en el año 2010. En algunos casos, las modificaciones realizadas buscaban hacer más precisas ciertas propuestas, pero en otros casos, se han introducido nuevos objetivos y propuestas (incrementar la participación de los mayores, combatir la segregación laboral, cambiar las políticas fiscales y sociales a fin de combatir las “trampas” hacia la pobreza, introducir procedimientos más adecuados para la certificación de las cualificaciones, etc.).

Sin embargo este proceso se encuentra en una frágil posición. Demasiados cambios podrían generar confusión e incoherencia, pero demasiado “pocos” podrían ser también interpretados como signo de rigidez, indicando que se está generando escaso aprendizaje político a raíz de previas experiencias en el campo.

Lectura recomendada

Para un desarrollo de los cambios más recientes que ha experimentado este proceso en la Estrategia Europea para el Empleo 2020:

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

2.1.3. La gobernanza a múltiples niveles

1) ¿Se están promoviendo oportunidades políticas para los diversos miembros de la sociedad civil?

Un aspecto nuclear de la EEE es la participación de distintos actores sociales en la preparación de los programas nacionales de reforma (PNR) a fin de facilitarse un procedimiento de control a diversos niveles. Podría posibilitarse el establecimiento de “diálogos entre políticas” entre diversos grupos y actores sociales, favoreciéndose la transparencia y participación democrática y, en algunos casos, este proceso podría reforzar el diálogo social entre distintos grupos representativos de la sociedad civil. La participación de un amplio número de actores en la formulación, implementación y evaluación de estas políticas son además aspectos clave para la eficacia del proceso, ya que permite que se tenga en cuenta diversas experiencias y perspectivas, posibilita beneficiarse del conocimiento local y estimula que diversos actores se responsabilicen e impliquen a fin de llevar a cabo compromisos adquiridos. Este proceso permite el

establecimiento de una intervención articulada a diversos niveles por parte de un amplio número de actores con diversos puntos de vista, presentando así las ventajas de una perspectiva pluralmente combinada.

La particular posición de las instituciones europeas y su déficit de legitimidad explica que se vean abocadas a hacer de la participación de actores sociales –particularmente los partenaires sociales– un eje central de su proyecto de gobernabilidad. Esta situación podría promover el reforzamiento del papel de estos actores en el diseño de las políticas de empleo, aspecto particularmente importante en aquellos países en donde la posición de los actores sociales es más vulnerable.

El MAC puede también promover la interacción entre diversos niveles de poder y esferas de intervención (UE, Estados miembros, distintos departamentos administrativos, actores locales y regionales, partenaires sociales y otros actores de la sociedad civil) en una red articulada a diversos niveles. Dada la proliferación de actores, es necesario asegurar una coordinación adecuada entre estos, de modo que puedan complementarse a fin de encontrar una respuesta adecuada a esta situación compleja. Esta cooperación es necesaria para la eficacia de estas políticas, ya que permite integrar puntos de vista diferenciados, posibilita la innovación, facilita el uso de conocimiento por parte de los grupos que trabajan sobre el terreno, permite la adaptación a necesidades individuales y situaciones locales, y estimula el establecimiento de una intervención holista, lo que significa que las diversas dimensiones del problema son tratadas de forma transversal.

En un mercado de trabajo calificado como "de gran complejidad", la estricta segmentación de las tareas y responsabilidades y la tradicional separación institucional entre áreas de una política, aspectos estos que han caracterizado a las intervenciones públicas en gran parte de los Estados miembros, se han considerado escasamente operativos por su gran rigidez. Esta rigidez explica parcialmente la ineficacia de estas políticas, ya que no se trata la naturaleza plural y multidimensional de los problemas de desempleo. De ahí la importancia de estimular la cooperación entre diversos niveles, a partir de políticas híbridas y multisectoriales basadas en un modelo sincrético de intervención social. Tal cooperación podría permitir resultados transversales, a partir de una articulación de las distintas dimensiones de estas políticas.

Otro aspecto destacable de la EEE es su capacidad de ejercer influencia en el debate público y en la visibilización de cuestiones que no habían sido considerados como centrales en las discusiones sociales y políticas, sirviendo así como un instrumento de movilización política en manos de la sociedad civil. En este marco, las instituciones europeas pueden dar un nuevo ímpetu a temas que habían permanecido prácticamente ausentes del análisis político. Esta estrategia puede servir para incrementar una mayor conciencia social frente

a la situación de ciertos grupos de la sociedad (por ejemplo, mujeres, trabajadores pobres, población inactiva, personas mayores, minorías étnicas) y promover la inclusión en la agenda política de prioridades sociales que, a pesar de su importancia, habían permanecido infravaloradas a nivel nacional (por ejemplo, la igualdad de oportunidades o la dependencia). Así, este ejercicio podría facilitar que los Estados nacionales sean cada vez más conscientes de ciertos problemas en el mercado de trabajo y problematizar determinadas situaciones que, de otro modo, hubieran permanecido invisibilizadas y dadas por supuesto.

En este contexto, la EEE puede servir para promover oportunidades estratégicas y recursos políticos para algunas organizaciones y movimientos sociales, a fin de mejorar su posición relativa en el mercado de trabajo y en la sociedad (organizaciones de mujeres, asociaciones de minorías étnicas, diversos movimientos sociales por parte de la sociedad civil, etc.). En este caso, los PNR (programas nacionales de reforma) pueden ser entendidos como recursos estratégicos en manos de estos actores con los que presionar a fin de que determinadas propuestas formen parte de la agenda política.

La EEE ha permitido otorgar un cierto poder a ciertos grupos sociales, ya que ha estimulado la participación política de un amplio grupo de actores sociales. Es el caso por ejemplo de algunos movimientos de mujeres. Las líneas directrices dirigidas a la igualdad de oportunidades han facilitado la demanda, por parte de estos grupos sociales, de acciones específicas en esta área. Es más, la EEE está estimulando, en algunos casos, una cierta coordinación entre diversos niveles geográficos: local, regional, nacional y europeo.

Pero también una de las debilidades más importantes de la EEE ha sido la limitada participación de un amplio número de actores y, por tanto, la escasa posibilidad de articular un espacio de aprendizaje mutuo y de empoderamiento político (*empowerment*) y por tanto, en la práctica, esta estrategia parece estar dotada de una capacidad muy limitada para proporcionar oportunidades políticas. Actores locales y regionales no han sido integrados adecuadamente en el proceso. La perspectiva vertical (*top/dow*) dominante en la redacción de los PNR parece haber sido un obstáculo importante para una mayor implicación de actores locales en la EEE. Es más, algunos Estados miembros han formulado programas de acción local y regional, pero, en general, hay una necesidad de reforzar la dimensión territorial de la EEE.

Respecto a la participación de los partenaires sociales (organizaciones patronales y sindicales) las conclusiones son menos claras. Por un lado, parece que el proceso de implicación de los partenaires sociales en la formulación, implementación y puesta en marcha de los PNR ha mejorado en comparación con los primeros años de implementación de las líneas directrices. Pero esta participación varía considerablemente según el país, en función de la cultura participativa y de las tradiciones de diálogo social existentes a nivel nacional. Además, esta participación parece haber sido restringida a una cooperación meramente formal, más que sustantiva, y de cualquier modo, el nivel de participación ha sido inadecuado. La participación de los partenaires sociales es crucial para la legitimación de una estrategia como la europea, acusada de un

carácter excesivamente vertical y jerárquico. Se ha puesto un acento especial en la promoción de esta participación, pero esta continúa siendo bastante restringida. Aunque los partenaires sociales a nivel europeo y nacional puedan tener con cierta frecuencia la ocasión de expresar su opinión acerca de propuestas procedentes de las instituciones europeas, es la Comisión Europea la que estructura el marco en el que distintos actores tienen que interactuar, así como los términos de articulación del debate. El papel otorgado a los partenaires sociales es, muchas veces, el de modificar, contestar o responder, cuando no legitimar, el contenido propuesto, pero hay un escaso margen de maniobra a la hora de modificar el marco y la estructura del debate. Es más, la participación de otros grupos de la sociedad civil (como las ONG) es bastante limitada y notablemente selectiva.

Algunos autores han destacado la necesidad de una perspectiva menos jerárquica como condición necesaria para estimular el aprendizaje y acentuar la legitimidad democrática. Otra cuestión es hasta qué punto la multiplicación de actores responsables de la implementación de estas políticas va a traducirse necesariamente en una mejora de la eficiencia de estas políticas. Aunque esta participación es un prerrequisito importante para incrementar la eficacia de las intervenciones públicas, la participación de múltiples actores no se traduce necesariamente en una acción colectiva. Puede generarse también un gran número de efectos perversos, como son, la instrumentalización, la arbitrariedad, la desresponsabilización por parte de las autoridades públicas, etc. Los prerrequisitos para estimular esta cooperación son el establecimiento de mecanismos de comunicación, la existencia de tradiciones de negociación, la confianza que se establece entre los actores, y la autonomía de estos.

Otro problema es la limitada extensión del proceso, y el escaso desarrollo de mecanismos formales de cooperación entre administraciones que esta EEE parece haber estimulado en la práctica. Si esta estrategia no tiene la capacidad de implicar de forma conjunta a diversos departamentos, sus resultados serán muy modestos. La EEE ha promovido, al menos en ciertos Estados miembros, una reorganización administrativa, una mayor integración horizontal, y la coordinación de áreas administrativas (mercado de trabajo, educación, pensiones, etc.) y de niveles de gobierno (local, regional y nacional) así como una mayor descentralización, pero no con la extensión que hubiera sido necesaria. En algunos países este proceso ha estimulado la reorganización de instituciones del mercado de trabajo, lo que podría haber creado una sinergia entre distintos ministerios afectados por la EEE, frente a la tradicional compartimentación de estas intervenciones, así como una mayor participación de actores privados, locales y regionales. En algunos casos, la EEE ha servido para estimular una mejor integración de medios y fines entre diversos actores vinculados a las políticas de empleo.

Otro aspecto que muestra también la escasa capacidad de esta estrategia de integrar las posiciones de diversos actores sociales es la limitada difusión de este ejercicio. La redacción de los PNR no suele tener un gran impacto público,

quedándose restringido a una tarea de un pequeño grupo de funcionarios, sin implicar apenas al conjunto de los departamentos de las administraciones (Jacobsson y Schmid 2002). Se establece una escasa conexión entre las diversas dimensiones de las políticas laborales y los funcionarios responsables de los planes de acción nacional, y hay una falta de integración en el proceso de redacción de los PNR de otros departamentos ministeriales y de las autoridades locales.

Aunque son, por tanto, varias las dimensiones de este método abierto de coordinación, vamos a centrarnos en la que consideramos más relevante y expresiva de su capacidad de acción: su capacidad para nombrar y orientar el debate acerca de la naturaleza y responsabilidades frente a la exclusión del mercado de trabajo. Nociones como las de empleabilidad, activación, y flexibilidad, van a ser nucleares para entender los cambios operados en las representaciones hegemónicas acerca de la protección social. Veamos esto en el caso de la activación (véase cuadro n.º 7).

Cuadro n.º 7. La activación

La metáfora de la activación apela a un tipo de intervención social de los poderes públicos dirigida a la movilización y a la mejora de la adaptabilidad de la mano de obra en general y de los desempleados, en particular. El paradigma de intervención basado en la activación se caracteriza fundamentalmente por tres rasgos:

- Perspectiva individualizadora. El objetivo es el cambio de conductas, de motivaciones, de actitudes individuales, más que el de asentar las condiciones políticas necesarias para una justa redistribución de la riqueza. Estas políticas fomentan una creciente individualización de las intervenciones e induce una mayor participación de la persona afectada. El referente, tanto normativo como legitimatorio, de estas políticas es el sujeto individual.
- Énfasis en el empleo. El objetivo de estas políticas es la participación económica y la autonomía. Se trata de políticas dirigidas a intervenir en los comportamientos del individuo frente al mercado de trabajo (incentivar, persuadir, motivar). Se centra en las dimensiones económicas (autonomía económica a partir de la participación en el mercado de trabajo) más que políticas o sociales, en el ejercicio de la ciudadanía.
- Relevancia del principio de la contractualización, en un doble sentido: por un lado, esta figura, el contrato, se convierte en metáfora nuclear en la orientación y legitimación de estas políticas (véase, por ejemplo, la figura del “compromiso de actividad” que firma todo solicitante o beneficiario de prestaciones por desempleo con los servicios públicos de empleo, e implica la obligación de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad). Por otro lado, porque implica una mutación en los términos del contrato social que daba sentido tradicionalmente al concepto de ciudadanía. Se hace de este un contrato moral, más que político o social: el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional, dependiente de la actitud y comportamiento de estos frente a su participación económica. Junto a esta soberanía de la figura del contrato como mecanismo de regulación social, se reafirma lo que podría calificarse como “norma de reciprocidad”, que hace del “merecimiento” (*deservingness*) un eje central en la legitimidad de la propia adición de ciudadanía. Esto explica que en torno al concepto de “colocación adecuada” se estén articulando las luchas políticas de los actores sociales para la definición de una intervención social legítima.

2.2. ¿Cómo funciona esta estrategia en la práctica? : El ejemplo de la activación

El caso del paradigma de la activación nuclear en la EEE, y su propuesta paralela de transformación del modelo de protección social, nos permitirá ilustrar un importante debate acerca del papel jugado por las instituciones europeas en la regulación del desempleo en los Estados miembros. Las instituciones europeas han hecho de este principio de activación un paradigma central a la hora de responder a los nuevos desafíos económicos. Este paradigma de intervención plantea nuevas concepciones de lo que significa la protección social, articulándose una nueva distribución de las responsabilidades sociales frente a la exclusión social. No se trata, en este caso, de reducir el papel del Estado social; se pide al Estado que intervenga, pero conforme a lógicas de intervención diferentes. Más que dirigirse al refuerzo de las condiciones políticas e institucionales de intercambio social (protección social de los más vulnerables) se encamina a afirmar responsabilidades personales, influir en incentivos, doblegar voluntades. Problemas políticos se transforman así en cuestiones de motivos y voluntades personales pudiéndose estimular la despolitización del desempleo (Crespo Suárez y Serrano Pascual 2004).

En este marco analítico, se ha desarrollado un interesante y controvertido debate, centrado en analizar hasta qué punto este paradigma de intervención ha sido integrado a nivel nacional, y si esta EEE ha estimulado una convergencia en las políticas sociales a nivel nacional. A la hora de responder a estas cuestiones, puede identificarse una polaridad en las posiciones planteadas en la literatura acerca del tema. Algunos autores enfatizan la constitución de acuerdos similares en diversos países europeos, produciéndose así una convergencia hacia un “modelo social europeo” promotor de políticas de activación. Nuestras sociedades europeas parecen dirigirse, según algunos autores, a un modelo de funcionamiento más o menos homogéneo como resultado de las nuevas reglas de juego impuestas por la globalización económica y los nuevos actores supranacionales, aproximándonos, de este modo, al modelo neoliberal propio de EE. UU. La integración supranacional de la economía mundial ha desposeído a los gobiernos del poder de realizar políticas económicas con fines sociales, impulsando a estos a una competición de mínimos sociales (baja imposición, baja inflación, y alta flexibilidad). Otros autores plantean en cambio que las sociedades europeas tienen en común responder a las demandas económicas y productivas con un modo característico de regulación, y distinto, por tanto, del modelo americano. Este planteamiento está detrás del concepto “modelo social europeo”, que ha servido como noción nuclear en torno a la cual se han articulado gran número de debates científicos y políticos acerca de cómo hacer frente, con un estilo “propio”, a los nuevos desafíos económicos (véase, cuadro n.º 2) (Jepsen y Serrano Pascual 2005).

Otros autores descartan esta “ilusión de convergencia”, considerando que más que una respuesta, se están planteando diversas, en función de las instituciones dominantes, de los valores culturales y de las políticas establecidas (Barbier 2004; Castells 1996).

Gran parte de esta polaridad en las posiciones (aquellas que destacan la convergencia, frente a los que se centran en las formas específicas de adaptar este modelo de intervención) tiene que ver con la dimensión de la noción de activación sobre la que se pone el acento en cada caso. En este sentido, puede decirse que asistimos a un proceso de convergencia y de divergencia a un mismo tiempo. De hecho, un aspecto importante que caracteriza a gran parte de los estudios acerca de la activación es la escasa discusión del concepto del que se parte, llegándose a conclusiones diferenciadas en función, en parte, del significado de activación subyacente. Dos cuestiones, sin embargo, nos interesa destacar en esta reflexión. En primer lugar, cuáles son las diversas concepciones del principio de la activación, y que implicaciones sociales tienen. En segundo lugar, nos interesa discutir las diversas formas de ser traducido este concepto en diversos contextos nacionales, y, en este sentido, destacar el importante papel jugado por los regímenes de empleo (actores e instituciones sociales que regulan el mercado de trabajo, pero también asunciones normativas acerca de lo que es justo o no, normal y ilegítimo en el espacio social del trabajo) en las consecuencias sociales del principio de la activación. Por tanto, una importante conclusión que puede deducirse de este debate es que los diversos conceptos sociales planteados por las instituciones europeas están induciendo una redefinición de los principios articuladores de la así llamada “cuestión social”, que tal vez puedan ser potencialmente emancipadores en aquellos países en los que los regímenes de bienestar, históricamente contruidos, favorecen el equilibrio de fuerzas entre diversos actores sociales, pero no tanto así en aquellos países europeos en donde los trabajadores presentan una situación particularmente vulnerable frente a las demandas del mercado, pudiendo resultar potencialmente regresivos y contribuir al desmantelamiento de los escasos logros sociales históricamente contruidos. Este aspecto plantea importantes cuestiones al método de regulación social desarrollado a partir de las instituciones europeas, articulado en torno a principios ideológicos y sociales, pero con un escaso margen de maniobra, y tal vez de voluntad política, a la hora de replantear las posiciones asimétricas de poder entre los actores e instituciones sociales que caracterizan a cada país.

2.2.1. Divergencias en la implementación de la noción de activación

A pesar del unánime consenso acerca de la necesidad de implementar el principio de activación existente en los distintos Estados miembros, la amplia gama de políticas (con consecuencias muy dispares) que se han venido a calificar con la noción de “activación”, podría hacernos pensar que nos encontramos ante un proceso plural de formas de implementar este concepto, y por tanto, que habría varios modelos de activación. Particularmente, el contexto institucional y laboral (régimen de empleo) propio de un país va a inspirar distintos tipos de políticas activas, estimulando una divergencia en los modelos de intervención. El carácter coactivo de las medidas, el balance llevado a cabo entre derechos y obligaciones, la calidad de las propuestas, etc. van a variar fundamentalmente en función de los contextos institucionales. Vamos a discutir esto con el ejemplo específico de la activación, entendido en este caso, como un **método de intervención**.

El paradigma de la activación ha movilizado gran número de instrumentos en sus estrategias nacionales, que podrían agruparse en dos polos, aquellos más centrados en los incentivos (*carottes*) y aquellos más orientados hacia las sanciones (*sticks*). Estas políticas se diferencian en función del carácter coactivo que acompaña a estas medidas, los mecanismos de sanción y el grado de presión y de imposición de la obligación de trabajar.

Respecto a esta dimensión, además de los mecanismos predominantes de regulación del trabajo, también es importante destacar el nivel de descentralización. Así, nos encontramos con dos polos: uno más próximo al modelo francés, en el que no se prescriben obligaciones específicas en la mayoría de los dispositivos de activación, otro más afín al modelo americano con una perspectiva disciplinaria mucho más represiva (Barbier 2004; Lodemel y Trickey 2001). Cercano a este modelo basado en sanciones negativas está el modelo inglés. Entre los dos se encuentra el modelo nórdico, basado en una mezcla de incentivos positivos y negativos, que permite una implicación recíproca (estado social y desempleado) en el proceso de integración en el mercado de trabajo. En cada uno de estos países, se encuentra así un balance específico entre los derechos y los deberes, obligaciones y responsabilidades y servicios proporcionados a cambio. En la dicotomía establecida entre derechos y deberes, podría decirse que si la participación en el mercado de trabajo es vista en los países escandinavos fundamentalmente (aunque no exclusivamente) como un derecho social (y el referente de los deberes sería la colectividad social) en los países anglófonos la participación va a ser observada fundamentalmente como un deber social (siendo destacados los derechos de la colectividad social a protegerse contra posibles “parásitos”).

Lectura recomendada

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

Lefresne y Tuchsirer (2004) destacan cómo a la hora de evaluar las políticas de activación, el exclusivo foco en el carácter punitivo o no de las medidas tiene como contrapartida la invisibilización de otra importante cuestión: el tipo de opción ofertada (calidad del trabajo ofrecido, relación con las necesidades y trayectorias del sujeto, etc.). De hecho, un importante componente de estos programas de activación es la revisión de los mecanismos de regulación del trabajo (flexibilización del mercado de trabajo, normalización del trabajo atípico). En este sentido, es importante destacar cuatro criterios importantes a tener en cuenta en cuanto a los instrumentos o métodos de activación (Serrano Pascual 2004):

- Un primer criterio es el **tipo de trabajo u opción ofrecido**, es decir, si entraña o no una inserción estable, o se trata de pequeños “curros” a corto plazo y sin ninguna perspectiva de estabilización. Respecto a esta cuestión, nos encontramos ante una gran diversidad de situaciones, en función, especialmente, de los mecanismos predominantes de regulación del trabajo en cada país. Podríamos establecer una polaridad entre los países nórdicos que comparten una inserción dirigida al mercado regular, y los países anglófonos, en donde se tiende a insertar al desempleado en un circuito secundario que normaliza el trabajo precario, contribuyendo así a transformar la norma y condiciones de trabajo (Lefresne y Tuchsirer 2004). En este sentido, la activación contribuye a la extensión de la fragilización y desregulación del trabajo. Conviene aclarar que tanto en los países nórdicos como en los anglosajones la rotación laboral tiende a ser bastante alta; la diferencia entre uno y otro caso radica, entonces, en las estructuras de protección y previsión que subyacen en la rotación laboral (provisión de subsidios de desempleo generosos, empleos de calidad, programas de formación adecuados y de calidad, etc. Francia se encontraría en una posición intermedia, mientras que en el caso de los Países Bajos, esta activación ha ido acompañada de la multiplicación de trabajos atípicos, si bien, altamente regulados.
- Un segundo criterio importante es **la inversión pública en políticas de empleo**. Se observa que si las políticas de activación van a ir acompañadas, en algunos casos, de una reducción del gasto público (Canadá); en otros, pueden implicar un aumento de este (Francia).
- Un tercer criterio viene definido por el grado de **individualización de los programas** y su vínculo con la trayectoria anterior del desempleado. En la mayoría de los países europeos se observa un creciente proceso de individualización y búsqueda de adaptación al caso personal en la implementación de las medidas de activación. Tal y como plantean Lindsay y Mailand (2004), hay una tendencia a una mayor individualización de las medidas, de modo que, como es el caso en Dinamarca, estos programas van a ir acompañados de un proyecto individual de activación. En el Reino Unido ha habido también una mayor tendencia a la individualización de los programas de inserción, aun cuando la calidad de las opciones sería

mucho más cuestionable. La calidad de estos proyectos depende de los fondos a disposición de estos programas, de los principios morales que les guían, así como de las alternativas en juego.

Como resumen de los tres primeros criterios, podríamos adoptar la distinción que hace Barbier (2004) y Lodemel y Trickey (2001) entre una óptica del programa dirigida al desarrollo del capital humano (inversión social) frente a otra más articulada hacia un principio de integración económica (*work first*). En el primer caso se encontrarían más bien los países nórdicos, y las políticas de activación consisten en la provisión de servicios complejos, de alto valor y a largo plazo, con altos estándares para los asistidos y un adecuado balance entre las demandas del individuo y de la sociedad. No obstante, este equilibrado balance se está replanteando profundamente durante los últimos años en algunos de estos países, como es el caso en Dinamarca, tras el cambio en el color político en el gobierno danés. En el segundo caso estaría el modelo americano, en donde las políticas sociales tienen un rol muy limitado. Son programas de bajo valor y a corto plazo, dirigidos a incitar a los sujetos a buscar trabajo a fin de asegurarse un potencial ejército de reserva.

- Finalmente, un cuarto criterio corresponde a las **definiciones del público objeto** al que se dirigen estas medidas. Bonvin (2004) señala cómo en algunos países se dispone de una visión más universalista del público al que van dirigidas estas medidas, lo que implica una amplia cobertura, como es el modelo sueco, mientras que en otros el acceso está restringido a ciertos grupos en mayor grado de exclusión (o de sospecha) y con un menor nivel de cobertura, como es el caso americano. Frente a momentos anteriores en donde había una clara dicotomía entre los trabajadores que eran concebidos, en potencia, “moralmente deficitarios” (jóvenes, minorías étnicas, etc.) y aquellos colectivos, cuya inactividad, por razones diferentes no se ponía en cuestión (como trabajadores mayores, minusválidos, mujeres con niños pequeños, etc.) en el momento actual nos encontramos con un proceso que tiende a universalizar en mayor medida estas estrategias de control de los comportamientos, y a hacer que categorías tradicionalmente exentas de participar en estos programas vayan a ser incluidas en estos dispositivos de activación. En este sentido, se está generando un proceso de revisión de la legitimidad de la inactividad, con resultados muy variables según la categoría social (Bonvin 2004).

En definitiva, se observa que el principio de activación ha inspirado trayectorias y políticas muy diversas, y en este sentido, nos encontramos ante una profunda divergencia en los modelos de activación aplicados en diversos países europeos. Estos distintos modelos y las consecuencias potenciales para el trabajador se explican en función de la diferenciada configuración institucional predominante en cada país.

La tabla siguiente sintetiza estas diversas posiciones:

Tabla síntesis de los modelos de activación

Tipos de regímenes de bienestar (cuadro n.º 8)	Activación como meta	Activación como método	Activación como principio
Modelo escandinavo	Lucha contra la crisis de financiación del Estado social.	Mezcla de incentivos y sanciones. Capital humano. Participación laboral como un derecho y deber social.	Principio de la autonomía.
Modelo continental	Lucha contra la exclusión social.	Orientado hacia los incentivos. Mezcla de <i>work first</i> y capital humano.	Principio de la solidaridad.
Modelo anglosajón	Lucha contra la dependencia.	Orientado hacia las sanciones. Participación como un deber social.	Principio de la responsabilidad.

2.2.2. Procesos de convergencia en el paradigma de intervención

Aunque asistimos a una importante pluralidad de modos de llevarse a cabo el proceso de adaptación de los modelos sociales a los cambios planteados por las demandas de un nuevo paradigma de intervención, estos comparten un proceso de convergencia en el ámbito de las representaciones del desempleo y de las asunciones con las que se debate la crisis del mercado de trabajo. A pesar de la existencia de filosofías políticas e ideologías tan dispares en el interior de Europa, este movimiento hacia la activación parece atravesar filosofías políticas muy dispares. Si bien esta noción de activación ha precedido a la Estrategia Europea para el Empleo, sin embargo, su uso ha sido popularizado en el discurso de las instituciones europeas.

Dicho paradigma de intervención permite responder a argumentos liberales (austeridad presupuestaria, reforzamiento de las fuerzas del mercado) y socio-demócratas (potenciación y desarrollo del individuo). La activación plantea cuestiones que trascienden esta división ideológica entre el principio de equidad social (favorable a la intervención del Estado como protector frente al riesgo) y el principio de eficiencia económica (favorable, muchas veces, a la retirada del Estado). Se pide al Estado que intervenga, pero el tipo de intervención cambia de naturaleza. La función del Estado sería la socialización de las conductas, induciendo **normas de comportamiento**.

Es, por tanto, en el ámbito de las ideologías inducidas por este paradigma donde, a nuestro parecer, encontramos factores de convergencia. En este sentido, se plantea que el paradigma de intervención basado en la activación no responde tanto a cambios objetivamente medibles, como por ejemplo, el aumento del desempleo o a la crisis de financiación de la seguridad social, como

a procesos subjetivamente interpretados y socialmente contruidos, como son la representación del desempleo y la falta de legitimación de una forma de intervención social característica de las sociedades industriales.

2.3. La ideología de la activación: Moralización de la ayuda social

A fin de analizar la dimensión del cambio integrado por el paradigma de activación, vamos a basarnos en el análisis llevado a cabo por Jobert y Muller (1987) o Palier (2001) acerca de las diversas dimensiones de una política pública. Partimos de la tesis que se viene desarrollando en estas páginas, según la cual la EEE está promocionando y popularizando una cierta diagnosis del problema (interpretación de las causas del problema) principios legitimadores, objetivos de intervención y definición del rol del Estado social. En suma, esta estrategia europea está contribuyendo a extender un importante cambio en el modo de intervenir frente a la vulnerabilidad y el desempleo, así como en los modos de entender la protección social. Por tanto, consideramos que estas dimensiones están replanteando una nueva “normalidad” en torno al trabajo.

2.3.1. Diagnósis del problema: Del desempleo como “riesgo” a la “falta de adaptabilidad”

A fin de legitimar los cambios políticos en proceso, se recurre a destacar el carácter incontrolable de los procesos de globalización e internalización económica, y a su transformación discursiva en oportunidades (Fairclough 2000; Muntigl, Weiss y Wodak 2000) muestran cómo, frente a las nuevas presiones económicas, el discurso de la globalización sitúa retóricamente a los Estados nacionales como impotentes, enfatizando la naturaleza supranacional que presentan los nuevos retos.

Frente a la extensión del riesgo y la inestabilidad, se plantea como inevitable la “invención” de nuevos modos de regulación. Se considera imposible la regulación de los acontecimientos antes de que ocurran, y el riesgo aparece como inevitable. De ahí la necesidad de promocionar la flexibilidad personal y de estimular las capacidades de acción de las personas, de modo que estas puedan enfrentarse a la inseguridad y adaptarse a los rápidos cambios en las demandas productivas. En este modelo productivo, la habilidad para hacer frente a cambios productivos aparece como principal requisito de éxito económico.

Esta nueva aprehensión del riesgo como inevitable y de la habilidad personal para hacer frente a los cambios como condición de éxito impregnan los marcos reguladores del empleo/desempleo. Desde ellos, la inseguridad es una circunstancia del mercado laboral inabordable de modo colectivo y público, así que es tarea de cada individuo aprender a lidiar con ello. Se crea, por tanto, una complementariedad entre el modelo de producción (desregulación económica) y el modelo de regulación social. Frente a los cambios tecnológicos, económicos y sociales presentados como necesarios, se construye la “necesi-

dad” de una modernización social e institucional (reformas estructurales, mayor formación en nuevas tecnologías, etc.). La modernización aparece así como la respuesta “natural” (razonable y adecuada) al cambio económico y a la globalización. Esta “naturalización” del proceso hace que este aparezca como ajeno a un potencial control político. Se estimula la reconstrucción histórica de los desarrollos contemporáneos que hacen de la modernidad una necesidad (Serrano Pascual y Crespo Suárez 2002). Lo que son opciones políticas se presentan como presiones económicas, llevándose a cabo así una gestión **apolítica** del conflicto social.

El modelo social institucionalizado en periodos anteriores va a ser presentado como un factor inhibitor del cambio (de la ‘modernización’) a un doble nivel: económicamente, ya que estimula importantes gastos sociales, y moralmente, ya que genera dependencia. Más que la protección contra el riesgo, el rol del Estado social pasa a ser el de promover la gestión (individual) del riesgo, favoreciéndose así la hegemonía de las leyes del mercado. Este discurso, que se ha exacerbado notoriamente tras la reciente crisis económica, hace del mercado el principal regulador político que castiga a cualquiera que fracase en su proceso de adaptación a las leyes absolutas de desarrollo tecnológico y competitividad.

El cambio propuesto en el modelo social es justificado por una representación del des-empleo, o más bien de la falta de empleabilidad (“des-empleabilidad”) como un problema individual, en el que el sujeto aparece como responsable (cuadro n.º 8) (Martín Martín, 2009a). El sujeto es percibido como principal responsable de la gestión del riesgo (de pérdida del trabajo, por ejemplo) y el riesgo es considerado como un hecho inevitable.

Este marco propuesto de comprensión de la cuestión social nos conduce a concebir la ciudadanía como un estatus que un individuo tiene que ganar, más que como un derecho inviolable. La ciudadanía es construida fundamentalmente en términos individuales, más que sociales, y viene condicionada por la conducta individual (elecciones individuales y actitudes) orientándose el foco de atención más a las responsabilidades individuales que a las del Estado social. La función del Estado social sería así la de combatir la dependencia de las prestaciones. El referente en torno al cual se articula la cuestión social deja de ser la dependencia del mercado, y se plantea cada vez más como problemática la cuestión de la dependencia con el Estado social.

Por consiguiente, puede observarse un importante cambio terminológico con relación al desempleo. Deja de ser conceptualizado en términos de falta de empleo (y por tanto, falta de recursos financieros) y pasa a ser entendido en términos de falta de empleabilidad. Esta intervención individualizadora se distancia de una lógica dirigida a facilitar las transformaciones estructurales necesarias para resolver una cuestión política más global que encuadra la exclu-

sión. El contexto global en el que el problema se engarza desaparece, es decir, el origen socioeconómico del problema del paro. Centrándose estos dispositivos en la intervención persuasiva dirigida a inducir actitudes adecuadas en los individuos frente al trabajo (búsqueda de trabajo, formación, etc.) se psicologiza e individualiza la visión del problema. Las diferencias sociales pueden transformarse en diferencias de "personalidad" en función de las habilidades y actitudes de los públicos frente a la acomodación social y la disponibilidad de adaptación laboral. Esta intervención implica el desplazamiento de los conflictos del nivel macrosociológico al nivel individual (la persona).

Cuadro n.º 9. El concepto de empleabilidad

Esta noción, relativamente nueva, presenta un carácter vago y confuso, que se explica fundamentalmente por los diversos significados que adopta en los documentos de las instituciones europeas. Si bien es utilizada de formas muy diversas, tres serían las nociones más importantes como este concepto es entendido, que se fundan, a su vez, en tres formas diferentes de entender el problema de desempleo (o de falta de empleabilidad): falta de competencias técnicas y generales, falta de competencias metodológicas (gestión del proyecto personal) y carencia de competencias "morales". Cada una de estas tres nociones reclama diferentes tipos de estrategias de intervención: provisión de formación (general, profesional, dual, continua, etc.) orientación y motivación para los jóvenes desempleados.

A pesar de estas diferentes connotaciones que puede adoptar la noción de empleabilidad, ambos comparten dos rasgos (Serrano Pascual 2001):

- El primero hace referencia al hecho de tratarse el problema desde una dimensión individual, según la cual, la explicación del desempleo se debería a alguna carencia personal. Esta representación deficitaria del desempleado implica la responsabilización de este frente a la situación de carencia de trabajo.
- Un segundo componente es el partir de una noción específica como la de "competencias", que va más allá de conceptos anteriores que articulaban la posición laboral, por ejemplo, de cualificaciones. Si en paradigmas productivos anteriores se demandaría del trabajador aspectos vinculados a su disposición "mental" o "manual", cada vez más se estimulan demandas dirigidas a la intervención en el "espíritu y disponibilidad" del trabajador. Esto favorece una evaluación y juicio del desempleo como resultado de "faltas de personalidad o carácter", pudiendo ser usado para legitimar la dualización social de los trabajadores, que resulta de las medidas articuladas en torno a la empleabilidad, entre un núcleo de mano de obra estable (dotado de unas supuestas capacidades que les hace empleables) y un conjunto de mano de obra periférica (que no presenta estas cualidades). En este caso, la selectividad que caracteriza al mercado de trabajo parecería no estar tanto asociada a aspectos objetivos ("criterios duros") como la edad o la disposición o no de un diploma, como a aspectos subjetivos y morales ("criterios blandos") tales como la manifestación de una ética hacia el trabajo (voluntad, predisposición positiva hacia la inserción, etc.) que dejan un gran margen de maniobra a la arbitrariedad y a la subjetividad. En consecuencia, se valora, sobre todo, la motivación, la actitud hacia el trabajo, la fidelidad, la iniciativa y perseverancia, la lealtad, etc., subjetivamente evaluables por el empleador, perdiéndose así el control por parte del trabajador de los criterios de valoración del trabajo. Esta situación está favoreciendo estrategias individualizadas de salida de la situación, haciéndose de la adaptación a las nuevas demandas definidas por el capital la dimensión nuclear de evaluación de la empleabilidad de gran parte de los jóvenes. En este sentido, empleabilidad no refiere tanto a la disposición por parte del trabajador de conocimientos adecuados; significa, sobre todo, disponer de las competencias apropiadas (a nivel psicológico y moral) esto es, ser flexible, estar permanentemente disponible, autonomía personal, etc.

2.3.2. Principios legitimadores: De la regla de la solidaridad a la promoción de la responsabilidad individual

La referencia a la solidaridad (**responsabilidad colectiva**) como legitimadora de la acción pública está siendo desplazada por un énfasis creciente en la **responsabilidad del individuo**. Este principio de apelación a la responsabilidad individual otorga legitimación al carácter coactivo que adquieren, la mayor parte de las veces, estos programas de activación. Su base justificativa se apoya en el principio moral (y por tanto universal) que se deriva de los deberes que cada individuo (ciudadano) contrae con el Estado. Apela (de modo coactivo) a la responsabilidad de los trabajadores mientras que a los empleadores se les deja demostrar voluntariamente su responsabilidad moral (véase la popularidad que ha adquirido en el ámbito europeo el debate acerca de la así llamada “responsabilidad social de las empresas”). Este contraste entre el reforzamiento de los elementos coactivos en el caso de los trabajadores, y la creciente legitimidad de la apelación a la buena voluntad del sector empresarial representa una significativa inversión de los términos que regían la relación entre trabajador y empresario y que han articulado la protección social en relación al empleo/desempleo.

Se parte de una concepción psicologicista de las relaciones sociales, según la cual, la activación tendría como objetivo la autonomización de los sujetos. El discurso dominante acerca de la dependencia y de la responsabilización explica que el lenguaje de los derechos, articulado en torno a la provisión de responsabilidad colectiva de “seguridad” social, está siendo progresivamente sustituido por un discurso dirigido a la responsabilidad individual y al auto-provisionamiento (Dean 2004). Los derechos sociales serían así definidos en términos de éticas de la responsabilidad.

En muchos países, los programas de activación se implementan a través de acuerdos negociados con los individuos que son destinatarios de estos programas, definiéndose así un programa personal de intervención. El sujeto pasaría así a ser un “cliente”, en un contrato que estructura la reciprocidad social. La noción de contrato, señala Hamzaoui (2003) va a sustituir a los instrumentos normativos precedentes (como las leyes) a fin de estimularse la construcción negociada de las reglas. Sin embargo, el contrato es un modo de regulación de las relaciones de derecho privado (entre personas físicas o jurídicas) que, por tanto, presupone una igualdad entre las partes contratantes a través del principio de autonomía de la voluntad (libre voluntad) de modo que se asume una situación equilibrada de poder entre las partes. Sin embargo, la relación entre administración pública y ciudadano no es evidentemente una relación entre pares. Nos encontramos de este modo ante una tecnología de gobierno que al tiempo que alienta a la autonomía individual incrementa su capacidad de intervención sobre los individuos. La “autonomía” se convierte, así, en criterio de **autodisciplina**.

2.3.3. Normas de acción: De la desmercantilización como principio de los derechos sociales a la promoción de la ciudadanía económica

La ciudadanía social regida por el principio de desmercantilización, según el cual los sujetos eran protegidos de las leyes asimétricas del mercado, va a dar paso a una ciudadanía económica basada en la participación en el mercado (Saint Martín 2001). Esta ciudadanía económica no implica tan solo la disponibilidad incondicional del trabajador en relación con las demandas del mercado, sino que también requiere que el trabajador muestre tal disponibilidad.

De este modo, este paradigma de intervención se basa en una noción moral de trabajo que observa a este como un **deber civil**. El trabajo aparece como prerrequisito de acceso a la ciudadanía, implicando un cambio paradigmático en relación con las concepciones previas de exclusión e inclusión social que dominaban en las sociedades industriales, en las que, como hemos visto, el desempleo era percibido como una situación involuntaria, cuya responsabilidad era de todo el colectivo social, y que legitimó la provisión, por parte de los poderes públicos, de espacios desmercantilizados (las ahora llamadas “políticas pasivas”) a través de medidas de protección social. El significado de la cuestión social se va también a modificar. No se trata tanto de garantizar recursos y seguridad a lo largo de la existencia, sino más bien la participación económica, reforzando así el papel activo y la actitud de disponibilidad que todo sujeto tiene que tener hacia el mercado de trabajo. La función del Estado social sería así la de socializar a los sujetos como trabajadores, más que como individuos (Holden 2003).

En este sentido, se opera un cambio en la construcción del problema, de modo que más que de “des-empleo”, que podría conducirnos a un análisis social de las causas estructurales de la falta de puestos de trabajo, el problema está siendo construido en términos de reducidas tasas de actividad (“in-actividad”). En las sociedades industriales ha dominado una representación del problema en términos de falta de trabajo, que ha inspirado gran número de políticas de protección social –ahora calificadas de “pasivas”– o de reducción de la mano de obra –jubilación anticipada, años sabáticos, etc. Frente a esta concepción, las diversas políticas, inspiradas bajo este nuevo modo de percibir los problemas sociales, se dirigen a incrementar la tasa de actividad, más que la de empleo (desincentivación de la jubilación anticipada, facilitación de la reconciliación de las actividades domésticas y productivas para favorecer el ingreso de la mujer en el mercado de trabajo, políticas de reformas en los sistemas de imposición y de seguridad social, etc.). De este modo, no solo se fomenta la integración en el empleo de los desempleados, sino que la legitimidad de las situaciones de inactividad económica es puesta progresivamente en cuestión (Bonvin 2004). Este proceso tiene amplias consecuencias para el valor que el

trabajo está adoptando como factor de legitimación y sentido en nuestras sociedades, tendiendo a hacerse cada vez más de la participación económica un deber cívico.

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

2.3.4. Definición del rol del Estado: Del Estado protector al Estado “tutor”

Como consecuencia de estos nuevos diagnósticos, principios legitimadores y normas de acción se van a transformar también los principios fundadores de legitimidad de la intervención y extensión del Estado social. De un Estado social dirigido a una distribución equitativa del bienestar (resultados) nos estamos dirigiendo a un Estado social que busca una distribución justa de las oportunidades (garantizar un mismo punto de partida) en función de un principio meritocrático. Su objetivo no sería tanto la promoción de trabajo, como la provisión de la empleabilidad (promoción de competencias técnicas, metodológicas y éticas) y flexibilidad (movilidad, polivalencia).

El significado de “seguridad” (protección frente al riesgo) principio en torno al cual se ha articulado el Estado social protector, se transforma y pasa a significar la ‘capacidad de adaptación al cambio’. La función del Estado social no es tanto la protección contra el riesgo, inherente en una economía de mercado, sino la creación de las condiciones y actitudes adecuadas para la adaptación a una economía en constante flujo. Su rol sería así el de motivar, enseñar a hacer vendible y atractiva a la fuerza de trabajo, “hacerse empresario de uno mismo”. Para ello se apela paradójicamente a un registro lingüístico articulado en torno a la libertad individual, elección personal, realización personal e iniciativa. Se trataría de movilizar el potencial individual y las capacidades de acción para reforzar la autonomía del sujeto, es decir, de fabricar sujetos capaces de gestionar de modo autónomo las condiciones de integración y participación en la sociedad (Franssen 2003).

Aunque el concepto de “activación” presenta el mismo carácter vago y polisémico que los otros términos promovidos en el marco de la EEE, un aspecto claro que caracteriza a este concepto es que articula nuevas formas de pensar la protección social, e induce un nuevo paradigma político.

Para entender las transformaciones que este concepto plantea, es importante realizar una breve reflexión acerca de los principios que articularon la protección social en las sociedades industriales. Uno de los principales autores que han desarrollado el vínculo entre protección social y estado del bienestar es Esping Andersen (1996).

En este marco analítico puede entenderse el cambio en el significado de la protección social que implica el paradigma de la activación. Más que instrumento de protección frente al mercado, el principal objetivo de la protección social en el paradigma de la activación es facilitar que los trabajadores puedan adaptarse a este. El modelo de la activación plantea así una transformación en los principios que articulan la solidaridad. Desocializa las causas de la pobreza y transforma el marco analítico de reflexión acerca de esta, pasando de un análisis político de la misma a uno más individual.

El Estado social se transforma en un proyecto moderno, en un Estado “tutor” que lleva a cabo inversiones sociales. Se plantean intervenciones orientadas a la oferta de mano de obra, reforzando el capital humano, y asegurando la “agencia individual”: provisión de competencias psicológicas (autogestión, autoayuda y autosuficiencia) que permitan generar un nuevo perfil de trabajador (más flexible, activo, empleable, etc.).

La principal función del Estado social radicaría en la organización de las conductas, articulando su eje de intervención hacia una moralización de la ayuda social.

Podrían resumirse de forma simplificada y tipificada las características que definen estos dos tipos de modelos sociales de la forma siguiente:

Tabla síntesis de los modelos sociales

	Estado social / de bienestar	Estado “tutor” que facilita la activación
Principio articulador de la institucionalización de la solidaridad: un modo de teorización de los conceptos de agencia y dependencia	Relaciones asimétricas entre el ciudadano y el mercado: necesidad de desmercantilización. Se condena la dependencia del mercado porque engendra el riesgo de la explotación.	Fomentar la agencia individual (autonomía económica). Se condena la dependencia del Estado porque engendra pasividad.

Ved también

El vínculo entre protección social y estado de bienestar ya se ha estudiado en el módulo 1, “Políticas sociolaborales. Una aproximación al estudio de las políticas sociolaborales como políticas públicas”.

	Estado social / de bienestar	Estado "tutor" que facilita la activación
Principal concepción de riesgo	Riesgos sociales: el individuo no es responsable de los riesgos. Socialización del riesgo.	Riesgos individuales: principios éticos – concepción del trabajo– y comportamientos individuales relativos a la transición hacia el mercado de trabajo.
Objetivo del Estado	Desmercantilización. Garantizar el ejercicio de la ciudadanía.	Remercantilización. Promover la autonomía individual otorgando instrumentos de autoayuda.

2.4. Conclusión

Podría decirse que la EEE ha dado un ímpetu significativo al cambio de políticas de empleo nacionales, pero la extensión de este cambio varía según el país y dentro del mismo país, en función del momento y del área. De cualquier modo, la EEE parece haber reforzado algunas de las tendencias imperantes tras el clima ideológico ya prevaleciente a mediados de los años noventa.

En esta unidad han sido discutidas las potencialidades de la EEE en términos de oportunidades políticas, de herramientas metodológicas, y finalmente, de prioridades políticas. Estos tres ejes, representan el potencial del MAC de las políticas de empleo a nivel europeo. Constituyen además los tres factores de legitimación del proyecto europeo: legitimidad técnica (basada en la búsqueda de eficacia), legitimidad política (profundización democrática) y legitimidad social (estimular la concienciación pública). En primer lugar, parece que la EEE ha sido bastante eficaz en promover la sensibilización política y pública frente a la situación de ciertos grupos en el mercado de trabajo (mujeres, trabajadores mayores, y en menor medida, minorías étnicas), permitiendo que estas aparezcan definidas bajo el estatus de "problemas", lo que supone una condición necesaria y preliminar para la movilización política. En segundo lugar, la EEE parece haber tenido un efecto positivo en la provisión de herramientas políticas para algunos grupos de la sociedad civil, por ejemplo, movimientos de mujeres, grupos de personas mayores, partenaires sociales en algunos países y otros grupos de la sociedad civil. Finalmente, esta estrategia ha promovido, en cierto modo, una cierta concienciación acerca de la necesidad de disponer de herramientas metodológicas adecuadas (mejores indicadores estadísticos, desarrollo de estructuras e instituciones para el seguimiento de estas políticas, y la evaluación de las políticas de empleo).

Sin embargo, también es notorio destacar algunos importantes problemas, como son el de tratarse a menudo de un mero ejercicio formal y burocrático, su carácter excesivamente "abierto" (demasiado dependiente de la actitud nacional, inestable, asimétrico, y potencialmente puerta abierta a la desregulación, etc.) la falta de vínculos con medidas macroeconómicas, el escaso margen de maniobra otorgado a terceros actores (déficit democrático, perspectiva excesivamente jerárquica y burocrática, etc.) la limitada capacidad para llevarse a cabo de una forma transversal, (esto es, con la cooperación de diversos de-

partamentos administrativos) el centrarse en objetivos cuantitativos en detrimento de objetivos más cualitativos, así como la dificultad de transferir “buenas prácticas” y, sobre todo, la vulnerabilización política del desempleado que resulta de la despolitización y psicologización que acarrea el desequilibrado ejercicio de fuerzas que caracteriza al espacio europeo.

Pero el impacto más relevante de la EEE ha sido la difusión de paradigmas alternativos de discusión e intervención frente al desempleo en los diversos Estados miembros, induciendo procesos de convergencia y divergencia, a un mismo tiempo, como hemos visto con el paradigma de la activación. Finalmente vamos a centrarnos, en la última unidad, en analizar una de las nociones más recientes que esta estrategia ha contribuido a transmitir, que aparece como nuclear en el conjunto de propuestas sociales del modelo social europeo y que no hace sino radicalizar las mutaciones de la protección social inducidas por el paradigma de la activación.

3. La noción de flexiguridad como emblemática del MSE

En este marco analítico puede entenderse la importancia de llevar a cabo un meta-análisis de las propuestas que se hacen desde la Estrategia Europea para el Empleo en nombre de un Modelo Social Europeo. Una de las que ha tenido mayor importancia en los últimos años es la noción de flexiguridad. Esta noción profundiza en la tendencia, estudiada con el caso de la activación y de la empleabilidad, a poner el énfasis en el gobierno de las voluntades que coincide con una propuesta ideológica, presente en diversos ámbitos sociales, a hacer de la dependencia una patología moral.

Esta noción de flexiguridad desde la que se asume la conciliación de lo tal vez irreconciliable (genuinamente paradójico) está ocupando un lugar central en los recientes debates políticos y científicos acerca de los nuevos modos de regulación del trabajo. A pesar de su ambigüedad (y posible antagonismo) conceptual (entre flexibilidad y seguridad) está consiguiendo articular un importante debate acerca de la necesidad de transformar el modo de gestión del trabajo, que remite, en último término, al deber moral del trabajador de participar en la autorregulación de su “propia” vida.

En esta noción mixta, seguridad pasa a ser entendida como “auto-aseguramiento” (o agencia) que resulta de una adecuada provisión de medidas de activación. Así lo encontramos en la definición de la misma que contiene el texto de propuesta de principios comunes para la flexiguridad de la Comisión:

“La seguridad (...) es más que solo 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, pág. 5)

Se genera un desplazamiento en el concepto y modo de entender la seguridad, desde algo externo al sujeto, que no depende de él, hacia la seguridad como capacidad de cada uno. Las “habilidades” de cada uno son su fuente particular de “seguridad”. La seguridad, tal y como aparece en este extracto, es definida no tanto como un derecho sino como un “logro personal”, y se encuentra ausente cualquier mención al vínculo que la seguridad personal pueda tener con la garantía en el mantenimiento del puesto y la dotación de ayudas en caso de su pérdida.

Las prestaciones por desempleo se ponen al servicio de las transiciones. La seguridad (en forma de prestaciones) ya no tiene como misión principal la garantía del sustento en caso de “pérdida de los medios de vida” sino la facilita-

ción de las transiciones (“progresar en sus vidas laborales”). De este modo, en el seno del concepto de flexiguridad el término *seguridad* se funde con el de *flexibilidad* haciendo intercambiables sus significados (Martín Martín 2009b).

Este desplazamiento semántico de la noción de seguridad es emblemático de la tendencia contemporánea presente en las políticas de empleo a hacer de la lucha contra la dependencia, el énfasis en la autonomía y la promoción de la responsabilidad individual, los pilares fundamentales de la nueva cultura del trabajo. A la sombra de una concepción de dependencia entendida como patología de la voluntad, y convertida en problema “público”, se adoptan técnicas aseguradoras dirigidas a la prevención de tal dependencia a través de la promoción del gobierno de uno mismo, enfatizándose así las funciones terapéuticas del estado social (reforzar la autoestima, facilitar el auto-análisis, potenciar las capacidades).

En el concepto de flexiguridad, la raíz o lexema viene constituido por la noción de flexibilidad. El lexema de una palabra es aquello que no cambia, que permanece invariable, que transmite la esencia del concepto. (Se) “guridad” es el morfema, o parte de la palabra que da un matiz a la raíz de la palabra. En este sentido, la noción de flexiguridad naturaliza la necesidad de una organización flexible de los estilos de vida y problematiza las actitudes del trabajador no afines a ello, concibiéndose las exhibiciones de autonomía (como cualidad de una personalidad que hay que forjarse) la consecuencia de un exitoso trabajo sobre uno mismo. En este marco individualizador se omite la importancia de la interdependencia como factor inmanente a la agencia. Tal y como destacó Durkheim (1893/1987) el desarrollo de las sociedades industriales y de la división de trabajo genera una curiosa paradoja según la cual, cuanto más autónomos son los sujetos, también son más interdependientes. El reconocimiento de la interdependencia es la condición de autonomía personal auténtica (Dean 2004). La autonomía contenida en la noción de flexiguridad remite, por tanto, a un marco cognitivo diferente a esta autonomía basada en la interdependencia, pudiendo traducirse, más que en fortalecimiento de la agencia individual, en la acentuación de la vulnerabilidad (dependencia del mercado y de uno mismo en el seno de este).

La extensión de estas premisas ideológicas puede contribuir a la precarización de las condiciones de vida de los sujetos, en un contexto laboral como el contemporáneo en donde la indeterminación, la enorme carga sobre el sujeto para responder a situaciones inciertas y abiertas y la colonización intrusiva de la vida de la persona por el trabajo, pueden hacer del trabajador nómada el ingeniero fragilizado de su propia vida, contribuyendo además a desarmarlo política y conceptualmente.

3.1. Ambigüedad semántica y polifonía normativa

El peculiar estatus político de las instituciones europeas, el carácter internormativo que caracteriza sus propuestas así como el importante poder simbólico que ejercen estas instituciones explican esta naturaleza polisémica, ambigua y paradójica de gran parte de los conceptos que articulan sus propuestas, en la que hemos insistido en líneas anteriores. Estas nociones se difunden como **significantes flotantes**, cuya acepción hegemónica dependerá del equilibrio de fuerzas entre los actores sociales en un determinado país. El carácter híbrido de estas propuestas explica la naturaleza paradójica que adoptan, tal y como veremos en el caso del discurso europeo sobre la activación.

Esta doble naturaleza, polisémica y paradójica, puede estudiarse como reveladora de la pluralidad de voces autónomas que habitan tras sus conceptos, de tal modo que filosofías políticas y acentos dispares pueden atravesar sus propuestas. Esta interacción de voces polifónicas explica el carácter mixto de gran parte de sus conceptos: ya no se trata solo de la mezcla de **voces plurales**, sino también de la coexistencia de puntos de vista que se enfrentan entre sí.

De este modo, las nociones nucleares del discurso europeo responden a diversos puntos de vista y son reflejo del particular modo de regulación, al que nos hemos referido en líneas anteriores, basado en la gobernanza a múltiples niveles. Dada la complejidad de filosofías políticas en el interior de la UE y la diversidad de intereses que predominan entre los actores que participan en este proyecto, las instituciones europeas están sometidas a una importante demanda de neutralidad. Si la legitimidad europea se basa en la supuesta creación de espacios deliberativos que hacen del espacio europeo un foro para la lucha de ideas (“voices”) entre diversos actores sociales a fin de hacer prevalecer su visión hegemónica de la cuestión social, las instituciones europeas deben aparecer como neutrales receptoras de las ideas resultantes de un diálogo y deliberación entre estos actores y niveles múltiples. Así, la complejidad y diversidad de centros de poder en el interior de las instituciones europeas, ha conducido a que diversos *lobbies* y *think tanks* hayan sido incorporados como parte de la burocracia europea. Términos, como *expertocracia* o *femocracia*, usados en el análisis de estos procesos de regulación supranacional, denotan la contribución de esta pluralidad de grupos de profesionales en la producción de “discursos” en la UE. Esta pluralidad de poderes en el seno del proyecto europeo explica la importancia de entender la gobernanza supranacional como “una actividad de cuestionamiento... luchas políticas implican además conflictos en torno a significados” (Walters y Haahr, 2005, pág 6, traducción de las autoras.).

Esta situación de participación asimétrica de voces plurales puede explicar la peculiar naturaleza de gran parte de sus conceptos. La ambivalencia y paradoja del discurso europeo es, por tanto, resultado de esta lucha de voces ideológicas, siendo así, como los personajes de Dostoievski (Bajtín 1979/86) inconclusas. Su conclusión depende de las relaciones de fuerzas en un determinado

país. De este modo, en el seno de sus conceptos se integran nociones paradójicas (flexi-seguridad; activ-acción, emple-(h).abilidad) que activando marcos que apelan a la emancipación individual, plantean, sin embargo, políticas que pueden resultar profundamente vulnerabilizadoras en algunos contextos políticos. Por tanto, la coexistencia polifónica de diversas voces no es reflejo necesariamente del carácter dia-lógico de sus propuestas sino que pueden convertirse en versiones mono-lógicas de voces asimétricas.

En este sentido, la ambigüedad e imprecisión terminológica de estos conceptos facilita su reapropiación por parte de aquellas voces con mayor capacidad de imponer su poder simbólico. Aunque tal y como subraya Keune (2008) la noción de flexiguridad no proporciona un modelo específico de intervención en el mercado de trabajo sino más bien una perspectiva analítica y un marco conceptual con el que debatir el problema, esta perspectiva analítica no está exenta de problemas.

En el discurso europeo, la noción hegemónica de “seguridad” pasa a ser entendida bajo la metáfora de la activación. Vamos a centrarnos en este modo de nombrar la “seguridad” en el seno de la noción de flexiguridad, tal y como está siendo construida por las instituciones europeas, y el ambivalente significado en el seno de este paradigma de la activación.

3.2. La transformación de la noción de seguridad y las paradojas de la activación

Si bien parece haber un cierto consenso analítico y político acerca del significado de la noción de flexibilidad, la acepción de seguridad parece ser mucho menos evidente. Uno de los significados hegemónicos con el que se está construyendo la noción de seguridad en el discurso de las instituciones europeas viene definido bajo la metáfora de la activación. Tal y como vimos en las líneas anteriores, esta noción, particularmente ambigua, en el discurso de las instituciones europeas, presenta sin embargo un rasgo característico claro: proponer una **transformación** en el marco de **reflexión** de la **acción pública**.

El polémico origen de este concepto de activación muestra la naturaleza ideológicamente plural de gran parte de las nociones planteadas por las instituciones europeas. Si algunos autores subrayan el origen norteamericano del concepto (*workfare*) otros insisten en la inspiración nórdica y el papel central jugado por Suecia en la integración europea de esta noción. De hecho, se trata de un concepto que apela a registros ideológicos y filosofías políticas aparentemente contradictorios que, por un lado, se refieren al reforzamiento del bienestar e independencia del individuo, así como a su participación social, pero por otro, refuerzan el papel del mercado como principal regulador social.

Las instituciones europeas han hecho de la promoción de la activación la mejor vía para promover la seguridad personal (autoaseguramiento) (Martín Martín 2009b). Este paradigma normativo plantea una nueva articulación de las responsabilidades sociales ante el trabajo entre el Estado (“social”) el individuo, la familia, y el mercado y se caracteriza por plantear un cierto diagnóstico acerca del problema de la falta de trabajo, y con este, una forma legítima y naturalizada de combatirlo. Por ello, la propuesta social planteada por el paradigma de la activación va más allá de sus repercusiones en la orientación estratégica de políticas sociales; plantea importantes mutaciones en el papel y en la naturaleza del Estado social (o de bienestar) en los diversos EM (Estados miembros).

Este tipo de prácticas contienen un doble componente complementario de presiones exógenas y endógenas. Por un lado, se trata de influir, a través de sanciones (por ejemplo, limitando el acceso a la protección social) en los comportamientos de los sujetos, pero, por otro, se desarrollan prácticas biopolíticas, dirigidas a la producción de sujetos “normalizados”, como son el disciplinamiento/normalización, la vigilancia y la intervención terapéutica (Darmon y otros 2006; Serrano 2008).

La metáfora de la activación activa un marco semántico por el cual la seguridad pasa a ser entendida como “auto-aseguramiento”, y la autorregulación pasa a ser condición de agencia. De este modo, esta noción, al igual que otras que articulan el discurso polifónico de las instituciones europeas, presenta un importante carácter paradójico. Este carácter paradójico es el resultado de su ubicación semántica en un espacio de inter-textualidad. Esto quiere decir que su significado se gesta en el proceso de confluencia entre discursos que proceden de diversas tendencias ideológicas y tradiciones de bienestar, a través de la negociación y la confección de sentido. Este discurso mantiene una posición híbrida entre, por un lado, la apelación a registros que activan marcos de empoderamiento de los individuos frente a las instituciones, mientras que, a un mismo tiempo, defienden modelos de intervención cuyo poder de acción se limita a la adaptación a las leyes del mercado, esto es, a una situación que está impuesta externamente, coactiva por naturaleza. Activar sería así propiciar la adaptabilidad personal, la disponibilidad y adecuada voluntad del sujeto.

La noción de activación evoca explícitamente un concepto ontológico por el cual el sujeto sería moralmente autónomo y autodeterminado, independiente y responsable, gobernado por la libre voluntad, esto es, un sujeto autogobernado. El sujeto requerido por este discurso es una persona analítica, capaz de sopesar cuál es la mejor alternativa en un contexto creativo e interdependiente, con un alto grado de control del proyecto personal y que actúa en función de sus propias convicciones y principios, de sus propias éticas. Sin embargo, por otro lado, se plantea en este discurso una desconfianza implícita en los verdaderos motivos que guían al sujeto y le hacen vulnerable a las trampas

del bienestar. De este modo, esta noción de sujeto como moralmente autónomo es puesta en cuestión. Esta concepción requiere así de sujetos “activados”: individuos económicamente motivados por sanciones positivas o negativas. Se trata así de una adaptación “pasiva” que implica más una capacidad reactiva, y que entiende a los sujetos como **motivados por factores externos**. Este discurso de la autonomía, movilidad, y calidad del trabajo contrasta, por tanto, con los instrumentos coactivos que se han establecido para aumentar la tasa de actividad y para inducir a los sujetos a trabajar. Así, la activación es también entendida como la supervisión de la conducta y como instrumento de disciplina social.

Este discurso alberga, a su vez, marcos políticos paradójicos. Por un lado, la metáfora de la activación evoca la emancipación ciudadana como el principal objetivo. Así, este discurso es rico en metáforas vinculadas a la lucha y al combate (lucha contra el desempleo, combate de la pobreza, batalla contra la exclusión, etc.) a fin de reforzar el dogma de dinamismo en el que se basa el discurso de la activación. Sin embargo, por otro lado, se designan estrategias dirigidas al cambio psicológico individual, el cambio en las motivaciones, en las actitudes y conducta. Las políticas se convierten en procedimientos terapéuticos dirigidos a la motivación y al cambio psicológico. En este sentido, este discurso sobre la activación se caracteriza por naturalizar el cambio, los condicionantes económicos, usando gran número de pasivaciones, abstracciones, etc. (Serrano Pascual y Crespo Suárez 2007). El cambio hacia la sociedad basada en el conocimiento se presenta como una realidad ante la cual no queda más elección que aceptar. La única respuesta política sería tratar de beneficiarse lo más posible de esta situación. La aspiración a la autosuficiencia, intervención y autonomía contrasta con la apelación al pragmatismo, a la necesidad de adaptarse, a la pasividad.

Las implicaciones socio-políticas de este discurso entran también en contradicción. Por un lado, se defiende la activación económica, pero se fomenta, a un mismo tiempo, la pasividad política. El mercado es construido bajo el carácter de ley, promocionándose la desaparición de las condiciones políticas que han permitido ejercer la autonomía, como son los espacios desmercantizados, y pudiéndose facilitar la inseguridad y vulnerabilidad en el mercado. Subyace, señala Dean (2004) una concepción de individuo como sujeto independiente y autónomo, más que como ser social sometido a relaciones de interdependencia que hacen a este sujeto vulnerable a la explotación. Se hace uso del concepto de dependencia para descalificar formas previas de intervención (dependencia del Estado); sin embargo, este uso del concepto representa solo una forma de entender la dependencia. De hecho, las mal llamadas políticas “pasivas” fueron producidas políticamente como espacios de desmercantilización y de emancipación de las condiciones de heteronomía y vulnerabilidad que caracterizan las relaciones laborales regidas por las leyes del mercado. Desde este marco interpretativo, las políticas “pasivas” bien podrían entenderse como políticas activas, y las así llamadas “activas”, como pasivas. Por tanto, las así llamadas políticas “activas” permiten combatir la de-

pendencia económica (de las instituciones, de la familia) pero promueve, a su vez, la dependencia política (del mercado). De este modo, este discurso acerca de la activación parece ir dirigido a la promoción de dinamismo económico, pudiendo provocar, a un mismo tiempo, resignación y pasividad política. En otras palabras, los sujetos disponen de un alto grado de autonomía para adaptarse a las reglas cambiantes del juego, pero esta autonomía no les permitirá poner en cuestión estas mismas reglas.

Resumen

Dado el peculiar modo de gobernanza europea, tres son las principales instrumentos de este método de regulación: su capacidad persuasora y socializadora, la posibilidad de otorgar oportunidades políticas y recursos estratégicos para los diversos miembros de la sociedad civil y de los *lobbies* económicos, y finalmente la capacidad de proporcionar instrumentos metodológicos para estimular el rendimiento de estas políticas (útiles estadísticos, nuevas instituciones, etc.). Sin embargo, el valor de estos instrumentos no es intrínsecamente positivo: el carácter polisémicamente ambiguo de gran parte de las nociones que se articulan y su naturaleza paradójica pueden constituir importantes limitaciones para este método de regulación, tal y como hemos comprobado con respecto a la noción de flexibilidad.

Las propuestas difundidas por las instituciones europeas están contribuyendo a conformar las interpretaciones hegemónicas acerca de cuáles son los problemas sociales más acuciantes y quién es responsable de su resolución. De este modo, estas propuestas plantean cuestiones que trascienden la mera intervención en el mercado de trabajo a fin de favorecer la inserción laboral del desempleado; implican una política de producción de sujetos e identidades más ajustadas a las nuevas reglas de juego del modelo productivo y, por tanto, plantea una nueva concepción de ciudadanía.

La particular posición de las instituciones europeas, abocadas a una regulación en la diversidad, explica el carácter ambiguo, polisémico y paradójico de muchos de sus conceptos. Esta ambigüedad es reflejo de la pluralidad de registros ideológicos que presentan en sus diversos contextos de uso, así como del papel estratégico que gran parte de estas nociones tiene para diversos grupos sociales. El espacio europeo se convierte así en un foro políticamente asimétrico en el que diversas voces pugnan por hacer hegemónica su representación de la cuestión social. Esta “disputa” de ideas que se realiza en el seno de las instituciones europeas no evita, sin embargo (más bien contribuye a reproducir) la hegemonía de una interpretación económica de la cuestión social, que hace del buen funcionamiento del mercado el requisito exclusivo de cohesión social. De este modo, la polisemia y polifonía puede transformarse, ante determinadas condiciones políticas, en paradoja.

Por ello, si bien muchas de estas nociones pueden ser potencialmente empoderadoras en aquellos países en donde sus condiciones políticas e institucionales aseguran una mayor simetría de poder en el mercado de trabajo, en otros países que no presentan estas condiciones, la ambigüedad de estas nociones facilita la reapropiación semántica por aquellos grupos sociales que detentan una mayor hegemonía política. De este modo, esta regulación basada más en

Referencia legal

Véase la reciente apelación mántrica a la noción de flexibilidad en el reciente Decreto de Reforma Laboral 2012: RD Ley 3/2012.

la persuasión que en el establecimiento de las condiciones estructurales para regular los intercambios sociales corre el riesgo de convertirse en una puerta abierta a la desregulación.

Además de esta debilidad reguladora basada más en una convergencia de metas y perspectivas políticas, pero sin poder suficiente para influir en la convergencia de las instituciones y recursos políticos disponibles, esta Estrategia Europea para el Empleo plantea otros numerosos problemas: subordinación a los criterios económicos, orientación hacia un “rendimiento estadístico” de los indicadores nacionales del mercado de trabajo, etc.

Esta naturaleza polisémica y paradójica es también el resultado de la contradictoria naturaleza de las demandas que caracterizan el actual proceso productivo en algunos países miembros: se hace de la implicación, autonomía y movilización de los trabajadores un aspecto nuclear en la eficacia productiva, sin embargo, nunca se ha ofrecido tan poco al trabajador en términos de estabilidad y seguridad en el trabajo. Un trabajo de producción de una adhesión moral a los compromisos organizacionales, supone impulsar motivaciones, generar objetivos comunes, en un contexto de paradójica falta de compromiso por parte de la empresa.

En esta situación ha jugado un papel central la extensión, por parte de las instituciones europeas, de la reciente noción de flexiguridad, que está ocupando un lugar central en los debates políticos y científicos sobre los nuevos modos de regular el trabajo y las políticas de empleo y está contribuyendo a la producción de marcos interpretativos alternativos con los que pensar el trabajo. La dependencia (de la solidaridad) aparece observada como una patología moral. Sin embargo, esta dependencia no es sino reflejo de la interdependencia inmanente a todo proyecto colectivo, y lo que se califica de “independencia y autonomía” en el marco de la flexiguridad, precisamente, reflejo de la dependencia del mercado. El modelo de individualización que este tipo de nociones integra imposibilita la autonomía individual al invisibilizar el carácter interdependiente de toda colectividad y, por tanto, impide asumir el reforzamiento de los vínculos de interdependencia entre los ciudadanos como criterio necesario de empoderamiento.

La inactividad aparece como el eje estructurante de las explicaciones acerca de la mayor parte de los problemas sociales (desigualdad, exclusión social, desempleo, etc.). El problema social de desempleo pasa a ser percibido como una cuestión individual de falta de competencias para la gestión y el “gobierno del sí mismo”. Este diagnóstico del problema va a definir, a su vez, las estrategias para combatirlo. La responsabilización individual se acentúa, y el Estado social interviene en el gobierno de las voluntades. Se trataría de proveer a los individuos con los útiles necesarios (motivación, voluntad, etc.) para cumplir la obligación ética a la que todo sujeto moral estaría obligado: la de hacerse cargo de uno mismo. La función del Estado social sería la de ayudar a los sujetos a adaptarse a las nuevas reglas de juego del actual estadio económico que

vienen definidas por la flexibilidad. La única institución que no es sometida a este ejercicio deconstructor es el mercado; este aparece como incuestionado e incuestionable, de tal modo que, ante la naturalización de las leyes del mercado, aparece injustificada y poco “razonable” su regulación política. Bajo este marco de pensamiento, las características definitorias de la protección social en relación al empleo/desempleo mutan en sus opuestas, tal y como muestra la siguiente tabla:

	Protección social – trabajo (Estado social)	Protección social – trabajo (Flexiguridad europea)
Significado del desempleo	Pérdida del puesto de trabajo como riesgo indeseable.	Pérdida del puesto de trabajo normalizada y naturalizada.
Objetivo de la protección social	Protección contra los fallos del mercado.	Adaptación al mercado
Significado de la protección social	Compensación de la heteronomía (Relaciones asimétricas entre trabajador y empresario).	Desafíos comunes para ambos y responsabilidades individuales.
Significado del riesgo	Concepción social y colectiva del riesgo.	Riesgo como aventura o riesgo como problema personal.
Significado del Estado social	Estado como garante de la protección. Instituciones fuertes y definidas.	Reparto de responsabilidades y gobernanza a múltiples niveles. Contrato individual.
Significado de seguridad	Seguridad: derecho social “trabajo + protección social = empleo”.	Seguridad: logro personal “trabajo + activación = empleo”.

Este “poder sin autoridad” (en palabras de Sennett 2000, pág. 120) en el que se basa la regulación política europea de la cuestión social, contribuye a la desresponsabilización social por parte de los poderes públicos y a la despolitización del trabajo. Esta cruzada emprendida y reforzada por las instituciones europeas contra la dependencia institucional, integrada en la noción de activación, flexiguridad, etc. dirige el ámbito de lo problematizable a la cuestión del gobierno de las voluntades. Se hace de la subjetividad el espacio de regulación política, y de forma paralela, se contribuye a la despolitización y desproblematización de las condiciones de flexibilidad y reglas de juego del mercado, reforzándose la fragilización de los trabajadores. De este modo, el Gobierno europeo puede contribuir a la despolitización del trabajo que corre pareja, a su vez, con la repolitización de la subjetividad. Se induce la hegemonía de la norma de autonomía, omitiéndose el carácter interdependiente de las relaciones sociales y, por tanto, que el ejercicio de autonomía requiere afirmar la dependencia interpersonal. De este modo, una apelación a la norma de autonomía y de responsabilidad puede correr pareja con un creciente proceso de vulnerabilización social.

Glosario

biopolítica *f* Concepto creado por Michel Foucault que alude a “una preocupación pública por la vida de la gente” que se desencadena con el surgimiento de los Estados modernos (s. XVI) y se enfatiza durante la Ilustración y la industrialización. En palabras de su 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, pág. 184).

cuestión social *f* Hace referencia 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 y Zamorano 2000, pág. 5). Esta expresión se utiliza a partir de la segunda mitad del siglo XIX para describir los problemas sociales creados por la Revolución Industrial. Desde este momento, se convierte en una expresión emblemática para designar políticamente estos problemas (Béland y Hansen 2000).

doxa *f* Aquello que se da por descontado, los significados que se dan por supuestos, que nos resultan obvios e incuestionables acerca de los fenómenos sociales.

euroesclerosis *f* Situación en la que supuestamente se habrían instalado nuestras sociedades del bienestar, en las que, junto a la institucionalización de la solidaridad se habría promovido un modelo de regulación social que inhibe el desarrollo y la competitividad económica.

Eurostat (Statistical Office of the European Communities) *f* Acrónimo de la Oficina Estadística de la Comisión Europea, que produce datos sobre los diversos países miembros de la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los Estados miembros.

poder sin autoridad *m* Sennet subraya con esta expresión los procesos de difusión de responsabilidades que caracterizan los nuevos modos de gestión organizacional y que dirigen la regulación, en último término, hacia la dimensión individual (el gobierno de sí mismo).

polisemia de la noción de activación *f* Con polisémico nos estamos refiriendo a las múltiples acepciones que puede adquirir este concepto en sus diversos usos. Esta pluralidad de acepciones es, en parte, el resultado de la instrumentalización política a la que el concepto es sometido. En unos casos se trata de un concepto sinónimo al término general de “políticas activas” y por tanto, al de políticas de gestión del mercado de trabajo (formación, flexibilidad, orientación, etc.) mientras que en otros, se utiliza de modo mucho más preciso para designar un principio de intervención, dirigido a la promoción de una actitud hacia el trabajo por parte de los (candidatos a) trabajadores.

principio de subsidiariedad *m* Este principio, que se aplica tras el tratado de Maastricht de 1992, hace referencia a la jerarquía entre normas en el seno de un ordenamiento jurídico. Conforme al mismo, las normas europeas se aplicarán solo en caso de ausencia de normas nacionales o conflicto/confusión acerca de su aplicación a un determinado caso.

significantes flotantes *m pl* Destaca, tal y como señala Levi Strauss, el exceso de significado de algunos conceptos así como su invocación frecuente en rituales, a pesar de que no se sepa definir con claridad su significado. Esto es, queremos plantear el carácter vago e impreciso, y cuyo significado particular es el resultado de la relación de fuerza entre diversas voces.

Bibliografía

- Alonso, L. E.; Fernández, C.** (2009). "Usos del trabajo y formas de la gobernabilidad: la precariedad como herramienta disciplinaria". En: 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*. México: Fondo de cultura económica.
- Barbier, J. C.** (2004). "Activation policies: a comparative perspective". En: A. Serrano Pascual (ed.). *Activation policies for young people in international perspective* (págs. 47-83). Brussels: 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). "Reforming the French Welfare State: Solidarity, Social Exclusion and the three crisis of citizenship". *West European Politics* (vol. 23, núm.1, enero 2000, págs.47-64)
- Béland, D.; Zamorano, C.** (2000). "La genealogía de la solidaridad en materia de políticas sociales". *Revista mexicana de sociología* (vol. 2, núm. 62, págs. 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". En: A. Serrano Pascual (ed.). *Activation policies for young people in an international perspective*. Bruselas: 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). 359 final. *Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones* (27 de junio del 2007). Bruselas: 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. Luxembourg: 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?". En: A. Serrano Pascual (ed.). *Activation policies for young people in an international perspective*. Bruselas: ETUI.
- Crespo Suarez, E.; Serrano Pascual, A.** (2007). "The paradoxes of the active subject in the discourse of the EU institutions". En: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". En: Anastasio Ovejero; Jupiter 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* (vol. 1, núm. 24, págs. 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". *Documento de trabajo presentado en The 8th ESPAnet Conference 2010. Social Policy and the Global Crisis: Consequences and Responses*. Budapest, 2-4 sept., 2010
- Franssen, A.** (2003). "Le sujet au coeur de la nouvelle question sociale". *La revue nouvelle* (dic., vol. 17, núm. 12, págs.10-50).
- Foucault, M.** (1999). *La Gubernamentalidad en Foucault, M., Ética, estética y hermenéutica*. Barcelona: Paidós.
- Goetschy, J.** (2005). "Taking stock of social Europe: Is there such a thing as a Community social model?". En: 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 comparaisons internationales". *Cahiers de sociologie et d'économie régionale* (núm. 4, págs.11-27).
- Handler, J.** (2005). "Activation Policies and the European social model". En: 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, págs.166-185).
- Jacobsson, K.; Schmid, H.** (2001). "Real integration or just formal adaptation". *Paper presented at the Conference of the European Sociological Association*. Helsinki, Augustus 28-September 1. 2001.
- Jepsen, M.; Serrano, A.** (2005). "The European Social Model: an exercise in deconstruction". *Journal of European Social Policy* (vol. 3, núm. 15, págs. 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). Brussels: ETUI.
- Keune, M.; Jepsen, M.** (2007). "Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity". En: H. Jorgensen; P. Kongshoj Madsen (eds.). *Flexicurity and Beyond*. Copenhagen: DJOF Publishing.
- Keune, M.; Serrano, A.** (2010). "What does flexicurity mean?" Artículo presentado en la conferencia: *Alternatives to Flexicurity: New Concepts and Approaches*. Madrid, 6 y 7 de mayo del 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)". En: A. Serrano Pascual (ed.). *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people* (págs. 253-291). Bruselas: 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* (vol. 3, núm.13, págs.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*. San Salvador: UCA editores.

Martín Martín, P. (2009a). "The social construction of employability at local level". En: P. Koistinen; L. Mósesdóttir; A. Serrano (eds.). *Emerging Systems of Work and Welfare* (págs.161-194). Bruselas: 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, págs. 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, págs. 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. May, 11-12 2001.

Pochet, Ph.; 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?". En: L. Pal (dir.). *How Ottawa Spends*. Ottawa: Carleton University 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 1980*. París: Presses Universitaires de France.

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". En: M. Jepsen; A. Serrano Pascual (ed.). *Unwrapping the European Social Model* (págs. 189-213). Bristol: Polity Press.

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

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

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

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

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

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, págs. 189-211).

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

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

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

Trubeck, D.; Mosher, J. (2003). "New Governance, EU Employment Policy and the European Social Model". En: 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*. Nueva York: Routledge Advances in European Politics.

