

# LA INFLUENCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LAS TRANSFORMACIONES DE LOS MODOS DE INTERVENCIÓN Y LOS MODELOS CONTEMPORÁNEOS DE BIENESTAR SOCIAL

## THE INFLUENCE OF ACTIVE LABOUR POLICIES IN TRANSFORMING INTERVENTION MODELS AND CONTEMPORARY MODELS OF SOCIAL WELFARE

ANTONIO MARTÍNEZ LÓPEZ  
Universidad de Granada  
antmart@ugr.es

RECIBIDO: 11/07/08; ACEPTADO: 3/10/08

### RESUMEN

Las políticas activas de empleo nacieron en un contexto específico de los mercados de trabajo, en el que las bajas tasas de paro las hacían eficaces combinadas con medidas keynesianas de intervención social, para intervenir mejorando los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo, y favoreciendo paralelamente la inserción y la cohesión social. Pero los escenarios de los mercados laborales cambian de manera importante a partir de los ochenta, y con la existencia de un paro estructural, la popularización de estas medidas pasa de lo puramente laboral, al entronque con las políticas sociales de las sociedades donde intervienen. Se analiza en este artículo la evolución de las políticas activas de empleo, que irían de haberse instalado en un clima propio del *welfare* hacia un giro destacable representado por los principios del *workfare*. Mostrando la importancia cada vez mayor otorgada por la Unión Europea a estas medidas, como formas centrales de intervención en la cuestión social, podemos desarrollar la hipótesis de su impacto en los modelos de bienestar, impacto que supondría básicamente un giro del *keynesianismo* hacia conceptos de Estado del *bienestar activo*.

### ABSTRACT

The active policies of employment were born in a specific context of the labour markets, in which the low rates of unemployment were doing them effective, combined with Keynesian measures of social intervention. Simultaneously, this improved insertion and social cohesion. But the stages of labour market have changed in an important way since the eighties, with the existence of structural unemployment. The popularization of these measures goes from being purely related to labour towards a wider social context. In this article, we analyze the evolution of active employment policies. These policies have started within a social context of welfare, but are now developing into a new figure. The European Union is giving these policies an increasing relevance as central forms of intervention in the

social question. This allows us to develop the hypothesis of their impact on welfare models from Keynesian concepts towards State concepts of *active welfare*.

**PALABRAS CLAVE:** Sociología del trabajo social, Trabajo social, Estado del bienestar, Empleo, Políticas activas de empleo

**KEYWORDS:** Sociology of the Social Work, Social Work, Welfare State, Employment, Active Policies of Employment

## 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas activas de empleo aparecen a mediados del Siglo XX, donde el contexto general de los mercados de trabajo era de *paro friccional*. Con ellas se perseguía la puesta en marcha de unas medidas, que asociadas a una política macroeconómica de inspiración básicamente Keynesiana, pudieran ayudar a la población parada a mejorar sus cualificaciones y sus oportunidades de insertarse en el mercado de trabajo.

Sin embargo todo indica que la evolución que han sufrido estas políticas de empleo ha ido en la lógica de pasar del *welfare* al *workfare*, forma bajo la que, básicamente, se presentan hoy en Europa. La filosofía con la que se implantan las APs en la actualidad, sobre todo a partir de la cumbre de Luxemburgo de 1997, está ligada al concepto de flexibilidad en los mercados laborales, y la necesidad de reducción de costes sociales y laborales, para aumentar la competitividad de las empresas. Este es el discurso general que desde la Unión Europea, a través de la Estrategia Europea del Empleo, se ha difundido. Discurso que ha primado el empleo de este tipo de medidas en detrimento de las llamadas políticas pasivas, asociadas a la intervención histórica del Estado del bienestar y su componente de transferencia. Explicaremos en este artículo cómo se produce a grandes rasgos esta evolución histórica del sentido de las políticas activas de empleo, y cómo son implementadas en la actualidad con un carácter sustitutivo de las llamadas políticas pasivas y en ese sentido portadoras del intento de redimensión del Estado del bienestar Keynesiano y de su superación hacia modelos de Estado del bienestar y paradigmas de intervención penetrados por el concepto de *bienestar activo*.

## 2. MÉTODO

El trabajo que aquí se presenta es de naturaleza eminentemente teórica, por lo tanto consiste en una aproximación a la construcción del objeto teórico de las políticas activas de empleo y su relación con el Estado del bienestar. Eso exige, en consecuencia, una metodología basada en el trabajo y discusión de los libros, textos y autores más relevantes que hoy existen en el panorama nacional e internacional en relación con las políticas activas de empleo. Por otra parte, como la Unión europea, desde la Comisión, se ha convertido, como sostenemos y demostramos en este texto, en un epicentro socializador con respecto al impulso e implantación de estas políticas activas de empleo en todo el territorio Europeo, el recurrir al análisis de ciertas cumbre y eventos de la UE en esta materia se ha hecho también necesario, y así se incluye en el texto. Así, autores como Jean Claude Barbier<sup>1</sup> o Bertrand Gazier, Gérard Mauger, Van der Berkel o Thomas Janosky, son los autores

<sup>1</sup> Este autor es uno de los especialistas europeos en políticas activas más destacados, y director del Centre D'études sur L'emploi.

utilizados procedentes de la esfera internacional europea. En España, Lluís Fina Sanglas, Alujas Ruiz o Antonio Santos, entre otros, también son llamados a este documento.

En definitiva el objetivo general que persigue este artículo es analizar las transformaciones conceptuales que se están dando en el campo de las representaciones sobre los modelos de bienestar en Europa, y hacerlo a la luz del impacto que las recientes políticas activas de empleo tienen en este proceso. Para ello necesitamos y recurrimos al análisis histórico de las políticas activas de empleo, de forma breve, para indagar la forma en que han consolidado su instalación en la política social y de empleo comunitaria de las últimas décadas, recalando en dos conceptos centrales que suponen, en nuestra hipótesis, el importante giro en los modelos de bienestar y en los modos de intervención en la cuestión social actual: el concepto de *activación* y el concepto de *empleabilidad*. Emanados del discurso europeo en esta materia, ambos conceptos son sometidos a análisis en este trabajo, y contrastados desde el ángulo de la reflexión académica como contrapunto al discurso oficial.

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 3.1 CONCEPTO, DEFINICIONES Y CONTENIDO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Primeramente, creemos que es necesario situar las políticas activas de empleo, dentro del marco más general de *las políticas de empleo* o de las políticas del mercado de trabajo<sup>2</sup>, y recurriremos para ello al esquema más simplificado y clarificador que hemos encontrado al respecto (Gomá y Subirats, 2003: 124). Así, en el contexto del libro mencionado, hay un capítulo de Natalia Rosetti, que lleva por título: *Las Políticas activas de empleo de las Comunidades Autónomas*, donde establece una clasificación de las políticas del mercado de trabajo en los siguientes términos:

- “ las políticas destinadas a (des)-regular el mercado de trabajo,
- las políticas centradas en garantizar las rentas, denominadas pasivas, y
- las políticas activas destinadas a crear y mantener empleo y fomentar la inserción laboral.”

De modo que a través de ésta primera clasificación, podemos acercarnos al significado de las diferencias que hay entre políticas activas de empleo y políticas pasivas. Creemos que es importante distinguir entre política activas y políticas pasivas<sup>3</sup>, porque unas y otras suponen un eje en torno al cuál se estructuran las visiones sobre los modelos de bienestar que resulta más conveniente instalar en nuestras sociedades, como veremos en el análisis que efectuamos a lo largo de este texto.

Partiendo de la diferenciación que hace Fina (2001) entre PAs (Políticas activas) y PSs (políticas pasivas) podemos decir que la diferencia esencial entre unas y otras estriba en que las *políticas pasivas* tendrían un componente de la sustitución de rentas, de *transferencias* que irían básicamente destinadas a mantener los ingresos de los desempleados.

Las políticas activas, según este mismo autor, y el consenso general encontrado, tienen una diferencia fundamental con las pasivas: no comportan esas *transferencias o sustitución de rentas*, como hemos visto en el caso anterior. Hay que aclarar que una medida de política

<sup>2</sup> Por ejemplo, Natalia Rosetti y Joan Antoni Alujas coinciden en denominar así a estas intervenciones públicas en el mundo del empleo.

<sup>3</sup> No vamos a entrar aquí, porque ni lo consideramos fértil, ni es el objeto de este artículo, en un ejercicio de deconstrucción de las tecnologías lingüísticas y nominativas que pueden agazaparse detrás de estos conceptos, y que tienen un evidente carácter ideológico.

activa específica, como puede ser un curso de FPO (formación profesional ocupacional), puede incluir en el marco de su desarrollo ciertas subvenciones a quienes la realizan, como una beca de transporte, o una beca para reducir el *coste alternativo* de realizar el curso. En esencia la función de estas políticas no es proporcionar rentas o ingresos económicos a los parados, sino arbitrar medidas que les ayuden en su proceso de inserción al empleo (cursos de Formación, orientación, etc.)

Mostrando algunos ejemplos más de diferenciación entre lo que son políticas activas y pasivas, recurriendo a Rosanvallon (1995), podemos decir que el objetivo que declaran las políticas pasivas parece ser el de la *protección, compensación o indemnización*. Mientras que el principal objetivo declarado de las políticas activas sería el de conseguir la *participación o la activación* de la población potencialmente activa en el mercado de trabajo.

La distinción entre políticas activas y pasivas, también resulta central, sobre todo en estudios comparativos, que como dice Alujas (2003: 18): “permitirá valorar la importancia de las diferentes medidas y efectuar comparaciones internacionales en cuanto al esfuerzo de los diversos países, en pasar de una concepción pasiva (de garantía de ingresos) a una concepción activa y dinámica destinada a favorecer la reinserción en el circuito del empleo”. Con independencia de las implicaciones valorativas que encierra el citado párrafo, y en las que no vamos a entrar aquí, destacar que el mismo autor señala las dificultades que existen para realizar evaluaciones y mediciones de estas políticas, por la escasez de datos cuantitativos por un lado, y por las dificultades de medición de su impacto real sobre el empleo, por el otro.

Existen muchas definiciones de políticas activas, pero nosotros nos vamos a centrar en una definición proporcionada por Alujas, y que resulta de interés por la sencillez y operatividad con la que es explicada este tipo de política de empleo. Para el autor mencionado, las políticas activas “hacen referencia a los esfuerzos por conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces. En esta definición tendrá cabida el análisis de los servicios de empleo como eje de la política activa. Estos constituyen a su vez el elemento central de la coordinación y la aplicación de las distintas medidas activas”, (Alujas, 2003: 17).

Resulta claro que la definición contiene implícitamente, dos conceptos que vamos a desgranar en este trabajo, y que están en la base de las transformaciones que podrían estar produciéndose en las concepciones y los modos de intervención de los Estados del bienestar, y que significan, según defendemos aquí, la redimensión de los Estados del bienestar Keynesianos en la búsqueda de Estados del bienestar menos intervencionistas en el campo de las relaciones laborales y económicas. Por lo tanto podría estar produciéndose un giro hacia *Estados del bienestar activos*. Ese sería un giro central que advertimos en este trabajo y cuya hipótesis queremos lanzar aquí. De hecho, en este sentido parecen jugar dos conceptos centrales: el concepto de *empleabilidad*, y el de *activación*, que son conceptos nucleares sobre los que se despliegan estas políticas.

Las políticas activas, como defienden autores como Van Berkel y Hornemann (2002: 51), se estarían usando para *redimensionar* tanto cuantitativa como cualitativamente los Estados del Bienestar, y por lo tanto son un factor decisivo y diferenciado para entender cómo evolucionan las relaciones entre lo económico y lo social en la puesta en marcha de políticas sociales contemporáneas. En definitiva, las políticas activas apelan a una dimensión de la inserción social, que es la *inserción por lo económico* (como vía preferente de

inserción), y que implicaría toda una serie de cambios y reconfiguraciones de las relaciones que hay entre el Estado y la sociedad. De la misma forma estas políticas activas entrarían plenamente dentro del concepto de políticas de inserción que perfila Mauger (2004), y que estarían teniendo el efecto paradójico, según el autor, de desestabilizar el mundo del trabajo en su idea de sociedad salarial tradicional, lo que tiene efectos, en nuestra opinión, en los propios modos de intervención social: *pedir la integración social a través del trabajo en una sociedad que desarticula las protecciones y el estatuto clásico del asalariado a través de la flexibilización de los mercados.*

Es por ello que pensamos que un recorrido histórico por el nacimiento y la evolución histórica de las PAs que de alguna forma desemboque en la comprensión de cuál es el papel que en la actualidad se les pide a nivel europeo, resulta un indicador muy adecuado para comprender, paralelamente, las transformaciones a las que se viene sometiendo el modelo de Estado del Bienestar keynesiano que a funcionado hasta mediados de los setenta en la mayoría de los países de la OCDE<sup>4</sup>.

### 3.2 BREVE ORIGEN HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Las políticas activas de empleo son planteadas por primera vez en Suecia, en un contexto en el que, partiendo de una situación de pleno empleo, de *paro friccional*, se persigue la puesta en marcha de unas medidas, que asociadas a una política macroeconómica de inspiración básicamente keynesiana, pudieran ayudar a la población parada a mejorar sus cualificaciones y sus oportunidades de insertarse en el mercado de trabajo. Para Janosky (1990), básicamente en la forma en que se implementaron en Suecia, las políticas activas tendrían la ventaja de crear una fuerza de trabajo más productiva y mejor capacitada de lo que lo harían las políticas pasivas aisladas, del mismo modo que resultan unas políticas aptas para lograr una combinación de bajo desempleo y baja inflación por medio de la eliminación de los estrangulamientos de la producción motivados por la falta de mano de obra cualificada. En realidad no era otra la perspectiva de los economistas suecos a quien se debe su formulación, según este autor y que son: Rehn y Meidner, en 1948.

Aunque no coincidiendo exactamente en las fechas (pero siempre en torno a los primeros años cincuenta), y sin citar nombres explícitamente, Barbier (2001: 7) también coincide en el nacimiento de estas propuestas de políticas activas en Suecia, propugnadas por un grupo de economistas y sindicalistas, convencidos de que el gobierno tenía que hacer más esfuerzos para llegar a una situación de pleno empleo, y consolidarla de forma estable.

Este autor nos describe las PAs que se generaron en Suecia como un tipo de políticas *mixtas* que incluían:

- Políticas y recetas de tipo macroeconómico.
- Políticas de solidaridad salarial (mantenimiento de mínimos de subsistencia).
- Y diferentes modalidades de intervención selectiva sobre la oferta de trabajo, que hacen de las APs suecas, políticas originales en ese sentido.

Sólo de la lectura de esos tres ejes esquemáticos con los que Barbier nos describe el origen de las PAs suecas, ya podemos intuir que no estamos hablando del mismo tipo de

<sup>4</sup> Entendemos aquí por Estado de Bienestar Keynesiano el modo de intervención social y estatal que preside la política social de después de la Segunda Guerra mundial, caracterizado por una serie de equilibrios entre el capital y el trabajo, con una serie de protecciones al trabajo y a las eventualidades de la vida laboral etc., tal y como es explicado por Alonso (1997).

medidas que definíamos al principio de este capítulo. Hoy en día no se habla de *solidaridad salarial*, y la filosofía con la que se implantan las PAs en la actualidad, está ligada al concepto de *flexibilidad en los mercados laborales*, (Recio, 1997), y necesidad de reducción de costes sociales y laborales, para aumentar la competitividad de las empresas, como veremos.

Lo que sucede, según Barbier, es que estas políticas activas se han transformado en gran medida, a lo largo de los ochenta y de los noventa, bajo el influjo de las políticas sociales del *workfare estadounidense*.

¿Y en qué consisten las políticas de empleo que reciben el nombre de Workfare? Estos programas de política de empleo comienzan a implementarse en los años 70 en los EEUU, y podemos caracterizarlos básicamente como un tipo de medidas dirigidas principalmente a aquellos individuos y colectivos con riesgos de exclusión social. Tienen siempre como contrapartida a la recepción de algún tipo de subvención económica, la realización de un trabajo que es impuesto por parte de las autoridades del programa (Santos, 2004).

En cualquier caso, el debate, tanto en ámbitos económicos como sociológicos, en torno a cómo han de plantearse las políticas sociales en el paso del fordismo al postfordismo, giró en los EEUU en el sentido del conocido binomio del *welfare* al *Workfare*. Y para sus defensores el Workfare se convierte en un modelo estructural de políticas sociales y de empleo postfordistas. El debate implica una crítica y revisión a los modelos de bienestar basados en el Keynesianismo, a su ineficiencia, a su centralismo, y las conocidos argumentos de que continuar en la línea de favorecer las transferencias económicas en el Estado del Bienestar supone una *trampa de la pobreza* (Poor Trap), de la que habría que huir a través de una política activa de empleo (Layard, Nickell y Jackman, 1991).

Luego en un principio es el concepto sueco de PAs el que se plantea como influencia en la política de empleo que intenta construir Europa. Pero ya en el Consejo de la OCDE de 1964, el enfoque sueco de PAs sufre importantes transformaciones en relación con el claro influjo de las políticas del Workfare, Barbier (2001).

Se produce un giro del sentido original de las PAs, hacia la acentuación del concepto de *recursos humanos* proveniente del ideario del Workfare, y muy bien difundido por Becker (1994). De esta forma las PAs, se separaban, progresivamente, de las circunstancias socioeconómicas e históricas en que nacieron: pierden la estrecha relación que guardaban con la política macroeconómica (de tipo Keynesiano), y en lo sucesivo se asociarán de manera sistemática a un programa de cambio económico y social cuyos principales nodos de preocupación son: *fomentar la flexibilidad del mercado de trabajo (reducir costos laborales y sociales), facilitar la competitividad en un contexto globalizado, reducir la excesiva protección del desempleo y del empleo, que es culpada de las tasas de paro, etc.* Paralelamente parece que van cayendo en desuso ideas como la *solidaridad salarial...*, *los enfoques keynesianos de gasto público como motor de la demanda agregada*, etc.

En definitiva, los programas de políticas de empleo de la OCDE, debían de permitir, en base a su diseño, la cobertura de tres áreas: el mejoramiento de la oferta de trabajo, la flexibilidad de los mercados laborales y sus ajustes estructurales. Esto llevó a la clasificación más popularmente conocida (difundida por la OCDE) en cuanto a políticas de empleo y sociales, Barbier (2001):

- Gasto activo: servicios públicos de empleo y administración, cursos de formación complementaria para desempleados, medidas para combatir el paro juvenil, empleo subsidiado, medidas para los discapacitados.

- Gasto pasivo: compensaciones por desempleo, jubilaciones anticipadas.

De hecho, ya en la cumbre de Essen de 1994, la comisión europea usó muy prolijamente el concepto de políticas activas, para promover este tipo de medidas, centradas en el concepto de *empleabilidad* y la mejora de los recursos humanos como solución Europea al desempleo (CES, 2001).

### 3.3 MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO

Son muchos los autores, que en pos de poder realizar comparaciones internacionales con respecto al impacto y a los efectos de las PAs sobre el empleo y sobre los propios sistemas de bienestar nacionales, han elaborado clasificaciones sobre modelos de Estado de bienestar, intentando considerar dentro de ellas el papel que éstos le conceden a las PAs, en cuanto a gasto, en cuanto a importancia simbólica, etc. En este sentido casi todos los autores consultados disponen de una u otra clasificación o se basan en la clasificación de un tercero, Barbier, Van der Berkel, Fina Sanglas, Janosky, Jérôme Gautier, etc.

Barbier (2001: 9), comienza criticando los enfoques simplificadores que han tendido a basarse en indicadores *universalizadores y ahistóricos*, directamente emanados del discurso oficial de la OCDE, para hacer estudios y evaluaciones comparativas entre los Estados del bienestar de países europeos y el papel jugado por su combinación de políticas activas y pasivas. Según el autor estos estudios tienden a olvidar que la aplicación de programas y políticas de empleo (activas o pasivas) se hace dentro de países que tienen diferencias nacionales notables en cuanto a sus contextos históricos e institucionales.

Por lo tanto el autor reclama otro tipo de indicadores y otra forma de proceder metodológico en este sentido. Este autor francés procede de manera inversa: elaborando una clasificación de políticas y programas de acuerdo con el tipo de servicios que proveen para los desempleados, y para los ciudadanos que en general solicitan algún tipo de medida de acción social. A partir de ese enfoque, proponen un esquema simplificado de dos modelos de bienestar<sup>5</sup> que presenta como dos tipos ideales en el sentido weberiano, y que nos sirve de utilidad, si nos remitimos a la clasificación de políticas activas que elaborábamos en el subcapítulo anterior. La virtualidad de esta clasificación, es que básicamente sirve para discriminar la importancia que unos u otros modelos de Estado de bienestar dan al mercado o al Estado en sus acciones de política social, por eso nos resulta de utilidad en el marco de este artículo.

Los dos tipos ideales que considera Barbier (2001: 10) son los siguientes:

- El modelo universalista: genera un sistema de bienestar basado en la provisión de una extensa y compleja red de servicios sociales y de apoyos a la ciudadanía, que no se limita a intervenir sobre las capas de población en situación de exclusión social, sino también con aquellos que están en Estado de vulnerabilidad, siendo generoso en cuanto a cobertura de protecciones y transferencias económicas (servicios gratuitos o casi, de sanidad, educación, sistema generoso de pensiones, prestaciones por desempleo y rentas mínimas). En definitiva, este tipo ideal (el país que más se acerca a este polo, y que históricamente lo ha representado es Suecia) garantiza unos estándares mínimos de calidad y nivel de vida para toda la población en función de sus derechos como ciudadanos. En este modelo el Estado asume un papel altamente intervencionista en la economía y en la producción de

<sup>5</sup> A los efectos de los intereses de este trabajo, resulta más útil el esquema de Jean Claude Barbier, que incluye las políticas activas y su efecto, a la hora de la categorización de los Estados del bienestar, que la clásica clasificación de Esping-Andersen (1990), basada en las tres modalidades legendarias de bienestar.

cohesión social. Este modelo efectúa fuertes inversiones en gasto social, que repercuten tanto en las políticas activas como en las pasivas.

- El modelo liberal: está centrado fundamentalmente, en términos de inserción y cohesión social, en torno a la relación individual entre las personas y el mercado de trabajo. En este modelo, el mercado es el lugar prioritario para la inserción sociolaboral de la ciudadanía. Podríamos decir que si no se pasa con éxito por el mercado de trabajo los derechos ciudadanos reales que se tienen se ven mermados. Se presupone por lo tanto en este modelo, que el mercado es la instancia idónea para la asignación de recursos en términos de eficacia y equidad. Las intervenciones estatales sólo pueden producir distorsiones en el libre juego de oferta y demanda que se produce en el mercado, y en definitiva pueden entrañar riesgos de pobreza, de injusticia en la asignación de oportunidades, de despilfarro de gasto público... En este modelo las políticas activas así como las políticas sociales juegan un rol limitado, restringidas básicamente a incitar, incentivar, a los individuos para que busquen trabajo, proponiendo servicios de intermediación entre la oferta y la demanda de empleo, así como inversiones en cursos de formación ocupacional, normalmente cursos de escasa envergadura temporal y formativa.

En este sentido, si la clasificación anterior hace referencia a dos modelos o *tipos ideales de Estado del bienestar*, en relación con la consideración de las políticas activas de empleo, en el seno de las políticas sociales, cabe decir que los distintos estados de la UE, se situarían en un continuum entre ambos polos, pero con importantes diferencias en cuanto a su posición. Los países nórdicos, Suecia, Noruega, Finlandia, etc., son los que representan, y están muy cercanos al polo universalista, tal y como lo hemos definido a partir de la clasificación del autor Barbier (2001).

España, por las peculiaridades históricas con las que se constituye su *régimen de empleo y protección social*<sup>6</sup>, estaría, junto con otros países del Sur de Europa<sup>7</sup>, como Portugal, mucho más cercana del *polo liberal*, con las implicaciones en materia de relación entre políticas activas y pasivas que de ello se derivan.

Esta hipótesis de ubicación podemos sustentarla en los análisis comparativos (en el ámbito de Europa y la OCDE) de gasto en políticas activas y pasivas que realizan numerosos autores. En el caso de España, desde perspectivas diferentes, una más crítica (la de Fina Sanglas), y otra que parecería más funcionalista (la de Alujas), los datos aportados sobre gasto en políticas activas y pasivas, llegan a conclusiones que ofrecen un perfil semejante de nuestro país.

Los datos que aporta Fina Sanglas (1997: 250-271), basándose en las fuentes de EUROSTAT<sup>8</sup> y en datos de la OCDE<sup>9</sup>, llegan a una serie de conclusiones interesantes, que

<sup>6</sup> Tomamos este concepto de Gautier (2003: 5), ya que resulta de gran utilidad para entender que las políticas sociales y de empleo son construcciones históricas que se dan en el marco del desarrollo político y social de cada Estado y momentos de tiempo concretos, más allá de las influencias de modelos globalizadores como pueden ser los dos modelos ideales descritos por Jean Claude Barbier.

<sup>7</sup> También avalaría este enfoque que presentamos, la hipótesis general que en cuanto al Estado del bienestar en España sostienen los autores Sarasa y Moreno (1995).

<sup>8</sup> EUROSTAT es la Oficina Estadística Europea.

<sup>9</sup> Hay que destacar la dificultad de realizar comparaciones internacionales con las que se encuentran estos tipos de estudios, por la creencia de fuentes de datos que sean homogéneas entre sí, porque la mayoría de los datos que produce Eurostat, salen de la fuente "Panel de Hogares de la Unión Europea", que con una muestra de 60000 hogares para toda Europa, es una fuente criticada por muchos autores, etc.

después en el 2003, vienen a corroborarse casi en su totalidad con los datos que aporta el trabajo de Alujas (2003: 131-150)<sup>10</sup>. En definitiva, se pone en evidencia que el incremento del gasto en políticas activas a partir de los años ochenta, se presenta como una tendencia general en todos los regímenes europeos.

Aunque los incrementos del gasto en políticas activas en España, son notables en la última década, se demuestra que aquellos países que más gastan en políticas pasivas (Suecia, Noruega), son a su vez, los que más gastan en políticas activas, consiguiendo, según Fina Sanglas, mejores resultados en base a la eficiencia y la equidad en estas políticas activas. En cualquier caso, en España, la evolución del gasto de los últimos años demuestra una tendencia porcentual a incrementar las políticas activas frente a las pasivas, estando esto, en cualquier caso, en relación con los ciclos económicos.

Una conclusión muy importante que hace este autor en el mencionado libro, estriba en considerar que una característica clave de las políticas activas de mano de obra resulta del hecho de que son necesarias y funcionan adecuadamente, pero sólo cuando los problemas del mercado de trabajo que hay que resolver tienen un alcance limitado, como es el caso de los países nórdicos que se mantienen en bajas tasas de paro.

### 3.4 ACTIVACIÓN Y EMPLEABILIDAD: DOS CONCEPTOS QUE CENTRAN EL NUEVO MODELO EMERGENTE DE BIENESTAR ACTIVO

#### 3.4.1 EL CONCEPTO DE ACTIVACIÓN

El concepto de *activación* hace referencia a un enfoque reciente en la forma de concebir las políticas sociales y de empleo, que se populariza fundamentalmente a partir de la Cumbre de Luxemburgo de 1997, CES (2001), y que supone la transformación progresiva de las representaciones sociales legítimas que rigen en materia de empleo y bienestar social.

Como dicen Van Berkel y Hornemann (2002: 30-34) la mayoría de las políticas sociales actuales encuentran su justificación en el trabajo, el empleo, como forma prioritaria de inclusión social. Además, las políticas sociales parecen estar basadas en un concepto muy estrecho de *trabajo*, aquel que sigue fundamentalmente vinculado a una actividad laboral remunerada en el ámbito de la producción del mercado de trabajo clásico, con lo que se excluye la toma en consideración de otras formas de actividad (Gorz, 1998).

Para Van Berkel y Hornemann (2002) las políticas sociales suelen partir del axioma de que el trabajo es el núcleo de la integración personal y la realización subjetiva, la única fuente que permite hoy por hoy un pleno acceso en condiciones de igualdad a ciudadanía. Interesante destacar que una consecuencia que se deriva de la vigencia de este concepto de activación, es el hecho de que produce una serie de consecuencias centrales para las políticas activas y de empleo. Del análisis del discurso general de la Estrategia Europea del Empleo, (CES, 2001) y también de las conclusiones de algunos estudios de evaluación de políticas activas, (Paugam y Gallie: 2002), se concluye que lo que priman básicamente estas políticas sociales y de empleo, emanadas del concepto de *activación*, es la posesión de un trabajo en sí, frente a la calidad del mismo. Estas políticas no distinguen entre buenos y malos trabajos, aunque se haya hecho referencia especial a ello en la cumbre de Lisboa del 2000.

<sup>10</sup> Quiero destacar que no es que haya continuidad intencional entre esos dos trabajos, sino que nosotros los ponemos en comparación, por ser de los pocos libros españoles que abordan las políticas activas de empleo, desde la óptica del gasto económico.

En los países que tienen sistemas de bienestar universales y bien desarrollados, el enfoque de la activación se ha introducido, no separadamente, no separando políticas activas de pasivas, sino utilizando las políticas activas para reformar el Estado del bienestar y reducir las políticas pasivas (Reino Unido, Dinamarca y Holanda). La situación en los países del Sur de Europa, para estos autores (y como nosotros también hemos señalado ya) es completamente diferente. El partir de sistemas de bienestar muy poco distributivos y con un énfasis en la familia como subsistema de integración y protección social, ha supuesto un punto de partida distinto, que ha consistido sobre todo en el fortalecimiento de las políticas activas como modo de generación de este Estado del bienestar (Van Berkel y Hornemann, 2002).

Consideramos por tanto la activación, desde este artículo, como el resultado de una serie de líneas de fuerza que tienden a reestructurar los principios inspiradores de los Estados del bienestar, en el sentido de girar de la aplicación de políticas sociales y de empleo denominadas pasivas hacia políticas activas. *Se trataría de hacer de la inserción por lo económico el centro de gravedad de las políticas sociales.*

Una pregunta insoslayable llegados a este punto, sería la siguiente: ¿Cuáles son los factores que confluyen en que se generalice este *proceso de activación* en los Estados del bienestar europeos?. Aunque desde una óptica que quizá pueda considerarse un tanto simplista y maniquea, Bob Jessop, citado por Van Berkel y Hornemann Moller (2002: 61), sostiene una hipótesis que quisiéramos hacer nuestra aquí: habría tendencias profundas en la crisis del fordismo y del EBK que han podido llevar a un *workfare Schumpeteriano*. Estos cambios implican el asegurar las condiciones para la acumulación de capital, y el *workfare schumpeteriano* asegura la competitividad estructural a través de garantizar la flexibilidad y la innovación permanente. De cara a asegurarse las condiciones de su reproducción este sistema subordinaría la política social a los requerimientos del mercado de trabajo y la filosofía de la *flexibilidad*.

En relación con el concepto de *activación*, que supone uno de los conceptos clave que resume la filosofía con la que se impulsan las políticas sociales del nuevo Estado del bienestar activa a nivel macro, queremos y debemos señalar aquí otro concepto de suma importancia: el de *empleabilidad*.

#### 3.4.1 EL CONCEPTO DE EMPLEABILIDAD

Como indica Gazier (1999) el concepto *empleabilidad* se populariza en la cumbre Europea de Luxemburgo de 1997, resultando un concepto vago, de perfiles difusos, y sobre el que es posible encontrar más definiciones y contenidos oficiales, o administrativos, que propiamente científicos.

En cualquier caso Gazier aporta una definición de empleabilidad que *significa para los individuos (personas en búsqueda o mantenimiento del empleo) el hecho de poseer competencias dinámicas y actualizadas, y dar prueba de un comportamiento adecuado, voluntarioso y orientado en el sentido de las demandas que efectúa el mercado de trabajo.*

En el trabajo citado, Gazier hace un repaso histórico para indagar en las raíces del concepto de empleabilidad, que lo sitúa a principios del Siglo XX, describiendo las fuertes transformaciones que han sufrido las representaciones sociales asociadas al concepto a través del tiempo.

Concluye el autor que en el ámbito de la aplicación de la EEE, dos son las acepciones de empleabilidad en base a las cuáles se construye el concepto actual que rige en nuestras sociedades. Una acepción de *empleabilidad en términos de iniciativa* (que hace descansar la carga de la prueba sobre la búsqueda de empleo en la esfera de la responsabilidad individual), y una segunda acepción, que engloba a la anterior, y que el autor llama *empleabilidad interactiva* (que conserva el acento en lo individual). Aunque el autor no lo cite expresamente, cuando habla de empleabilidad interactiva, se está refiriendo a las exigencias que deben cumplir los individuos en su proceso de búsqueda de empleo, dentro de un marco de políticas activas regidas por el *partenariado*, que es otro concepto relevante que ha popularizado la Unión Europea a través de sus programas e intervenciones en materia de empleo y política social.

En consonancia con lo que planteaba Jean Claude Barbier sobre la evolución de las políticas activas de empleo, Bernard Gazier considera que la tendencia a la instalación de la empleabilidad puede estar ligada al auge de la gestión de recursos humanos en las políticas sociales.

Entendemos desde este artículo que *empleabilidad* significa el epicentro intelectual e ideológico desde el que tienen que inspirarse las políticas activas y las políticas sociales para intervenir en un mercado marcado por la flexibilidad y la desregulación de las condiciones laborales y salariales en pos del mantenimiento de la competitividad económica. El Estado del bienestar keynesiano, tenía entre sus objetivos el proporcionar o garantizar (al menos teóricamente, y así se hacía de manera mayoritaria) el empleo a los ciudadanos. Sin embargo, la *empleabilidad* sería fruto de una época en la que el Estado sustituye valores sociales por mercado. Si no se garantiza el empleo, el Estado, ahora, asume la necesidad de favorecer a los ciudadanos más débiles en la competición, en el sentido de proporcionarles medidas para que puedan acrecentar sus *competencias* para acceder al empleo. El Estado, a través de las políticas activas, se convierte en una especie de *banca central de empleabilidad*, donde pueden llegar ciudadanos con poco crédito simbólico (colectivos en procesos de exclusión laboral y social) y conseguir apoyos de tipo formativo y asesoramiento en materia de búsqueda de empleo. Información sobre los requisitos de acceso que son percibidos como los demandados por los empresarios en el mercado de trabajo, consejos para la construcción de una imagen, de una *presentación laboral de sí*, de los buscadores de empleo, ante las exigencias de un mercado laboral flexible, cambiante, dinámico, y cada vez más excluyente.

La empleabilidad, como bien señala Ebersold (2004), significa un proceso de *mercantilización* de la relación laboral, en la que los sujetos en búsqueda de empleo, son socializados en los principios que imperan en el marco de las relaciones de trabajo en la era postfordista de la flexibilidad, (Santos, Montalbá y Moldes, 2004). Esto se hace en el sentido de insuflarles la necesidad de *venderse a sí mismos*, de mostrarse como personas dóciles y adaptables a las condiciones que reinan en un contexto de escasez de empleos de calidad, de inflación de títulos, de largas colas de paro, etc.

#### 4. CONCLUSIONES

Las políticas activas de empleo parecen ser la forma en la que las sociedades europeas están decidiendo enfrentarse a la cuestión social de nuestros tiempos como el paro, que aunque aparezca en cifras reducidas frente a lo que sucedía a mediados de los noventa, sigue

estando en tasas poco aceptables. O también, como el subempleo y el trabajo precario, el que ha llevado a la denominación de una nueva categoría de *trabajadores pobres*, constituyen fenómenos que crecen en Europa, igual que en los Estados Unidos.

Si especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los Setenta se creó un importante consenso institucional derivado de un pacto entre capital y trabajo que llevó a poner las bases de lo que se ha llamado Estado del Bienestar keynesiano, tal y como nos explica Luis Enrique Alonso en su libro *Trabajo y ciudadanía*, hoy, todo indica que otras son las filosofías de intervención social, de gestión de los mercados de trabajo, de intervención por parte del Estado en la economía. Otros son por tanto los principios que se afianzan como filosofía de intervención en materia de políticas sociales y de empleo.

Una arena política central para conocer y comprender cómo se están produciendo estas evoluciones en materia de políticas sociales y de Estado de bienestar en los países europeos es el ámbito decisional de la Comisión Europea. Por ello, en este artículo se ha recurrido al análisis de los conceptos centrales que desde la Unión Europea se impulsan en materia de políticas de empleo. Los conceptos de *activación y de empleabilidad*, que una vez lanzados oficialmente al ámbito de la discusión y la decisión política, han comenzado a cosechar análisis y críticas por parte de algunos intelectuales europeos, se presentan aquí como elementos claves en la producción de ese *giro* que mantenemos como hipótesis para la política social y de empleo contemporánea: de los principios keynesianos de intervención, hacia un *estado del bienestar activo*, donde la responsabilidad por la integración social tiende a descargarse progresivamente de las instancias públicas hacia el ámbito de los propios individuos y la sociedad civil.

Resulta patente que se está produciendo un importante cambio en materia de políticas de empleo que va en la dirección de conceder un primado muy importante a las políticas activas frente a las denominadas políticas pasivas, lo que constituye la objetivación del giro en las representaciones y los paradigmas de intervención social que hemos defendido. Después de una época en la que los teóricos del Estado del bienestar y buena parte de los espectros políticos de nuestros países pusieron contra las cuerdas los principios y el funcionamiento de los Estados del bienestar keynesianos, acusándolos de centralismo, de lentitud en la resolución de los problemas ciudadanos, de intervencionismo económico, (Johnson, 1987), las nuevas políticas activas de empleo, importadas de los contextos económicos de los países nórdicos, y transmutadas en su ámbito actual de intervención son saludadas como la forma idónea de solucionar la moderna cuestión social.

## 6. REFERENCIAS

- Alonso, L. E. (1999). *Trabajo y ciudadanía*. Madrid: Trotta.
- Barbier, J.C. (2004). *La estrategia europea para el empleo, génesis, coordinación comunitaria y diversidad nacional*. Paris : Rapport de Recherche pour la DARE (Ministère de Travail).
- Beck, U. (1997). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Becker, G. (1994). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicaco: University Press.
- Bourdieu, P. (2000): *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Consejo Económico y Social (2001). *La Estrategia Europea de Empleo*. Madrid: CES.

- Ebersold, S. (2004). L'insertion ou la délégitimation du chomeur. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 154, 94-102.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford: Poliy Press.
- Fina, L. (2001). *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*. Madrid: CES.
- Gautier, J. (2003). *¿Quelle troisième voie? Repenser l'articulation entre marché de travail et Protection sociale*. Bruxelles: Document de Travail de la CEE, 30.
- Gazier, B. (1999). *Employabilité: Concepts et politiques*. Bruxelles : InforMISEP Politiques, 67-68, 38-51.
- Gomá, R. y Subirats, J. (Eds.), (2003). *Estado de bienestar y comunidades autónoma : la descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid: Tecnos.
- Gorz, A. (1998). *Misérias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.
- Johnson, N. (1987). *El Estado del bienestar en transición, la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- La Estrategia Europea de Empleo* (2001). Madrid: CES.
- La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo* (1995). Madrid: CES.
- Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R. (1991). *El paro. Los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Mauger, G. (2002). Las políticas de inserción, una contribución paradójica a la desestabilización del mercado de trabajo. *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, 10, 73-98.
- Paugam, S. y Gallie, D. (2002): *Social Precarity and Social Integration*. Bruxelles: European Comisión Rapport.
- Recio, A. (1997). *Trabajo, Personas, Mercados*. Madrid: Icaria.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos aires: Manantial.
- Santos, A., Montalbá, C. y Moldes, R. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo, aspectos sociológicos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sarasa, S. y Moreno, L. (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- Thomas, J. (1990). La economía política del desempleo, la Política de empleo activa en Alemania Occidental y en EEUU. Madrid: Colección Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Van Berkel, R., y Hornemann, I. (2002). *Active Social Policies in EU*. Bristol: The Policy Press.