



## Ayudar activando. Agentes de empleo ante las ambivalencias de la “Ocupación Plena”

María José Díaz Santiago<sup>1</sup>; Pablo López Calle<sup>2</sup>

Recibido: 22 de julio de 2018 / Aceptado: 27 de febrero de 2020

**Resumen.** La “recuperación económica” de los efectos de la crisis de 2007 en España se hubo de operar mediante la intensificación del trabajo y la precarización del empleo, y en ambos procesos tuvieron un papel fundamental las políticas de gestión del desempleo, determinadas por la reforma laboral de 2012 y la Nueva ley de Empleo de 2015. Reformas orientadas a la activación de las personas desocupadas mediante el intercambio de ayuda a cambio de empleabilidad. Son muchos los estudios que vinculan estas políticas a una suerte de “mercantilización neoliberal de la ayuda social”, pero menos los que tratan de entenderlas a partir de los propios esquemas teóricos y dispositivos prácticos de la teoría del “pleno empleo” keynesiana, formalmente opuesta al neoliberalismo. Así, es posible entender cómo los servicios públicos de empleo, cuya legitimidad social deriva de su aparente función de tutela del desempleado, se orientan hoy, por el contrario, a su activación. Y el trabajo de las y los agentes de empleo se revela como un analizador privilegiado para mostrar cómo se gestionan estas contradicciones en su práctica cotidiana.

**Palabras clave:** desempleo, precariedad, crisis, activación, intensificación del trabajo.

## [en] Helping by activation. Employment agents at the ambivalences of “Full Employment”

**Abstract.** The economic recovery, after the crisis in Spain, has been operated through the intensification of work and the precarious employment, and in both processes the policies of unemployment management have played a fundamental role. Oriented to the activation of unemployed people through the exchange of aid in exchange for employability, there are many studies that link these policies to a kind of “neoliberal commodification of social assistance”. But there are few who try to understand them from own theoretical schemes and practical devices of the Keynesian theory of “full employment”, formally opposed to neoliberalism. Public employment services, whose social legitimacy derives from their apparent role as guardianship of the unemployed, are today oriented, on the contrary, to their activation. The work of the employment agents is revealed as a privileged analyser to show how these contradictions are managed in practice.

**Keywords:** unemployment, job insecurity, crisis, activation, work intensification.

**Sumario.** 1. Introducción: la gestión del paro como dispositivo de reactivación económica. 2. El dispositivo keynesiano de la “Ocupación Plena”. 3. Las políticas activas de empleo como dispositivos de reactivación de la economía. 4. Paro productivo y desempleo voluntario: producción de desempleo

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid, Departamento Sociología Aplicada.

Correo electrónico: [mjdiazsa@ucm.es](mailto:mjdiazsa@ucm.es)

<sup>2</sup> Universidad Complutense de Madrid, Departamento Sociología Aplicada.

Correo electrónico: [plopezca@ucm.es](mailto:plopezca@ucm.es)

y culpabilización del parado. 5. Intermediación y orientación laboral: modelos de precariedad en la gestión del desempleo. 5.1. Intermediación laboral: reclutar personal. 5.2. Orientación laboral: gestionar la culpa. 6. Los agentes de empleo en la encrucijada. 7. Bibliografía.

**Cómo citar:** Díaz Santiago, M. J.; López Calle, P. (2021). Ayudar activando. Agentes de empleo ante las ambivalencias de la “Ocupación Plena”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 39(1), 31-51, <https://dx.doi.org/10.5209/crla.72579>.

## 1. Introducción: la gestión del paro como dispositivo de reactivación económica

Cuando este texto finalmente ha podido ver la luz han pasado ya tres años de la realización de la investigación y del envío del original a la revista -en primavera de 2018-. No obstante, la nueva coyuntura económico-social (marcada por la grave situación sanitaria) y la inversión del color político del gobierno español, no han supuesto un cambio significativo en las políticas de gestión del desempleo y la activación de los desocupados, tema central de nuestro trabajo. Los dispositivos de activación de la fuerza de trabajo inaugurados por la reforma laboral de 2012 y la reforma de la Ley de Empleo de 2015 -ambas realizadas por gobiernos liberales-, tienen hoy más vigencia que nunca, a pesar de las promesas programáticas del nuevo gobierno “progresista” de revertir dichas reformas. Por esta razón consideramos que, por una parte, los resultados de esta investigación siguen siendo, en lo fundamental, plenamente válidos hoy, y por otra, que esta circunstancia refuerza una de nuestras tesis de partida: desde que el programa Keynesiano atribuyó definitivamente al Estado el legítimo papel de agente regulador del mercado de trabajo, este ámbito normativo perdió prácticamente su carácter político y se transformó en una cuestión meramente técnica, adquiriendo el estatuto de variable dependiente en la función de evolución de la emancipada tasa de ganancia.

Tras la citada reforma de la Ley de Empleo de 2015 todo desempleado<sup>3</sup>, cuando acude a una oficina del Servicio Público de Empleo (SEPE) para buscar trabajo o acceder al subsidio por desempleo, debe firmar un *Acuerdo Personalizado para el Empleo* en el que éste se compromete, a riesgo de ser sancionado, a “participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo permanente o la puesta en marcha de una iniciativa empresarial”<sup>4</sup>. Tras este contrato, realiza un “Test de empleabilidad” que transforma en una calificación numérica su *actitud* y *aptitud* para el empleo en función de sus diferentes respuestas. Por ejemplo, si la persona sólo está dispuesta a aceptar un contrato indefinido recibe un menos cinco (-5), pero si le es indiferente suma 5 puntos; si la persona está dispuesta a trabajar en otras comunidades un 1, pero si lo que está es incluso a marcharse fuera del país un 4; si está dispuesta a cobrar el Salario Mínimo Interprofesional

<sup>3</sup> Este artículo es un producto parcial del proyecto de investigación “Retos y alternativas a la precarización del trabajo y la vida en la crisis actual (2005-2014)”, RETOSCRISIS, referencia CSO2013-43666-R, años 2014-2017, dirigida por Juan José Castillo y Pablo López Calle, así como a materiales no explotados en su totalidad dentro de la tesis *La lenta suma de las iguales. Condiciones de trabajo y vida de las mujeres de «recursos humanos»* (Díaz, 2015). Este artículo amplía las aportaciones realizadas en ambos proyectos con nuevos materiales y entrevistas a perfiles cualificados, realizados entre mayo y diciembre de 2018.

<sup>4</sup> El contrato integra punto por punto el contenido del artículo 29 *Itinerario individual y personalizado de empleo*, de la nueva Ley de Empleo de 2015 (RD 3/2015 de 23 de octubre).

-SMI- recibe un 2, pero si pretende llegar a cobrar el doble del SMI es penalizada con un 0. El máximo en esta parte son 26 puntos, lo que supone entrar en el grupo 5 de actitud hacia el empleo que junto al *índice de aptitud* dan lugar al “Índice de Disponibilidad”<sup>5</sup>:

Nosotros tenemos una, unos indicadores de empleabilidad que... en los que el usuario va puntuando, pues por ejemplo cuánto más tiempo llevas en desempleo puntúas más bajo en empleabilidad, cuanto menos formación tengas puntúas más bajo; o sea que sí que hay...; y nosotros podemos poner la disposición para el empleo alta media o baja, también, hay veces que es disposición de, de..., que no tiene que ver tampoco con lo..., sino que es personal, porque hay gente que no... que no..., no ve la necesidad de trabajar o que no quiere... no sé, que no busca trabajo, o sea que también hay casos de esos. [P 1: Carla. Técnica de Empleo de la Comunidad de Madrid]

A partir de aquí se establece una diferencia entre los usuarios que necesitan *orientación* (laboral) y los que requieren una tarea de *prospección* (provisión de ofertas). En todos estos *acuerdos de empleo* las agentes se comprometen a ofrecer oportunidades de empleo a los parados, pero la “indisponibilidad” para el trabajo de los grupos peor calificados hace que sobre ellos se concentren dichas tareas de orientación. Mientras que los que mayor “empleabilidad” demuestran [o “reclutabilidad” como propone Pochic (2007: 5)] son priorizados en las convocatorias de las *relativamente* escasas ofertas de trabajo que gestionan los SEPES.

Ello es moralmente lícito y es considerado económicamente eficiente porque dichos índices, en primer lugar, operan como una especie de *culpómetros* del parado. Dado que premian, a los que peores condiciones de trabajo están dispuestos a aceptar. Y, en segundo término, porque, en definitiva, sirven para calcular el grado de éxito en la reducción del desempleo por unidad invertida en el servicio. Objetivo que se traslada a los empleados de los servicios de empleo en forma también de indicadores de productividad de diferente tipo. Toda vez que, en general, el trabajo de estos agentes ha sufrido a su vez un proceso de precarización que permite ligar cada vez más directamente la conservación de sus empleos, o de los proyectos y planes bajo los que son contratados, al cumplimiento de dichos objetivos<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> El citado índice de aptitud depende de: “el Nivel de ajuste entre su experiencia profesional y su objetivo laboral principal; Nivel de ajuste entre sus competencias personales y su objetivo laboral principal; Nivel de ajuste entre sus conocimientos (idiomas, informática, carnet de conducir, carnets profesionales, etc.) y su objetivo laboral; Nivel de ajuste de su ocupación habitual con los denominados sectores emergentes; Formación [puntuada en función de una tabla que acompaña el cuestionario con la *tasa de inserción* laboral de los estudios realizados] que llega hasta 3 puntos]; y el Tiempo en desempleo [más de dieciocho meses penaliza con un -1, pero menos de tres puntúa con un 3]”.

<sup>6</sup> Ya en el año 2010 una encuesta de Sanchis y Melián mostraba que, para el caso específico de los AEDLs, más de un 90% tenían fijados objetivos vinculados, lo cual se añadía al hecho de que el empleo de más de un 65% dependía de “decisiones políticas” y “subvenciones”. En uno de cada cuatro casos la conservación del empleo dependía explícitamente de “alcanzar resultados” [Sanchis y Melián, 2010:322]. No obstante, la situación de continuidad de los programas y dependencia de los objetivos es diferente en función de cada figura. Por ejemplo, los puestos creados por las OPEAS (Ayudas para la realización de Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo) dependían de subvenciones concedidas por el Servicio Regional de Empleo, no tanto de la consecución de los objetivos de cada programa, y están destinados a atender a colectivos específicos -priorizados en el Plan Nacional de Acción para el empleo. Pero en dichos programas puede haber técnicos de empleo de la CAM o personal contratado en los programas de refuerzo a oficinas de empleo, etc..).

En las líneas que siguen vamos a mostrar cómo la incentivación al trabajo de los desempleados mediante el retiro condicionado de las coberturas sociales, y la consiguiente disminución de su capacidad de consumo, se efectúa a través de los mismos servicios de empleo que tradicionalmente habían provisto de cobertura al parado con el objeto de incentivar su demanda. Ello es posible porque, en realidad, ambos tipos de medidas derivan de un mismo esquema teórico general keynesiano. No obstante, la tradicional identificación del keynesianismo exclusivamente con programas socialdemócratas de tipo expansivo, ha servido para legitimar socialmente, y fundamentar teóricamente, la existencia de estos dispositivos reguladores del mercado de trabajo. Cuando la ayuda social del servicio público de empleo consiste en promover el incremento de las tasas de ganancia –y la supuesta creación de empleo a que dan lugar– mediante el retiro condicionado de la ayuda social, el agente de empleo vive en una permanente paradoja, pues es el encargado de gestionar cotidianamente esa contradicción.

En estos sentidos, estos trabajadores se revelan como un potente analizador de las transformaciones recientes del mercado de trabajo y de las políticas de gestión del desempleo, en la medida en que no sólo contribuyen a producir dichos cambios en sus trabajos, sino que ellos mismos son productos, son efectos, de esas mutaciones en sus empleos. Para estudiar cómo gestionan y afrontan estas tensiones hemos realizado una veintena de entrevistas en profundidad, en su mayor parte a mujeres debido a la alta feminización de la profesión<sup>7</sup>, de diversos servicios; distinto estatus laboral y diferente ámbito administrativo [ver anexo final] hasta completar un corpus de variantes discursivas sobre su visión en torno a las transformaciones recientes en las políticas de gestión del desempleo y activación de los parados en la Comunidad de Madrid, entre 2008 y 2018.

## 2. El dispositivo keynesiano de la “Ocupación Plena”

Es cierto que existen diversos trabajos que desde principios del presente siglo vienen señalando el giro que han dado las políticas sociales de la mayor parte de los países centroeuropeos hacia el llamado modelo de “bienestar a cambio de trabajo”<sup>8</sup>. Proceso que se ha descrito acertadamente como una suerte de “re-mercantilización” de la ayuda social (Del Pino y Ramos, 2013). Sin embargo, dicha contractualización se explica normalmente a partir de los presupuestos ideológicos propios de la socialdemocracia occidental: la tesis de que la mayor o menor regulación de los mercados por parte del Estado es el resultado de la opción política indeterminada (keynesiana

---

Al finalizar los programas OPEAS estas orientadoras finalizaron su relación laboral en los ayuntamientos, y algunas se reincorporaron a las oficinas de empleo como orientadoras o prospectoras (bolsa de empleo de la CAM); orientadoras en los programas de recualificación dirigidos a colectivos RMI (Renta Mínima de Inserción)

<sup>7</sup> En general el porcentaje de mujeres que trabajan en la rama de actividad actividades relacionadas con Servicios Sociales, según la Encuesta de Población Activa de 2017, revela que nada menos que el 78% de las personas ocupadas en esta actividad son mujeres. Más en concreto, una encuesta de Sanchis y Melián de 2007 sobre AEDLs mostraba que el 65% eran mujeres. [Sanchis y Melián, 2010:321]

<sup>8</sup> “El incremento de la condicionalidad de las prestaciones por desempleo, exigiendo a los beneficiarios la participación en programas de formación y la búsqueda activa de un empleo y la rebaja de la cuantía de las mismas, pasando además los desempleados más rápidamente a percibir un subsidio que es menos generoso con el fin de que el trabajador regrese lo más rápidamente posible al mercado laboral” (Del Pino, 2014: 148).

o liberal) que decida adoptar la ciudadanía en las urnas. De modo que frente a esos embates neoliberales se oponen propuestas como la de un “Nuevo Estado de Bienestar” (Sping-Andersen, 2002).

Así pues, la literatura académica disponible sobre la crisis del Estado de Bienestar ha caracterizado las políticas de recortes sociales y privatización de derechos en las claves de esa victoria ideológica del neoliberalismo sobre la vieja socialdemocracia<sup>9</sup>. O bien, recurriendo a explicaciones más complejas, como un intento de mejorar la propia eficiencia en la ayuda social pasando de un Estado orientado a la “reparación social” a otro orientado a la “inversión social” (Bonoli y Natali, 2012): con más trabajadores ocupados, y ocupados más productivos, resultado de las inversiones en políticas de activación, habrá lógicamente menos pobres que atender después. Pero estas tesis, sin embargo, parten del falso supuesto de que las medidas de activación mencionadas pertenecen a sistemas de regulación diferentes o contrarios a la propuesta keynesiana del modelo de “pleno empleo”. El dispositivo de culpabilización del desocupado que permite ‘contractualizar’ el acceso al bienestar a cambio de trabajo es profundamente keynesiano.

En primer lugar, para este modelo, pleno empleo no significa ausencia de desocupados. El pleno empleo, en su definición keynesiana, puede coexistir con altas tasas de desocupación, siempre que los desocupados tengan la consideración de parados voluntarios. Antes bien, precisamente, la teorización del desempleo en Keynes permite hacer de él un dispositivo *regulador* de las dosis de precariedad que admite o requiere el mercado de trabajo en función de las diferentes formas de obtención de rentabilidad, o modelos productivos en cada momento histórico y lugar geográfico (Bilbao, 1993: 39-76). En este esquema, la posibilidad de establecer políticas sociales que doten de cobertura a los desempleados y que regulen las condiciones mínimas de trabajo y empleo (sin abandonar los principios del liberalismo clásico), está condicionada a la consideración de que el principio autorregulador del mercado –que hace contraproducentes dichas regulaciones– sólo opera cuando ya existe una situación de ocupación plena –en la que toda mercancía, y por tanto también el trabajo, se paga a su precio justo [lo que él llama *el salario real de equilibrio*]-. Cuando esto no es así, se generan situaciones de desigualdad y dependencia que impiden el empleo pleno de los recursos humanos y productivos disponibles<sup>10</sup>. De manera tal que, en estas situaciones, la desocupación existente deja de ser desempleo *voluntario* (debido a las *resistencias* de los trabajadores para aceptar el precio justo de su trabajo) y se convierte en desempleo *involuntario*: que significa que el *activo* dispuesto a trabajar por el precio justo del trabajo está parado a su pesar<sup>11</sup>. E implica, también, que el *precario* que desarrolla empleos por debajo de dicho precio justo, ya sea por el bajo salario que recibe o por las malas condiciones que soporta, lo hace, claro está, *inmerecidamente*<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Por ejemplo, Eloísa del Pino y M<sup>a</sup> Josefa Rubio Lara, para el caso español, achacan el desmantelamiento del “Estado de Bienestar a las corrientes neoliberales y neoconservadoras” lideradas por autores como Hayek o Crozier (Del Pino y Rubio Lara, 2013: 28)

<sup>10</sup> “El volumen real de ocupación se reducirá hasta quedar por debajo de la oferta de mano de obra potencialmente disponible al actual salario real, y el salario real de equilibrio será mayor que la desutilidad marginal del nivel de equilibrio de la ocupación” (Keynes 1936: 38).

<sup>11</sup> La desocupación voluntaria se debe a “la negativa o incapacidad de una unidad de trabajo para aceptar una remuneración correspondiente al valor del producto atribuible a su productividad marginal” (Keynes, 1936: 18)

<sup>12</sup> Encontramos, por tanto, el mismo argumentario tanto en las exigencias que vienen realizando año tras año organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial a los diferentes Estados como condición para la

No obstante, la determinación de cuál es el *precio justo* del trabajo en cada momento y lugar se hace depender, en última instancia, de la evolución de las tasas de ganancia empresariales. Básicamente, se dirá que, si éstas son relativamente bajas –esto es, no logran incentivar la inversión cuando se bajan los tipos interés– significa que el desempleo existente se debe a que los salarios están situados por encima de su precio justo y, por ende, que los desempleados pueden y no quieren emplearse por el salario que merecen –haciéndose necesaria, por tanto, la precarización del trabajo y de la cobertura por desempleo-<sup>13</sup>. De modo que, la interpretación del precio justo del trabajo tiene una correlación directa con la atribución de legitimidad a las situaciones de desempleo y de precariedad: voluntario e involuntario en el primer caso; merecida o inmerecida en el segundo, y lleva a aplicar las reformas jurídicas oportunas bien para “activar/subsidiar” al desempleado o bien para “regular/desregular las condiciones de trabajo” del ocupado.

La propuesta keynesiana es así un intento de dar respuesta a la contradicción radical que atraviesa el fenómeno del paro en el sistema capitalista: la existencia de un ejército de reserva abarata los salarios de los ocupados; genera plusvalor relativo, pero disminuye la masa de fuerza de trabajo sobre la cual extraer plusvalor en términos absolutos. Contradicción que se traslada a la diferencia entre los discursos oficiales acerca de la necesidad de reducir el paro y la función productiva real que tiene el desempleo en el modelo productivo actual<sup>14</sup>.

### 3. Las políticas activas de empleo como dispositivos de reactivación de la economía

La primera y fundamental contradicción que atraviesa las Políticas Activas de Empleo (PAEs) en este sentido es que nada pueden hacer en el ámbito donde realmente

---

concesión de préstamos, ayudas o ventajas comerciales. Como en el paquete de reformas de reformas liberales que definieron lo que Williamson dio en llamar el Consenso de Washington a finales de los ochenta, como, por último, entre los propios planteamientos asumidos por la socialdemocracia europea, o el llamado nuevo “neoliberalismo de izquierdas”, que defenderán líderes de los principales partidos socialistas como Blair, Schröder o González. Quienes, en el manifiesto llamado “la tercera vía-el nuevo centro” firmado por Blair y Schröder en 1999, escribían: “El compromiso por la justicia social se confundía demasiado a menudo con la consigna de la igualdad de beneficios. La consecuencia que ello tenía era la poca atención que se presentaba a la recompensa personal en el esfuerzo y en la responsabilidad; se corría el riesgo de confundir en las mentes de todos “socialdemocracia” con “conformismo y mediocridad”, en vez de encarnar la creatividad, la diversidad y el rendimiento [...] hay que convertir la boya de salvamento de los derechos sociales en un trampolín para la responsabilidad individual” (*El País*, “Schröder y Blair presentan un manifiesto para la modernización de la izquierda”, 09/06/1999)

<sup>13</sup> Por ejemplo, las “Recomendaciones del Consejo Europeo” relativas al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España del 2 de junio de 2014 prescribían sin ambages que había que “velar porque la evolución de los salarios reales sea coherente con el objetivo de creación de empleo”. O sea: “Reforzar los requisitos de búsqueda de empleo para la percepción de las prestaciones de desempleo”.

<sup>14</sup> La teoría sobre el “Ejército industrial de reserva” se explica, claro está, en *El Capital* (Marx, 1979: 783-808). Obra de la que Jameson (2012:21) llega a decir: “no es un libro sobre política, ni siquiera sobre el trabajo, es un libro sobre el desempleo”. Ni siquiera el tipo de medidas clásicas y masivamente utilizadas, tales como la formación o los incentivos a la contratación, han tenido alguna vez relación alguna con el incremento de puestos de trabajo disponibles. Los incentivos a la contratación de desocupados, claro está, sólo desplazan en el medio plazo a los ocupados que no se benefician de ellos. La formación, por sí misma, sólo abarata el coste de cada nivel cualificacional para las empresas, al incrementar así la oferta de fuerza de trabajo para cada uno de ellos. Aunque, como estadísticamente los más formados son los que tienen menos tasas de desempleo, ello genera la apariencia de que la formación crea trabajo.

se crea éste: el de las estrategias privadas de rentabilidad empresarial o el de las convocatorias de empleo público. Su campo es, más bien, el de la gestión del desempleo. ¿Y cómo “promueven la creación de empleo” gestionando el desempleo?, pues produciendo *empleabilidad*, tal y como rezan los dos primeros objetivos de la *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020*. Ello implica, en última instancia, participar de la ficción que traslada la capacidad y la responsabilidad de la creación de empleo desde las empresas al parado mismo.

Hay que decir, no obstante, que es difícil, de ahí su potencia reificadora, identificar esta contradicción estructural, pues ciertamente el propio empleo de las personas que trabajan en este terreno y de los analistas e investigadores que discuten sobre su pertinencia y eficiencia, se sustentan en la vigencia de ese mito. De tal modo, también, que la mayor parte de la literatura existente en España sobre la función de las políticas activas de empleo está cargada de recursos retóricos que revelan, cuando menos, la dificultad de asumir que *el emperador va totalmente desnudo*. Por ejemplo, y en lo que respecta a los profesionales que antiguamente tenían esa denominación (AEDLs) se dirá que su función es llevar a cabo “la acción para el empleo” (Calvo y Lerma, 2008); o, desde el lado de la oferta, la de “hacer latentes las potencialidades del territorio en la creación de empleo” –léase, *prospectar* en los ya sobreexplotados viejos yacimientos de empleo- (Ginés, 2000); “colaborar en la implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial y la inserción laboral” (Sanchís y Campos, 2002); trabajar en la “inserción sociolaboral de los diferentes colectivos *que* buscan integrarse en el mercado de trabajo” (Sanchís y Melián, 2010:295). En todos estos casos, o bien directamente se recurre a redundancias del tipo: el papel de las políticas activas de empleo es promover el empleo, o bien, como en la última propuesta, a definiciones de tipo tautológico: el problema de la ausencia de inserción de los desocupados se circunscribe a los que buscan [activamente] su integración.

Más allá de ello, y en la medida en que una parte del desempleo existente se caracteriza únicamente como “desempleo friccional” -para utilizar la vieja jerga keynesiana (esto es, el mero y coyuntural producto de un desajuste entre oferta y demanda de operadores y puestos...)-, la aplicación de estas PAE se presenta como un problema de «adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas, básicamente a través de la formación, y fomentando el ajuste entre oferta y demanda de trabajo por medio de la orientación y la facilitación de información respecto al mercado de trabajo mediante los servicios de empleo» (Calvo, 2014: 6; Ruiz Viñals et al., 2004). Para lo cual se plantean medidas como la *intermediación*, encomendada fundamentalmente a los Servicios Públicos de Empleo, o los diferentes programas de financiación orientados a la detección de necesidades formativas, etc.

#### **4. Paro productivo y desempleo voluntario: producción de desempleo y culpabilización del parado**

Como hemos visto, la producción de desocupación, paradójicamente, puede ser un mecanismo generador de ganancias empresariales. En este sentido, la *activación* se ha convertido en uno de los dispositivos centrales de las medidas de reactivación económica, pues precisamente activar, en esencia, es poner *más cara* la condición de activo. El parado activo, por definición, es alguien válido para trabajar e invo-

luntariamente desempleado, es decir, que *realmente* quiere hacerlo. De forma que la inactividad significa, bien incapacidad, bien voluntariedad del desocupado, esto es:

Y luego, sobre todo las personas de más edad, pues se decepcionan mucho porque dicen ¡vamos a ver, si esto yo lo estaba ganando en el año 80 y tantos! Entonces ¿hay personas que rechazan ofertas de empleo por las condiciones? ¡Sí!, aunque no todas ¿Qué ocurre? Que, como os decía antes, como también se han incrementado un poco los requisitos de acceso a ofertas, hay muchas personas que ya no tienen prestación -que suele coincidir que son las que tienen menos experiencia, o mucha experiencia, pero en profesiones de menor cualificación y en varios sectores (con lo cual hay cierta dispersión en su currículum), que no están accediendo a lo mejor a esa oferta y que trabajarían por eso y por menos ¿Vale? Porque frente a ‘No tengo nada’, dicen ‘Me acojo a lo que sea’, pero no están accediendo [Estos últimos, claro está, son los únicos auténticamente activos a los ojos de la Administración]. [P12: Eulalia, Agente de Empleo Ayuntamiento De Coslada]

El incremento de los requisitos para ser considerado activo tiene que ver con el hecho de que el paro ha dejado de ser considerado paro estructural -involuntario en la jerga keynesiana- (que hace a los desempleados acreedores de cobertura) y ha pasado a ser interpretado como desempleo *voluntario*, en la medida en que una gran parte de las situaciones de paro se achacan a las altas exigencias de los trabajadores para aceptar las ofertas de trabajo disponibles o bien a su escasa capacidad aptitudinal para conseguirlas.

La normativa del desempleo, a partir de la década de los 90, ha seguido, en paralelo a las sucesivas reformas del mercado de trabajo, un proceso similar de precarización de la condición del desocupado. Precarización que ha sido llevada a cabo, por una parte, mediante la reducción de las prestaciones por desempleo, y por otra, por el incremento de los requisitos para alcanzar la condición de activo (Briales y López Calle, 2015).

De resultas de estas políticas, según datos de la EPA, a pesar de que en 2007 el porcentaje de parados que cobraban la prestación por desempleo alcanzaba a un 60%, en 2018 sólo lo hacen un 30%<sup>15</sup>. Hace 10 años la ratio entre demandantes de empleo y reconocidos como parados era 1,5 mientras que en 2017 esta ratio había bajado a 1,3 según datos de SEPE. En la base del argumento que hay detrás de las medidas que tienden a restringir el acceso a las prestaciones, hay un eficaz recurso retórico de tipo metonímico: el efecto del desempleo, que es el incremento del gasto en subsidios, se sitúa como la causa de aquél. De forma que, lo que reduce el desempleo es la reducción del subsidio de desempleo.

Del mismo modo, a medida en que se incrementa el grado de culpabilización de las situaciones de exclusión, el papel asistencial del Estado también se va desplazando del campo semántico del derecho social universal hacia el más tradicional de la caridad y el voluntariado. De manera que también se ha producido una transformación en área propia de los servicios sociales consistente en una paulatina trans-

<sup>15</sup> Correlativamente ha aumentado en términos relativos el tratamiento asistencialista del desempleo, lo que reflejamos en lo que llamamos la tasa de cobertura asistencial, (porcentaje de personas en desempleo que reciben un subsidio de tipo asistencial –que no es prestación por desempleo- de entre las personas que reciben alguna ayuda), hasta alcanzar al 64% del total de beneficiarios de ayudas (19 puntos más que al inicio de la crisis). La cuantía media de la prestación contributiva se situaba en los 827 €/mes, mientras que la cuantía media de la prestación asistencial es de 430 €/mes (el 80% del IPREM) en 2018.

ferencia de la gestión de estos servicios al llamado tercer sector mediante distintos programas de financiación con arreglo a proyectos y planes de duración determinada e iniciativa particular (privada o pública) (Calvo, 2010).

Debido a ello, este campo profesional viene sufriendo también una precariedad estructural que va más allá de las formas de contratación de los agentes y abarca a las propias instituciones, tanto no gubernamentales como a los servicios sociolaborales públicos, pues también comienzan a depender de la captación de recursos mediante su participación y competencia en los diferentes programas de financiación, muchos de ellos dependientes de los fondos estructurales de la Comunidad Europea<sup>16</sup>.

En estos 4 años que no ha habido subvención, porque aquí éramos técnicos trabajando a diario en estas áreas de la orientación y el autoempleo, eh... pues los recursos humanos se han visto mermados, entonces te hace cambiar un poco la metodología de cómo prestas esos servicios de orientación. [P12: Eulalia, Agente de Empleo Ayuntamiento de Coslada]

Así, las ayudas al desempleo se presentan más bien como “garantías” coyunturales destinadas a determinados grupos vulnerables, que como el derecho a una retribución diferida para los que pueden y quieren trabajar en situación de paro estructural. Hoy uno de los fondos más importantes en el ámbito de la gestión del desempleo, por ejemplo, es el Plan de Garantía Juvenil, que dirigido a parados menores de 29 años, el programa, a pesar de estar dotado de bastantes recursos, provee de una ayuda económica sólo para aquellos que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje, y prevé la bonificación a empresas por conversión en indefinidos de los contratos anteriores celebrados con jóvenes beneficiarios de la ayuda económica de acompañamiento<sup>17</sup>. No obstante, no provee directamente de una renta a estos desempleados inscritos más allá de la ayuda, sino que, por una parte, financia estos cursos de adquisición de competencias para el empleo (formación, talleres de empleo, uso de Redes, etc.); y, por otra, bonifican a las empresas que contratan a los jóvenes integrados en el plan (que salen así de las estadísticas de desempleo). Lo cual es una forma indirecta por parte del Estado de sustituir el subsidio de desempleo por un subsidio al empleo: subsidiar al desempleado a condición de que éste entregue trabajo a una empresa.

El proceso de externalización de los servicios de empleo, a través de la gestión privada, y de transformación de las políticas de ayuda al desempleado en planes de garantía social, sin embargo, no es óbice para que precisamente los Estados puedan seguir dirigiendo y controlando las líneas de actuación por medio de la fiscalización que hacen de las mismas (por ejemplo, mediante la autorización que requieren las agencias privadas de colocación por parte de los SEPEs). De hecho, desde un punto de vista organizativo, la precarización del trabajo de las agentes de empleo es un po-

---

<sup>16</sup> Una reciente encuesta a todos los servicios de empleo municipales de la Comunidad de Madrid constata que en un 40% de los casos “la estructura técnica se ha reducido (nº de personal y de servicios prestados en materia de empleo y desarrollo); y en un 17% se “ha eliminado una estructura/organización técnico-administrativa existente, (Navarro et al, 2017:69). En este mismo estudio (p. 76), un 62% del personal encuestado declaró que la plantilla de su centro y los recursos económicos son insuficientes.

<sup>17</sup> Ley 6/2018, de 3 de julio, de *Presupuestos Generales del Estado para el año 2018* y véase <http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/queesGJ.html> (consultada en junio de 2018)

deroso dispositivo para hacerlas competir por los índices de empleabilidad o el grado de activación que alcanzan incluso para aquellas que están en los servicios públicos:

Mi impresión es que todas tenemos el compromiso de activación, [...] que es una forma de control también para el usuario ¡eh! desde mi punto de vista [...] porque a nosotros también nos piden números, nosotros tenemos indicadores y tenemos números, y hay que mecanizar y cada..., o sea que tenemos..., se supone que trabajamos también por competencias. Ahora no sé si sabéis que en las oficinas de Empleo se amplió el horario de atención al público, ahora es de 8.30 a 14.30, antes siempre se empezaba a las 9, y para muchas cosas sólo de 9 a 10.30 estuvo un tiempo que sólo hasta las 10.30, y ahora se ha ampliado, que yo creo que los usuarios lo agradecen, pero al trabajador nos cuesta más trabajo porque estamos todo el tiempo para hacer labores de... [...] estamos todo el tiempo en labores de atención, y tenemos menos tiempo. Y bueno y por eso se dio una productividad ¡diaria! Que si tú no vas a las 8.30, no la tienes [P1: Carla, Técnico de Empleo de la Comunidad de Madrid]

Precarización del trabajo que en algún caso les obliga a intercambiar sus posiciones a ambos lados de la mesa de atención al desempleado, según estén o no en un programa:

Es una precariedad también para nosotros, porque hay un programa y se puede acabar, y claro, no trabajas igual, indudablemente... ¡yo también tengo miedo! Lo que digo de estar del otro lado de la mesa, es que... muchas veces la gente no es consciente de que los empleados públicos o los que trabajamos para la Administración no somos todos fijos y trabajamos... de funcionarios con... para toda la vida ¡No, no! Es que yo he estado también del otro lado, yo he estado un mes, y muchas a veces yo me pongo del otro lado, pero no puedo hacer nada. Como trabajamos en programas para colectivos, los programas son para colectivos, el de parados de larga duración y el de jóvenes, duran 3 años y se van ampliando año a año, y cuando llesves 3 años van a echarte... nos van a echar a la calle, y te lo dicen una semana, el año pasado a otros compañeros se lo dijeron en una semana antes de finalizar el año. A nosotros nos lo han dicho antes, que nos renovaban, pero si no yo tenía un contrato firmado desde mayo hasta el 31 de diciembre; y ahora lo tengo, me han ampliado hasta el 31 de diciembre de 2018, y ahora, ya no van a ampliarlo más. O sea que el 31 de diciembre yo estaré del otro lado" [P3: Manuel, Orientador Laboral en las Rozas]

Además, como se verá a continuación, la reducción de recursos destinados a la cobertura social es complementaria a la orientación de estos programas de intervención hacia determinadas políticas de activación de los asistidos.

## **5. Intermediación y orientación laboral: modelos de precariedad en la gestión del desempleo**

Dentro de las diferentes áreas y ámbitos de la administración que tienen competencias en políticas sociolaborales trabajan profesionales diferentes, con situaciones

laborales también distintas. Así mismo atienden a una multiplicidad de usuarios con perfiles y problemas muy diversos. La Estrategia Española de Activación para el Empleo, según R.D. 3/2015<sup>18</sup>, se articulará en torno a unos ejes de activación para el empleo, servicios y programas desarrollados por los servicios públicos, donde la orientación comprende diferentes actuaciones, una de ellas la intermediación laboral. No obstante, desde el punto de vista sociológico y para concentrar el análisis en los rasgos comunes a las transformaciones generales del trabajo de la gestión del desempleo, tal como diferencian las personas entrevistadas y la mayor parte de los servicios analizados, podemos simplemente diferenciar dos grandes áreas: la Orientación Laboral y la Intermediación Laboral. Pues en general, el mencionado cambio en las políticas de gestión del desempleo hacia la activación del parado se ha concretado en un peso decreciente de las tareas llamadas de intermediación y creciente de las de orientación. Dentro de estas últimas se ha producido también un transvase de recursos económicos y humanos desde las áreas de formación para la mejora de la cualificación -más costosas-, a las de adquisición de competencias en la búsqueda activa de empleo y la actividad emprendedora<sup>19</sup>.

### 5.1. Intermediación laboral: reclutar personal

La Intermediación Laboral consiste en la búsqueda o atracción de ofertas de empleo y la selección de personal adecuado. Dentro de esta área están las antiguas Bolsas de Empleo y las Agencias de Colocación, estas últimas registradas y reguladas por la Comunidad de Madrid en 2015<sup>20</sup>. En las antiguas, y todavía existentes, Bolsas de Empleo el personal técnico recogía el currículum vitae de la persona que había sido clasificada a través de una serie de variables como sexo, edad, profesión, experiencia, etc., cuyo perfil se cruzaba con las ofertas de trabajo. En las Agencias de Colocación, sin embargo, normalmente el usuario es más “autónomo” -más libre en términos negativos-, pues de él depende postularse a las ofertas de trabajo que puede encontrar en una página Web, dejando al técnico de empleo la *criba* final. Garantizando, a las empresas, que en un momento de escasez de empleo sólo los más preparados, necesitados o adeptos llegarán a sus ofertas<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. BOE, núm. 255, de 24 de octubre de 2015. Referencia: BOE-A-2015-11431

<sup>19</sup> El gasto presupuestado en Fomento del Empleo en los Presupuestos Generales del Estado ha pasado de los 7.700 millones de euros del año 2007, con una tasa de desempleo del 8%, a los 5.700 de 2018, con una tasa del 15%. En 2006, participaban 800.000 personas en Planes de Formación (un total de 50 millones de horas), mientras que en 2015 lo hacían sólo 168.000 (un total de 17,3 millones). Fundación Estatal para la formación en el empleo (<https://www.fundae.es> 31/05/16)

<sup>20</sup> Sobre la regulación de las Agencias de Colocación de la Comunidad de Madrid [http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1142671681915&pagename=Empleo%2FPage%2FEMPL\\_pintarContenidoFinal](http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1142671681915&pagename=Empleo%2FPage%2FEMPL_pintarContenidoFinal). Véase, el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación; ORDEN 4928/2011, de 2 de noviembre, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se regula el régimen de autorización y las actuaciones de las agencias de colocación en el ámbito de la Comunidad de Madrid; Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; y Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo

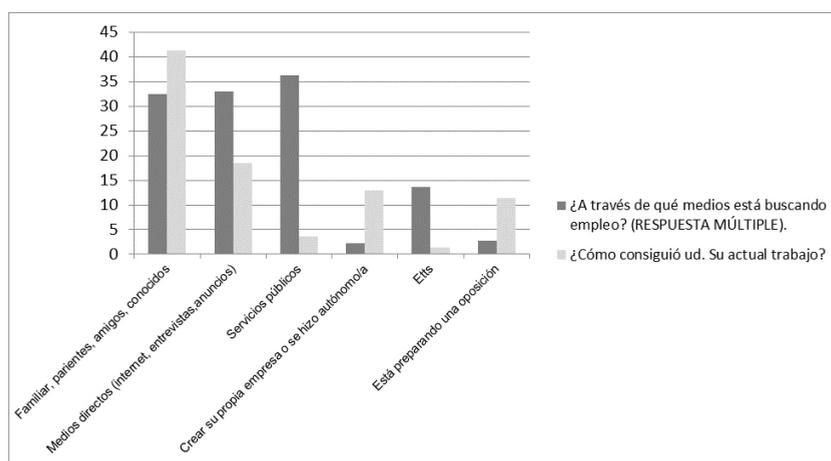
<sup>21</sup> En este sentido, es necesario decir, que la diferencia entre las Bolsas de Empleo y las Agencias de Colocación es de carácter normativo. Sin embargo, la falta de financiación, los cambios competenciales en términos de empleo, sobre todo a nivel local, y las sinergias creadas basadas en la lógica de la externalización o subcontratación

Una de las labores más importantes en la intermediación, por ejemplo, a nivel municipal, es la búsqueda de empresas: cada vez más difícil, como es lógico, en época de crisis.

O sea, había veces que yo cogía y llamaba y me decían «No, es que ya solamente quedo yo y otra persona. Y además es que estamos prácticamente a punto de cerrar» Y eso ¡así! Las que no estaban cerradas ya ¿no? Entonces en San Fernando y en Coslada se ha notado muchísimo. [P14: Mari Carmen, responsable del Área Social de Cruz Roja en Coslada].

Pero esta tarea se realiza en un contexto en el que, como se observa en los siguientes gráficos, los servicios públicos de empleo en general, a pesar de que son los más recurridos para buscar ocupación por parte de los parados, por diferentes motivos, suponen un porcentaje muy pequeño de las vías que realmente llevan a éstos a conseguir un trabajo. Sólo el 3,7% de los ocupados encontró su empleo a través de los Servicios Públicos de Empleo, mientras que el 41%, casi la mitad, lo hicieron a través de familiares, parientes o conocidos.

**Gráfico 1.** Medios de búsqueda de empleo y medios de acceso efectivo al empleo

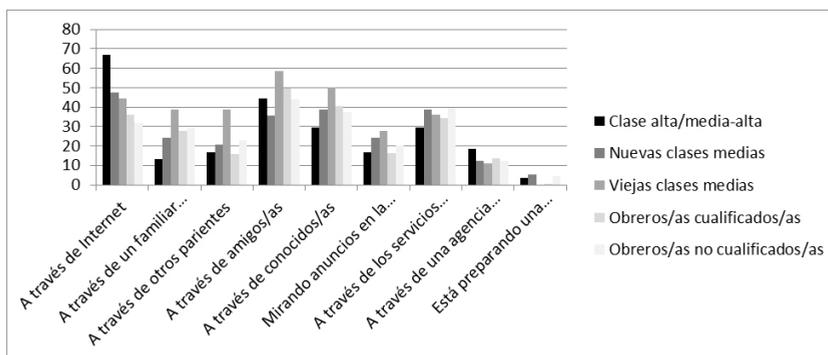


Fuente: Barómetro del CIS, 3128, febrero de 2016 (porcentajes)

Los técnicos gestionan un enorme cuello de botella en el que las ofertas que pueden tramitar son relativamente muy escasas respecto de las demandas que reciben<sup>22</sup>, pero es que además los desocupados que tienen menos cualificación son los que más recurren a los servicios públicos de empleo -en un 40% de los casos-.

de servicios hacen que las funciones puedan parecer *licuadas*, en el sentido que recoge Bauman (2018), tal como se ha podido ver en las diferentes entrevistas realizadas y que se contemplan en el anexo metodológico.

<sup>22</sup> Por tener una referencia, según datos de SEPE, entre 2007 y 2012 el número de demandantes que acudían a las oficinas se duplicó, pasando de los 3 millones a los 6,2. En 2017 esa cifra se situaba todavía en 4,8 millones. Sin embargo, la plantilla del SEPE se ha mantenido prácticamente sin variaciones entre 2007 y 2017, en torno a los 9.000 empleados.

**Gráfico 2.** Canal de acceso efectivo al empleo según origen social

Fuente: Barómetro del CIS, 3128, febrero de 2016 (porcentajes)

El cambio de perfiles de las personas desempleadas, en cuanto a su poca experiencia en la práctica de búsqueda de empleo, ha supuesto también un hándicap a los agentes de empleo. Por ejemplo, la mayor parte de la población usuaria de este tipo de servicios tiene más de 45 años (siempre ha sido más del 55% de los demandantes de empleo según SEPE), con un nivel socioeconómico bajo (siempre por encima del 70% con estudios de secundaria o inferiores), y no está acostumbrada para el uso adecuado de las nuevas tecnologías en la búsqueda de empleo:

Están acostumbrados a «Yo tenía un trabajo aquí en Azkar, en Pegaso en no sé qué, aquí al ladito de mi casa y ¡Es que pensar que me tengo que ir a Getafe...! ¡Es que se me abren las carnes!». Y, o simplemente la búsqueda de, o sea cómo acceder al empleo, es que «Dame 50 currículums y yo los reparto por todo el polígono» ¡Qué es que eso no funciona ya! Que eso no funciona ya [P 15: Natalia, Trabajadora Social en Asociación de Ayuda Social en Coslada]

Además, las escasas ofertas de empleo que tramitan son las que peores condiciones de trabajo ofrecen: “carretileros, reponedores, mozos de almacén, camareras de hotel, cuidadoras... cosas así”. Tal es así que a menudo se enfrentan a tomas de decisión muy estresantes: “A veces no admitías determinadas ofertas de las empresas porque considerabas que eran muy malas, pero claro, te la jugabas un poco.” [P17: María José y Cristina, Agentes de Empleo del Ayuntamiento de Madrid]

Obviar ofertas de empresas que ofrecen muy malas condiciones para proteger al usuario, al no obligarle a tener que rechazarlas él mismo para no perder el subsidio, supone arriesgar su propio empleo o poder ser sancionado por dejación de funciones:

Hay una empresa [...] el nivel de presión y tensión que viven dentro de la empresa ¡es horroroso! La gente incluso sin, sin tener ingresos lo deja porque aquello no hay quién lo soporte; yo cuando fui a ver al jefe de almacén me decía <Si ya sabemos las condiciones que son> claro, ellos estaban tan quemados también que... [...] yo creo que el INEM se ha negado ya a mandarles gente y vienen a nosotros, pero... [nosotros tampoco lo hacemos] [P8: Verónica, Técnico de Empleo de Asociación de Ayuda Social en Coslada]

Por lo demás, la racionalización del trabajo de gestión del desempleo, como en cualquier otro oficio, no sólo deshumaniza la relación con el usuario, sino que limita la capacidad de decisión y de intervención del agente, aunque en principio esto sea incongruente con la idea del acompañamiento individualizado (Divay, 2011). Este acompañamiento sigue unos patrones estandarizados (número de citas con cada usuario, secuencia, contenido de cada una, tiempo de atención, perfiles de derivación...). De forma que ello es lo que dota de universalidad al servicio y lo que permite la sustituibilidad y rotabilidad de los agentes: la precariedad en sus puestos. Lo cual reduce el riesgo de que se establezcan vínculos emocionales entre agente y usuario. Como en los servicios médicos de atención primaria, esta suerte de despersonalización paralela al seguimiento personalizado se consigue mediante sistemas informáticos de categorización y clasificación de perfiles personales: los agentes, por ejemplo, deben realizar el violento ejercicio de tener que describir a una persona y su situación “en 400 caracteres” (Pillon, 2015).

Y bueno yo, creo que en la mía el ambiente no es malo, pero si encima todas esas presiones que tienes por un lado y luego tu conciencia, de lo qué puedes hacer de lo qué no puedes hacer, de lo qué tal..., sí yo sí que lo noto ¡eh! yo noto que estoy mucho más cansada y que hago más... [P1: Carla, Técnico de Empleo de la Comunidad de Madrid]

En definitiva, existen fuertes discordancias entre la finalidad principal *prescrita* de los agentes de empleo para “la inserción sociolaboral de los diferentes colectivos que buscan integrarse en el mercado de trabajo” (Sanchis y Melián, 2010:295) y su trabajo *real*. En primer lugar, porque no cumplen con esa función en más de un 90% de los casos. Sí consiguen, sin embargo, cubrir en tiempo, precio y forma la inmensa mayoría de demandas de las empresas. Su función real parece ser más bien reclutar la fuerza de trabajo más cualificada y a precios muy competitivos para las empresas —esto es, les facilitan y abaratan mucho esa labor, especialmente a las pequeñas y medianas, operando como grandes agencias reclutadoras de personal- y no tanto conseguir empleos a los usuarios.

## 5.2. Orientación laboral: gestionar la culpa

Por el contrario, el trabajo de Orientación Laboral se centra en la producción de *empleabilidad* en el marco de las mencionadas políticas de activación. En la medida en que el problema del paro deja de interpretarse como una falta de cantidad de puestos disponibles adecuados a los perfiles de los desocupados dispuestos a trabajar, y pasa a interpretarse como una falta de desocupados, con perfiles adecuados a los puestos disponibles, dispuestos realmente a trabajar en ellos, la orientación laboral deja de centrarse en la mejora de las *aptitudes* de los desocupados (lo cual implica también dedicar costosos recursos a la formación) y pasa a centrarse en trabajar sus *actitudes*.

Por ejemplo, la sustitución del concepto de *cualificación* por el de *competencia* para evaluar y comparar las cualidades de un individuo respecto al empleo no es ajena a estas transformaciones. La competencia, como credencial curricular, no define un conjunto concreto de saberes dados, sino más bien la capacidad para poseer o adquirir las habilidades que realmente valoran las empresas a un precio dado. Esto es, simple y llanamente, la capacidad de producir rentabilidad. La competencia, como también la

empleabilidad, son más bien construcciones aporéticas: sólo puede tener empleabilidad, competencias, el que ya está empleado (pues la empleabilidad define únicamente la capacidad de ser empleado), luego siempre el desempleado carece de empleabilidad. Es claro que para alcanzar un empleo son necesarias determinadas competencias. Pero lo que reconoce la empleabilidad es precisamente la indefinición e impredecibilidad de las mismas. Éstas, además, cambian constantemente a medida que los desempleados adquieren empleabilidad, pues ello modifica la oferta de empleos disponibles. De forma que la única empleabilidad posible es la que ya ha dejado de serlo.

Se tratará así ahora más bien de “poner en valor los logros personales y profesionales” de los usuarios, identificar esas competencias, o dotarle de ellas, construyendo un perfil único para cada puesto disponible. Por eso también la prospección se dirige a identificar demandas competenciales específicas en los mercados de trabajo locales (Díaz, 2015). La recurrente incitación a la *identificación del talento personal* (“si no eres diferente, eres barato” [P4], y a la siempre insuficiente visibilización en el mercado: “date a conocer. Tenéis la posibilidad de vender el producto que sois vosotros” [P5]

Nosotros trabajamos para que las personas hagan un ejercicio de introspección en primer lugar, pongan en valor todo lo logrado: competencias profesionales que han logrado, las competencias que tienen como personas si no han empezado a trabajar porque si no ya habrán desarrollado algunas competencias y a partir de ahí, vamos a construir un candidato diferente de cara al mercado de trabajo para los perfiles profesionales. Nosotros decimos que si no eres diferente eres barato. [P 6: Mamen, Orientadora Laboral en las Rozas]

Como hemos visto, la vulnerabilización de los parados (el retiro de apoyos sociales) es la cara B de la posibilidad de su empoderamiento: el valor del éxito individual en el mercado de trabajo se incrementa a medida que aumentan las dificultades para sobrevivir en él. O, dicho de otra manera, empoderar a la población no consiste sino en retirarle apoyos cuando la etiología del desempleo toma un cariz inculpatorio, ‘culpabilizador’ (Serrano; Fernández y Artiaga, 2012).

La sustitución del asalariado tradicional por el modelo de emprendedor sería la culminación de estas transformaciones (Abdelnour, 2013). El emprendedor, como empresario de sí, sería, en palabras de Gaulejac, precisamente el acabamiento de “la ilusión narcisista” que está en la esencia misma del trabajo asalariado: “el trabajo como el lugar de realización de sí mismo al mismo tiempo que se realiza para cumplir todas las exigencias de los objetivos empresariales” (Gaulejac, 2011: 14).

Las diferentes medidas orientadas a facilitar la capitalización del subsidio de desempleo de los parados para iniciar actividades de emprendimiento son una forma más de culpabilización del parado. Pues, una vez más, el mensaje implícito que se les transmite es que siguen desempleados porque quieren. En definitiva, las agentes de empleo se ven impelidas a operar la culpabilización del parado en la medida en que, mientras que una parte muy importante del paro es estructural y no un problema personal, lo deben gestionar como si lo fuera. Consciente o inconscientemente, éstas son las encargadas de articular los dispositivos de individuación que están en la base de estas técnicas de biopolítica orientadas a la gestión del empleo para la intensificación del trabajo<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Foucault, en su investigación sobre las *Tecnologías del Yo* encuentra las raíces de esta forma de dominación moderna (a través de la centralización del poder político y la individualización) en la secularización que hace

Por ejemplo, Denis Merklen vincula claramente *las dinámicas contemporáneas de la individuación* a las políticas orientadas a la responsabilización, la activación personal, y la desnormativización de las trayectorias sociales y de los regímenes de temporalidad, y sostiene que ello se ve reforzado también con una individuación en paralelo del tratamiento de la exclusión social. En la medida en que la exclusión se vincula, como decíamos, a determinados grupos de riesgo con algún tipo de *tara personal* (ya sea física, social o mental) debe ser tratada con terapias individualizadas y técnicas basadas en la aceptación y la capacidad de superación (versus estrategias de transformación social). Por tanto, la operación de culpabilización de la víctima puede resumirse en el mantra psicoterapéutico habitual: *la mejor manera de ayudar al necesitado es ayudarlo a ayudarse a sí mismo*, lo cual es un razonamiento aporético: “el beneficiario debe ser capaz de producir un relato biográfico que muestre que comprende su situación y pruebe los esfuerzos que realiza por superarse así mismo”. Luego, si no hay ayuda es que no se necesita, y si la ayuda no resulta, hay que dirigirse al propio yo a pedir cuentas: “Desde este punto de vista se puede observar una proximidad entre las políticas del individuo y algunos de los presupuestos fundamentales del psicoanálisis, sobre todo en su concepción del paciente como sujeto de saber, así como principal resorte de la “cura”” (Merklen, en Castel et al., 2013:82)<sup>24</sup>.

La *Eukrateia*, modelo comportamental de referencia para estas técnicas (coaching, programación neurolingüística, análisis transaccional, etc.), se presenta como una técnica para alcanzar el “imperio sobre uno mismo mediante la lucha contra los deseos”, y se ejercita con trabajos de *Autopersuasión*: “cada uno debe creer que los ‘recursos’ se encuentran en él” (Laval y Dardot, 2009: 342).

A ver... a mí me sorprende que no sueñen, que no tengan una... una ilusión, eso me... me sorprende mucho ¿sabes? [...] les impulsamos mucho a que sueñen, a que... a que piensen ¿cuál es su vocación? ¿Su motivación? ¿¡Por qué eso es tan importante!?! Pero no, no la encuentran por ningún lado [P14: Mari Carmen, responsable del Área Social de Cruz Roja en Coslada]

Por otra parte, y en la medida en que la ayuda social, decíamos, deja de ser universal, y accesible a todo el que cumpla unos requisitos estándares, y pasa a ser dis-

---

la ilustración del fundamento de la moralidad cristiana. Mientras la *exomologêsis* cristiana significaba el acceso a la verdad mediante la renuncia física a sí mismo (el rechazo del yo mediante el martirio corporal para “ser iluminado” o “dejarse iluminar” por la verdad), la *exagouresis* moderna (el fundamento moral de las ciencias humanas) es ya otra técnica diferente del conocimiento de sí, pues en este caso se lleva a cabo por vía intelectual: conocer los propios deseos –controlar la subjetividad– es el camino a la verdad –a la objetividad–. Este es un tema central en el estudio de *La ética protestante...*, obra en la que Weber identifica la resignificación o transición semántica luterana del concepto de *profesión* (“Beruf” en los textos bíblicos) desde el sentido ascético monacal del catolicismo tradicional (*pro-fessus*: seguir la fe y dejarse guiar por el Pastor cual miembro de un rebaño), al sentido ascético intramundano del protestantismo: el mandato de “seguir tu destino”; “seguir tu vocación”. (Weber, 2001: 89-92) Principio ético, el mandato del “cuidado de sí” que va a estar en la base del derecho al trabajo como institución central de integración y realización del individuo en la sociedad.

<sup>24</sup> Cuando hablamos de psicologización de las situaciones de precariedad, de hecho, nos referimos a este giro que se viene produciendo en las nuevas formas de gestión del empleo y de los recursos humanos hacia la individuación de la respuesta (Divay, 2008). En la medida en que los recursos para hacer frente a estas situaciones –no tanto para transformarlas sino para asimilarlas o superarlas– están en el yo mismo: “cada uno es devuelto hacia sí mismo y a su inconsciente como última explicación de su conducta”. Y existe en esto “un efecto de cierre del psicoanálisis que, de alguna manera, instituye la culpabilidad como “motor de la historia” (Gaujejac, 2005:39).

tribuida caso por caso, da lugar a la posibilidad de exigir al usuario un compromiso en el trabajo de integración.

En esta misma línea Mateo Alaluf incide en señalar que esta suerte de ‘contractualización’ del derecho social, de cuyo ejemplo es el contrato con el que damos inicio a este texto, es también una forma de culpabilización de la víctima: “en realidad, al insistir más en las condiciones de acceso a las prestaciones sociales y en la responsabilización de los beneficiarios, las nuevas políticas sociales definen derechos que sólo se pueden ejercer si los “beneficiarios” se comprometen a respetar obligaciones previas. La exigencia de contrapartida para beneficiarse de prestaciones sociales, que antes constituían derechos, se inscribe exactamente en una perspectiva de contratación de los derechos sociales” (Alaluf, 2009: 35). Así es: las políticas sociales están orientadas cada vez más al modelo de “copresencia”, en el que “beneficiario y profesional están comprometidos en una relación de servicio que apunta a la definición conjunta de la situación, de los objetivos a perseguir y de las estrategias de salida” (Merklen en Castel et al., 2013:83). La relación no sólo se concentra en la situación singular del beneficiario, sino en su papel como sujeto de conocimiento y como principal recurso a movilizar. Pues el “acompañamiento” al usuario en su trayectoria de inserción que realiza la agente de empleo opera también como una suerte de vigilancia o control sobre el cumplimiento de los hitos y objetivos marcados en su itinerario. Lo cual presupone la sospecha de que puede desviarse del trazado en ausencia de dicho control (Demazière, 2013).

Así “El hecho de beneficiarse de la solidaridad colectiva se canjea por un comportamiento muy particular: activarse” (Astier, 2007: 7), o lo que es lo mismo, trabajar para trabajar. El desempleado al fin establece aquel contrato de desempleo con el que iniciábamos este texto, en el que recibe ayuda a cambio de incrementar su competitividad. El paro se precariza, de este modo, también en paralelo a la precarización del trabajo. El trabajo del desempleo se intensifica. O, dicho de otra manera, la imputación de voluntariedad en la situación de desocupación convierte al activo en inactivo, y esta inactividad, por una parte, lo excluye del subsidio y las ayudas sociales, y por otra, lo convierte semánticamente en un sujeto pasivo, susceptible de intervención: de activación (Serrano, 2005).

De esta manera, el trabajo social pasa a ser más bien un trabajo sobre el usuario, para diseñar con él un “itinerario personalizado”<sup>25</sup>. La orientación laboral, y los cada vez menores recursos formativos de los que se dota, dejará de ofrecer cursos de Formación Profesional orientados a la especialización, y consistirá más bien en ofrecer una suerte de píldoras formativas (cursos de unas pocas horas) a partir de cuya particular adición cada desempleado conformará un perfil competencial único (Pillon, 2016).

## 6. Conclusiones: las agentes de empleo en la encrucijada

Estas agentes de empleo, como hemos visto, acaban siendo más bien una especie de “línea del frente”, de “colchón” y de “filtro”, entre una muy numerosa cantidad de

---

<sup>25</sup> Todas estas transformaciones se concentraron y materializaron, por ejemplo, en programas citados como las OPEA (Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo), que establecieron un régimen de “trabajo en el desempleo” rígido y cuantificable. En ellos se contemplaban Tutorías Individuales (TI), grupos Búsqueda Activa de Empleo (BAI), el Desarrollo de Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO) y la Información, Motivación y Asesoramiento para el Autoempleo (INMA y APE) entre otros. Y que, hoy, también desmantelados aglutinan fundamentalmente las actuaciones de orientación.

personas que son canalizadas necesariamente a los servicios de empleo para obtener ayuda frente al paro y una reducida cantidad de ofertas de empleo muy degradado, que se gestiona con recursos relativamente decrecientes<sup>26</sup>. Estas trabajadoras son, en numerosas ocasiones, el único vínculo que, a nivel institucional, muchos expulsados del mercado de trabajo tienen para participar e integrarse en la sociedad. Aunque, al mismo tiempo, su función real se orienta, más bien, a empujar a estos desempleados hacia el empleo, “encareciendo” el acceso a los diferentes subsidios vinculados al estatuto de parado (desocupado que busca activamente empleo) y, por tanto, a su reconocimiento como ciudadanos de pleno derecho.

Hay, no obstante, algunos estudios que, partiendo de estas contradicciones estructurales, se han orientado a pensar -más bien- cómo viven y gestionan estas personas en sus tareas cotidianas dichas tensiones (Divay, 2011). Por ejemplo, Jean Marie Pillon ha mostrado cómo justamente la culpabilización del parado es para estos agentes también una forma de gestionar estas demandas de doble vínculo a nivel personal (Pillon, 2015). Lo que se observa, también, en algunas de nuestras entrevistas:

Hay otra parte que..., no nos engañemos, que son personas de renta mínima, incluso del propio RAI [Renta Activa de Inserción], que no..., o sea su motivación no es trabajar, se han acoplado a vivir pues con esa prestación y no salen de ahí, o sea no... en el fondo no quieren trabajar, están acomodados a acomodarse ahí. [P12: Eulalia, Agente de Empleo Ayuntamiento de Coslada].

Pero más allá de ello, las agentes de empleo se habían socializado en esa especie de sinécdoque del keynesianismo, que identifica la teoría del pleno empleo exclusivamente con políticas de demanda (bajada de los tipos de interés, subsidios al desempleo y creación de empleo público) porque históricamente era la única versión que conocíamos del llamado Estado Social de Derecho. Y en muchos casos, como se ha visto, estas mujeres viven hoy con frustración y vergüenza las tareas de fiscalización y culpabilización que les son encomendadas en un tipo de profesión que es altamente vocacional.

Como principal vínculo institucional del desempleado, estas personas actúan como una especie de dique de contención que amortigua las demandas de los expulsados del mercado de trabajo. Al tiempo que movilizan y canalizan a los parados hacia las nuevas condiciones de trabajo degradadas que ofertan las empresas. No pueden prestarles ayuda material pues ésta les desactiva cuando el paro existente es caracterizado como desempleo voluntario, de manera que la ayuda social que caracteriza su función se metamorfosea paradójicamente en el retiro de la ayuda social mediante técnicas de autoayuda.

Esas demandas contradictorias que sufren, les convierten, como hemos tratado de mostrar, en un analizador privilegiado para desvelar cómo el desempleo y su gestión han sido, en realidad, un recurso productivo para regular y mantener las tasas de ganancia empresariales, y no tanto un efecto de su caída, como se plantea en muchas ocasiones. Pues, en la medida en que el sistema capitalista no se orienta a producir

---

<sup>26</sup> España ha pasado de dedicar a Políticas Activas de Empleo un 0,60 del PIB en 2005 a un 0,40 en 2015, según Eurostat. De las distintas partidas, la de incentivos a las empresas ha ido ganando peso ante la de políticas de formación y los incentivos al empleo. Por otra parte, el porcentaje del gasto en intermediación laboral se ha mantenido constante (en torno a un 0,1%), lo cual quiere decir que también ha disminuido en términos absolutos.

valor, sino a producir plusvalor, la producción y la gestión de desocupación, por contraintuitivo que parezca, puede ayudar a producir rentabilidad empresarial. Los discursos que anteponen la reactivación de la economía mediante la precarización del trabajo y la activación de los parados, como vía para una virtual reducción del paro, estarían pasando por alto esta posibilidad. De hecho, la reducción en términos relativos del desempleo en España en los últimos años, no se ha producido porque haya más empleo de igual calidad, sino porque bien se ha retirado la condición de activo a mucha gente, o bien porque se han rebajado las condiciones para ser considerado empleado. Así, los datos muestran que entre el 2008-2018 la reactivación de la economía no ha llevado a la generación de empleo<sup>27</sup>, sino a la intensificación del trabajo de los ocupados y la precarización de las condiciones objetivas y subjetivas de los desempleados<sup>28</sup>.

En definitiva, los y las agentes de empleo no sólo conviven diariamente con el cinismo estructural que atraviesa el ambivalente y ambiguo concepto de la ocupación plena keynesiano, sino que son quienes además sufren intra e intersubjetivamente esta carencia de relatos coherentes accesibles acerca de la transformación de su función de ayuda social en activación. Nadan cotidianamente en las aguas pantanosas de la retórica de la empleabilidad, la activación y el emprendimiento, y pierden capacidad de supervivencia emocional en ese pathos esquizofrénico cuando la precarización de sus empleos les hace a su vez productos, efectos, de esas mismas transformaciones del mercado de trabajo.

## 7. Bibliografía

- Abdelnour, S. (2013). «L'entrepreneuriat au service des politiques sociales : La fabrication du consensus politique sur le dispositif de l'auto-entrepreneur ». *Sociétés contemporaines*, 89, (1), 131-154.
- Alaluf, Mateo y Martínez, Esteban (1999). "Bélgica: el empleo desestabilizado por el desempleo. Empleo precario y desempleo activo" en Carlos Prieto (ed.). *La crisis del empleo en Europa*. (Vol. 1), Valencia: Germania, pp. 37-64.
- Bauman, Z. (2018), *Modernidad líquida*. Madrid: Fondo de Cultura Económica
- Bilbao, Andrés (1993). *Obreros y ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*, Madrid: Trotta.

---

<sup>27</sup> En España, el número de personas en edad de trabajar ha decrecido de 40 a los 38,5 millones entre 2007 y 2017. De cada diez personas en edad de trabajar 5,9 son activos (mientras que en 2007 eran 6,1), de ellos 4,7 tienen empleo (en 2007 lo tenían 5,5), y 1,2 están en paro (en 2007 lo estaban sólo 0,6 de cada 10 personas en edad de trabajar). Lo cual está muy relacionado con el hecho de que las reducciones del paro que se han seguido a raíz de la puesta en marcha de esos programas no se explican porque haya más trabajo (el número de horas trabajadas en 2016 –con una tasa de paro de 18%–, fue de 594 millones de horas semanales, cifra prácticamente similar a la de 2011, pero entonces la tasa de paro era del 23%).

<sup>28</sup> Según el INE, las rentas empresariales han crecido del 41% al 43% del PIB entre 2007 y 2017, pero la participación del ingreso laboral en el PIB ha caído, sin embargo, esos dos puntos, del 51% en 2009 al 47% (INE). De manera que, mientras la productividad por trabajador se ha incrementado un 15% desde 2010 (de los 75.400 dólares al año en 2010 a 87.400 en 2017 (según datos de la OIT), ello ha sido a costa, por una parte, de la intensificación del trabajo, incrementándose ininterrumpidamente desde el año 2012 el índice de incidencia de siniestralidad laboral (de 2.928 accidentes por 100.000 trabajadores en 2012 a 3.400 en 2017) -principal indicador del incremento de la carga de trabajo por operador-. Y por otra, por la caída de los salarios reales, que ha pasado del nivel máximo en 2009, con una remuneración media por asalariado de 8.726 euros anuales, a los 8.143 de 2017 (Según la Encuesta de Coste Laboral del INE)

- Bonoli, G. y Natali, D. (2012). *The Politics of New Welfare State*. Oxford University Press.
- Briales, A. y López Calle, P. (2015). “El paro productivo. La crisis como producción de desempleo para la reactivación de la rentabilidad empresarial”, *Revista de Economía Crítica*, 20, 86-101
- Calvo, R. (2014). “¿Técnicos o profesionales? ¿Qué opinan los implicados? El caso de los agentes de empleo y desarrollo local (AEDL)”, *Papers*, 99/1, 5-20
- Calvo, R. (2010). “Agencias de empleo y desarrollo local: ¿una actividad del Tercer Sector?” en *Aposta: Revista de ciencias sociales*, 2010, Número 44
- Calvo, R. y Lerma I. (2008). “Agentes de Desarrollo Local y Políticas de Empleo: Un análisis cualitativo. El estudio de casos de la Ribera Alta”. *Revista de treball, economia i societat*. Vol. 47. Pp. 9-29.
- Del Pino, E. y Rubio Lara, M<sup>a</sup> J. (2013) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid.
- Demazière, D. (2013). “6. Qu’est-ce que le travail d’accompagnement des chômeurs ?”. *Regards croisés sur l’économie*, 13, (1), 137-150.
- Díaz, M. J. (2015). *La lenta suma de las iguales. Condiciones de trabajo y vida de las mujeres de «recursos humanos»*, E-PRINTS, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Divay, S. (2008). “Psychologisation et dépsychologisation de l’accompagnement des chômeurs”, *Sociologies Pratiques*, 2, n<sup>o</sup>17, pp. 55-66
- Divay, S. (2011). “Une progressive rationalisation de l’encadrement des chômeurs”. *Langage et société*, 137(3), 91-111.
- Fundación Primero de Mayo (2012). “52 reformas laborales desde la aprobación del Estatuto de los trabajadores en 1980”, *Revista de la Fundación Primero de Mayo*, n<sup>o</sup> 19, febrero.
- Ginés, X. (2004). “Els actors i les seues relacions en el marc local”, en *Guia pràctica per al treball tècnic en desenvolupament rural*, *Colecció Dossiers d’Extensió Universitària*, n<sup>o</sup> 6. Castellón: Servei de Comunicacions i Publicacions Universitat Jaume I.
- Jameson, F. (2012). *Representing Capital. El desempleo: una lectura de El Capital*, Madrid: Lengua de Trapo.
- Keynes, J. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Marx, K. (1979). *El Capital. Crítica de la economía política*. Vol. I, Madrid: Siglo XXI.
- OIT, (s/f). *Protección social*. Disponible en <http://ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang-es/index.htm> [consulta realizada en enero 2015].
- Pochic S. (2007), Développer la recrutabilité. L’autre versant des transitions professionnelles, *Cadres-CFDT*, n<sup>o</sup> 425-426.
- Pillon, J-M. (2015). «Dire la qualité des chômeurs en 400 caractères: La valorisation des demandeurs d’emploi par les agents de Pôle emploi au moyen des «conclusions d’entretien»». *Revue d’anthropologie des connaissances*, vol. 9 (1), 63-82. DOI:10.3917/rac.026.0063.
- Pillon, J-M. (2016), «Conseiller à Pôle emploi. De l’échec du métier unique aux interstices de la polyvalence», *Sociétés contemporaines* 2016/4 (N<sup>o</sup> 104), p. 121-143.
- Sanchís, J. R. y Campos, V. (2002). “El Agente de Desarrollo Local y las Políticas activas de empleo. Estudio Empírico aplicado a la Comunidad Valenciana y su comparación con el resto de España”. *Arxius de Ciències Socials*, N<sup>o</sup> 7, pp. 111-133. Disponible en <http://www.uv.es/~sociolog/arxius/arxius7.pdf>
- Sanchís, J. R. y Melián, A. (2010), “Perfil profesional de los agentes de empleo y desarrollo local en España” *Revista de Fomento Social* 65, 295-326.
- Sempere, A., Cano, Y., Charro, P. y San Martín, C. (2005), *Políticas sociolaborales*. Madrid, Editorial Tecnos.

Serrano, A. (2005). "Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?", *Cuadernos de Relaciones laborales*, N° 23 (2), pp. 219-246

Serrano, A., Fernández, C. y Artiaga, A. (2012). "Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 138, pp. 41-72.

### Anexo. Listado de Entrevistas utilizadas

Entrevista a profesionales	Nombre Ficticio	Sexo	Categoría relacionada con el empleo	Institución o zona de influencia <sup>29</sup>
P1	Carla	M	Técnico de Empleo	Comunidad de Madrid
P2	Sonia	M	Orientadora Laboral	Madrid Centro
P3	Manuel	H	Orientador Laboral	Las Rozas.
P4	Isabel	M	Socióloga, Orientadora Laboral	Zona Norte
P5	Elena	M	Empresaria, antigua Orientadora Laboral	Zona Centro y Norte
P6	Mamen	M	Orientadora Laboral	Las Rozas
P7	Alicia	M	Técnica de Empleo	Ayuntamiento de Las Rozas
P8	Verónica	M	Técnico de Empleo	Asociación de Ayuda Social, Coslada
P9	Ceferino	H	Técnico de Empleo	Ayuntamiento de Fuenlabrada
P10	Cristina	M	Responsable de Empleo	Asociación de Ayuda Social, Corredor del Henares
P11	Adelaida	M	Técnico de Igualdad Ayuntamiento de Coslada.	Ayuntamiento de Coslada y zona Sureste
P12	Eulalia	M	Agente de Empleo	Ayuntamiento de Coslada
P13	José E.	H	Responsable de Juventud	Ayuntamiento de Fuenlabrada
P14	Mari Carmen,	M	Responsable del Área Social	Cruz Roja en Coslada
P15	Natalia	M	Trabajadora Social	Asociación de Ayuda Social en Coslada
P16	Elvira	M	Responsable del Área de Empleo	Consejería de la Mujer, Comunidad de Madrid
P17	María José y Cristina	M	Agentes de Empleo	Ayuntamiento de Madrid

<sup>29</sup> El cambio en la designación que recoge la zona de influencia de su trabajo y no la institución o agencia concreta debido a la protección expresa de la persona entrevistada que, sin embargo, es necesario decir, no altera el discurso realizado por la persona entrevistada.