

# El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo

---

**284**

---

**Carlos Jesús Fernández Rodríguez  
y Amparo Serrano Pascual  
(coords.)**

**CIS**

Centro de Investigaciones Sociológicas

57.629

# El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo

---

**284**

Carlos Jesús Fernández  
Rodríguez  
y Amparo Serrano Pascual  
(coords.)



**CIS**

Centro de Investigaciones Sociológicas

Madrid, 2014

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	15
INTRODUCCIÓN, por Amparo Serrano Pascual y Carlos Jesús Fernández Rodríguez .....	17
<i>La emergencia de la flexiguridad en las políticas de empleo</i> .....	17
<i>Estructura de este trabajo</i> .....	24

### SECCIÓN I: FLEXIGURIDAD Y REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA

1. EL PODER DE NOMBRAR, por Amparo Serrano Pascual y M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín .....	37
1.1. <i>Conceptos políticos y recursos estratégicos: el poder de nombrar</i> .....	37
1.2. <i>Evolución semántica y genealogía del desempleo</i> .....	39
1.2.1. El desempleo y el paradigma asegurador .....	40
1.2.2. Nuevas condiciones productivas y el regreso del azar .....	48
1.3. <i>Polisemia de la noción de protección: los múltiples significa- dos de la seguridad</i> .....	53
2. LA NOCIÓN DE FLEXIGURIDAD COMO LA RECON- CILIACIÓN DE LO IRRECONCILIABLE, por M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín, Amparo Serrano Pascual y Francisco José Tovar Martínez .....	59
2.1. <i>Introducción</i> .....	59
2.2. <i>Los discursos de la flexiguridad</i> .....	63
2.3. <i>La flexiguridad desde una perspectiva comparada</i> .....	73
2.4. <i>Conclusión: la flexiguridad como asimetría de voces</i> .....	78

3. MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA, por Alba Arriaga Leiras, Francisco José Tovar Martínez y Carlos Jesús Fernández Rodríguez .....	81
3.1. <i>Introducción</i> .....	81
3.2. <i>Estadísticas de empleo en el mercado de trabajo español (1976-2012)</i> .....	83
3.3. <i>Características y evolución del mercado de trabajo español en los períodos 1996-2007 y 2008-2012</i> .....	91
3.3.1. Distribución del paro en la población española: de la década milagrosa (1996-2007) a depresión aguda (2008-2012) .....	91
3.3.2. Duración del paro y situación económica de los hogares .....	97
3.3.3. El paro de España en el contexto de la UE en el período 1996-2007 y 2008-2012 .....	100
3.4. <i>Estructura ocupacional, tipo de contratación y cualificación de la fuerza de trabajo durante los períodos 1996-2007 y 2008-2012</i> .....	106
3.4.1. Evolución del empleo por sectores económicos en España .....	106
3.4.2. Tipo de contratación en España .....	112
3.4.3. Cualificación de la población ocupada en España, 2008-2012 .....	116
3.5. <i>La protección social en España</i> .....	119
3.5.1. Protección social vinculada al desempleo .....	119
3.5.2. Gasto en políticas de empleo .....	124
3.6. <i>Conclusiones</i> .....	131
4. SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA, por M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín .....	135
4.1. <i>Introducción. Nacimiento de la intervención pública en materia de empleo</i> .....	135
4.2. <i>Cambios en la teoría de la gestión y la crisis/reforma del Estado de Bienestar. La desmitificación del Estado de Bienestar keynesiano «a dos bandas»</i> .....	139

4.2.1.	Contractualismo, gerencialismo, privatización y descentralización: los ingredientes de la modernización y de la buena gobernanza. ....	142
4.2.2.	La apuesta modernizadora de la flexiguridad europea. Predicar con el ejemplo .....	153
4.2.3.	El camino hacia la intervención fragmentada en el ámbito del desempleo en España: transformación del mapa de actores y modos de intervención .....	156
4.2.3.1.	Antecedentes .....	156
4.2.3.2.	Marco jurídico: el camino hacia la modernización de los servicios públicos de empleo en España .....	158
4.2.3.3.	Un mapa de las entidades de intervención y sus funciones (actores) .....	163
4.2.3.4.	Organizaciones, acciones y procesos. La cascada contractual .....	165
4.3.	<i>Paradojas de la nueva gobernanza y nuevas bases del Estado social</i> .....	172
4.4.	<i>Breve conclusión</i> .....	175

## SECCIÓN II: LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DEMOCRÁTICO

5.	LA CREACIÓN DE LAS BASES DEL SISTEMA DE REGULACIÓN DEL DESEMPLEO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez .....	179
5.1.	<i>Introducción</i> .....	179
5.2.	<i>Ejes y actores durante el período de emergencia del modelo de relaciones laborales en España (1975-1982)</i> .....	180
5.3.	<i>Antecedentes políticos: período 1977-1982, o de dónde venimos</i> .....	188
5.3.1.	Introducción .....	188
5.3.2.	De dónde venimos: la pesada herencia del fordismo inacabado español .....	189

5.3.3.	La primera fase de las relaciones laborales españolas en democracia (1978-1982): la aprobación de una legislación laboral constitucional en un contexto de crisis económica .....	196
5.3.3.1.	La emergencia de un modelo de relaciones laborales a contracorriente .....	196
5.3.3.2.	La salida del franquismo: los Pactos de la Moncloa .....	197
5.3.3.3.	La emergencia del modelo de relaciones laborales en España: el Estatuto de los Trabajadores .....	205
5.3.3.4.	Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (vigente hasta el 6 de enero de 2004) .....	214
5.4.	<i>A modo de breve conclusión</i> .....	219
6.	LA RUPTURA DEL CONSENSO TRAS LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO LIBERAL DEMOCRÁTICO INDUSTRIAL: UN ANÁLISIS DEL PERÍODO 1984-1992/94, por Amparo Serrano Pascual y Alba Artiaga Leiras .....	221
6.1.	<i>Introducción</i> .....	221
6.2.	<i>Mercado de trabajo, evoluciones sociales y sociedad civil</i> .....	223
6.3.	<i>Evoluciones en las medidas dirigidas a frenar la crisis del mercado de trabajo</i> .....	225
6.3.1.	Protección por desempleo .....	226
6.3.2.	Protección en el empleo a partir del ordenamiento laboral .....	229
6.3.3.	Lucha contra el desempleo (políticas de empleo) y nuevos modos de gobernanza .....	234
6.4.	<i>Conclusión: relaciones y complementariedades entre estas reformas</i> .....	237
7.	LA CONSOLIDACIÓN DEL MARCO DE LA ACTIVACIÓN Y LA FLEXIGURIDAD EN ESPAÑA (1997-2009), por Alba Artiaga Leiras, M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Martínez .....	241
7.1.	<i>Introducción</i> .....	241

7.2.	<i>La andadura hacia la activación en España (análisis del período 1997-2001)</i> .....	241
7.2.1.	Introducción .....	241
7.2.2.	Panorama laboral: mercado de trabajo, relaciones laborales y programas de empleo .....	244
7.2.3.	Discursos de activación y transicionalidad en la legislación laboral 1997 y 2001 .....	248
7.2.3.1.	Activación y transicionalidad del trabajador: la falacia de la protección del empleo .....	249
7.2.3.2.	La modernización de la gestión: de las políticas activas a la evaluación .....	255
7.2.4.	Conclusiones sobre este período .....	257
7.3.	<i>Expansión del modelo de empleo flexiguro: de la Ley 45/2002 al Real Decreto-Ley 2/2009</i> .....	259
7.3.1.	Introducción .....	259
7.3.2.	Situación del mercado de trabajo en el período 2002-2009 .....	261
7.3.3.	Protección frente al desempleo: hacia la flexiguridad y las políticas de activación .....	264
7.3.4.	Protección del empleo: un modelo de flexibilización de la regulación laboral .....	271
7.3.5.	Conclusiones a las reformas legislativas del período 2002-2009 .....	274
7.4.	<i>Conclusiones: el progresivo avance del paradigma flexiguro</i> ..	276

### SECCIÓN III:

#### UN ANÁLISIS EMPÍRICO SOBRE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN SOBRE DESEMPLEADOS: EL CASO DE LOS PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN

8.	<i>LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN ESTUDIADAS SOBRE EL TERRENO</i> , por Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual .....	281
8.1.	<i>Introducción</i> .....	281

8.2.	<i>Estructura de esta sección</i> .....	283
8.3.	<i>Metodología de investigación</i> .....	293
9.	LO INCUESTIONABLE ES LA MODERNIZACIÓN: ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE ACTORES CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez, M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Mar- tínez .....	299
9.1.	<i>Introducción: asunciones en torno a la modernización de los servicios y políticas de empleo</i> .....	299
9.2.	<i>Explorando los lugares comunes del discurso de la moderni- zación</i> .....	300
9.2.1.	El discurso de la antiburocracia: en busca de una gestión eficaz .....	302
9.2.2.	Vacío de gobierno y nuevas formas de gobernanza: coordinación y partenariado responsable .....	307
9.2.3.	El uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones .....	316
9.3.	<i>Modernización y políticas de activación. dos caras de la mis- ma moneda</i> .....	318
9.4.	<i>Conclusión: la naturalización del cambio de paradigma. La modernización como una transformación irrefrenable (o «la bofetada de la realidad»)</i> .....	325
10.	PAISAJE INSTITUCIONAL Y SIGNIFICADO DE LO PÚBLICO EN LOS NUEVOS MODELOS DE GOBER- NANZA DE LA GESTIÓN DEL DESEMPLEO, por Alba Artiaga Leiras, M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Martínez .....	329
10.1.	<i>El paisaje institucional de la reinención del gobierno</i> ... ..	329
10.1.1.	Introducción .....	329
10.1.2.	La descentralización administrativa .....	332
10.1.3.	Instituciones europeas y Europa .....	340
10.1.4.	Interlocutores sociales .....	344
10.1.5.	Tejido asociativo .....	348
10.1.6.	Empresas de trabajo temporal .....	353
10.2.	<i>El significado de «lo público»</i> .....	359



10.2.1.	Introducción: el significado de lo público en el nuevo paradigma de la activación .....	359
10.2.2.	Adopción de dinámicas favorables al <i>statu quo</i> versus reconocimiento del Estado como árbitro: la reconstrucción de la identidad sindical y de las ONG en el proceso de modernización .....	361
10.2.3.	Complementariedades «servicio/beneficio»: las ETT en persecución de un mayor espacio de legitimidad pública .....	368
10.3.	<i>Conclusiones</i> .....	370
11.	REINVENTANDO EL GOBIERNO DEL DESEMPLEO EN UN ENTORNO FLEXIGURO, por M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Amparo Serrano Pascual .....	373
11.1.	<i>Introducción: captando las vivencias de la modernización</i> ...	373
11.2.	<i>Los principios de legitimación del nuevo campo de la inserción</i> .....	375
11.2.1.	Proximidad frente a distancia burocrática .....	376
11.2.2.	Innovación frente a estandarización .....	379
11.3.	<i>Obstáculos de funcionamiento bajo estas nuevas lógicas</i> ....	380
11.3.1.	Falta de gobierno: contornos difusos/dispersión de criterios .....	381
11.3.2.	Rehenes de lógicas burocráticas .....	384
11.3.3.	Autonomía técnica y dependencia financiera .....	388
11.3.4.	Ausencia de voz .....	392
11.4.	<i>Producción de un orden normativo en el lugar de trabajo: el orientador desorientado</i> .....	393
11.4.1.	Redefinición imprecisa y compleja de objetivos ..	394
11.4.2.	Reinvención de las prácticas en el lugar de trabajo: movilización subjetiva .....	402
11.5.	<i>Conclusión</i> .....	410

12. QUÉ SIGNIFICA LA ORIENTACIÓN: PRODUCCIÓN POLÍTICA DEL DESEMPLEADO, por Alba Artiaga Leiras, M. <sup>a</sup> Paz Martín Martín y Amparo Serrano Pascual .....	411
12.1. <i>Introducción: definiendo al «buen desempleado»</i> .....	411
12.2. <i>Producción política de sujetos. el trabajo sobre uno mismo</i> ..	413
12.2.1. Autonomía y autorregulación .....	413
12.2.2. Autoobservación y responsabilización personal ..	432
12.2.3. Motivación .....	440
12.2.4. Ajuste de expectativas .....	442
12.3. <i>Conclusión: empleabilidad, ¿entre la autonomía y la disciplina?</i> .....	447
13. PARADOJAS Y AMBIVALENCIAS EN LA ACTIVACIÓN LABORAL, por Amparo Serrano Pascual, Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Alba Artiaga Leiras .....	449
13.1. <i>Introducción</i> .....	449
13.2. <i>Paradojas/ambivalencias: hay que motivarse pero no hay solución</i> .....	449
13.3. <i>Sentido y legitimidad de las prácticas de intervención</i> .....	453
13.3.1. Mejorar competencias (Estado terapéutico)/generar oportunidades (Estado emancipador) .....	454
13.3.2. Autonomía/autorización: nuevas dinámicas relacionales entre agente social y usuario .....	456
13.3.3. Inevitabilidad exógena/responsabilización individual: naturaleza del desempleo .....	459
13.4. <i>Posición de los usuarios</i> .....	465
13.4.1. Adhesión dóxica .....	465
13.4.2. Rechazo epistémico .....	467
13.4.3. Ironía .....	469
13.4.4. Polifonía y distanciamiento .....	470
13.4.5. Responsabilización colectiva .....	472
13.5. <i>Discusión y conclusiones</i> .....	475
CONCLUSIONES FINALES, por Amparo Serrano Pascual y Carlos Jesús Fernández Rodríguez .....	479

EPÍLOGO: LA REFORMA LABORAL DE 2012: A GOLPE DE METÁFORAS, por Amparo Serrano Pascual, Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Alba Artiaga Leiras .....	489
1. <i>Introducción: la instalación sin ambages del paradigma de la flexiguridad</i> .....	489
2. <i>La crisis moral de la crisis</i> .....	492
3. <i>Ritual de purificación la publicación del Real Decreto-Ley 3/2012</i> .....	496
3.1. Invisibilización de la vulnerabilidad .....	498
3.2. Desaparición del conflicto .....	505
3.3. Invención de nuevas categorías articuladoras del orden social .....	509
4. <i>Conclusión</i> .....	514
BIBLIOGRAFÍA .....	517
ANEXOS:	
<i>Anexo 1: Relación de entrevistados</i> .....	539
<i>Anexo 2: Lista de acrónimos</i> .....	541
ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS .....	543