

DL

POLÍTICAS DE EMPLEO Y CONSTITUCIONALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: UN ANÁLISIS CUALITATIVO

Francisco Alemán Páez*

Universidad de Córdoba

*«Hay quienes llevan la razón por la fuerza
y quienes tienen la fuerza de la razón»*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN, METODOLOGÍA APLICADA Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO ANALÍTICO.—III. VALORACIONES CONTEXTUALES Y DE CARÁCTER GENERAL: a) Relatividad analítica y escepticismo valorativo: un tamiz condicionante del discurso social sobre el empleo; b) Valoraciones contextuales y críticas de alcance estructural; c) Factores meta-estructurales y cosmovisiones peyorativas.—IV. LA CONCEPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y SUS REFORMAS DENTRO DEL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: a) Valoraciones generales del proceso de constitucionalización territorial del poder; b) El rol de la inspección de trabajo dentro del proceso de reformas Estatutarias.—V. PATOGRAFÍAS DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE EMPLEO. IDENTIFICACIÓN, ANÁLISIS, E INFERENCIAS EN EL DISCURSO SOCIAL: a) Redes y estructuras de empleo; b) Políticas de empleo: modelo general y vertientes particulares; c) Medidas de incentivación económica del empleo; d) Gestión empresarial del empleo y ordenación de los recursos humanos.

* Catedrático Acreditado de Derecho del Trabajo. Licenciado en Sociología y Licenciado en Ciencias Políticas.

RESUMEN

El empleo y sus políticas asociadas forman un epicentro sobre el que convergen una variedad de vasos comunicantes. El Derecho del Trabajo representa uno de sus principales apéndices, sin embargo muchas claves explicativas de su ordenación jurídica desbordan con frecuencia el dato normativo. Además, las acciones de empleo se materializan mediante la puesta en escena de agentes institucionales cuya intervención robustece un haz de estructuras, o «redes de empleo», insertadas en unidades territoriales de ámbito local o autonómico. Así pues, el presente estudio aborda el alejamiento entre los hechos empíricos y la positivación formal de la temática de empleo dentro del proceso de «Constitucionalización territorial del Estado». Como objeto de investigación, es una temática analizable desde varias vertientes epistemológicas, no en vano contamos con un considerable esfuerzo científico acometido por la doctrina iuslaboralista en ese terreno, pero a veces los estudios jurídicos infieren una visión fragmentada y hermética de la realidad investigada, lo cual aconseja poner en práctica otros esfuerzos metodológicos de acercamiento cognoscitivo. Para confeccionar el estudio hemos utilizado técnicas cualitativas. La investigación trasciende por tanto de la explicación teórica para extraer un tipo de información no mediatizada por definiciones conceptuales ni filtrada por instrumentos de elevado nivel formalizador o estructurador, como ocurre convencionalmente a través del análisis dogmático-jurídico. Paralelamente, aportamos un examen crítico y valorativo sobre la eficacia sistémica de las políticas de empleo implementadas en nuestro país y desde la perspectiva autonómica.

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas de empleo forman un segmento neurálgico de la actividad pública desde el cual se irradia un haz de redes estructurales, tanto organizacionales como normativas, cuyas ramificaciones no dejan de aumentar en extensión e intensidad. El hecho que el trabajo sea el principal instrumento de integración y vertebración social explica la entidad de dicha temática, pero su protagonismo aumenta exponencialmente cuando el empleo, más allá de ser un bien escaso, sufre de forma inmediata los efectos de la crisis económica y de los cambios estructurales que esta última apareja. Asistimos a un reajuste drástico de las economías y a un proceso de destrucción de puestos de trabajo, cuya devastación adquiere un cariz mucho más severo en el caso Español, donde los indicadores y el propio comportamiento del mercado laboral presentan notables diferencias con respecto a otras experiencias comparadas. En nuestro país las cifras de paro rondaron el 19 por 100 de la población activa durante el 2009, con previsiones que ubican tales magnitudes entre el 20,5 y el 21 por 100 para el año en curso, lo que en cualquier caso, y orillando ya los cuatro millones de desempleados, duplica en diez puntos la situación con la media comunitaria. De confirmarse estos indicadores, y combinarse a su vez con estimaciones de la Comisión Europea que prevén una caída del 1 por 100 del PIB junto a una elevación de un 10 por 100 del déficit público en el 2010, cabría hipostasiar metafóricamente la ideografía de un «escenario lunar lleno de baches» para el devenir del empleo en España. De hecho la travesía recorrida en tan estrecho margen de tiempo ha alterado drásticamente el esquema programático de la LE 56/2003, de 16 de diciembre, hasta invertir su orden de prioridades pues, según el peso específico de las acciones incoadas al efecto, los esfuerzos públicos han incidido más en la «reducción de las situaciones de desempleo» y en su «protección adecuada» con medidas de diverso calado. Cabe pensar que los reajustes estructurales con vistas al asentamiento del «nuevo modelo productivo» incidirán colateralmente en el segundo objetivo de dicha norma («adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda»), debiéndose pues asumir planteamientos realistas con respecto a la pretendida «plenitud» *versus* «calidad» en el empleo entronizadas en el artículo 1 del mentado texto legal.

Para mayor abundamiento, las acciones que se implementen para atajar dicha problemática se combinan en nuestro escenario concreto con el proceso en ciernes de «Constitucionalización territorial del Estado» y de Constitucionalización territorial del poder¹. Se trata de un proceso complejo, esto es, jurídico-político, de actualización institucional y adecuación normativa emprendido en la anterior legislatura con la reforma secuencial de los Estatutos de Autonomía, los cuales reservan una atención particular a los derechos sociolaborales y a la temática del empleo. Los nuevos textos trazan un triple haz de coordenadas, desde el catálogo de derechos estatutarios, el marco de competencias y la parte programática, subsumiendo desde ahí, y bajo el versátil binomio institucional empleo/relaciones laborales, una re-centralización de dicha materia que redimensiona el papel de las políticas activas a escala regional. A partir de ahí las zonas de fricción están servidas, primero por tratarse de un asunto que debido a su carácter abierto e inacabado imbrica directamente a los poderes de autogobierno autonómico, los cuales impulsarán ocasionalmente planes, medidas, estructuras o normas desajustadas (cuando no incoherentes) con la ordenación general estatal. Aparte de ello, conviene recordar que nos encontramos con un tema que capitaliza abundantes réditos políticos merced a las redes consociativas, clientelares o de puro reparto de poder que se irradian en torno suyo. Trabajo y empleo trascienden, por tanto, de sus tópicas vertientes jurídicas y económicas para proyectarse en clave política sobre varias áreas de actuación pública y conforme a los distintos niveles de incidencia territorial, residiendo aquí precisamente uno de los principales dilemas al cual debe enfrentarse la descentralización de las políticas activas, pues en la medida que el marco autonómico genere problemas añadidos a la acción pública de empleabilidad se resta eficiencia a la política de empleo, lastrando con ello los ya dificultosos avances que envuelven esta fase de profundización institucional del proceso de Constitucionalización Territorial Estatal.

Pienso que la reelaboración expansiva que será objeto el tratamiento de las políticas de empleo en dichos ámbitos regionales trae consigo la apertura de nuevas pautas de investigación analítica. El hecho que los Estatutos compartan unos parámetros medianamente uniformes de ordenación jurídica, no oculta que detectemos desde ahora importantes problemas de coherencia internormativa. Además, asistimos a un fenómeno de densificación de «redes de empleo» con la atomización de agentes y entidades en los nódulos

¹ Asimilamos la primera expresión elaborada por CANO BUESO en su ensayo «Hacia una nueva configuración de la constitucionalización territorial de España», en la obra *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007* (coord.: AGUDO ZAMORA, M.), Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, 2007, pág. 14; sobre el proceso de reformas estatutarias, y la bibliografía especializada, me remito a mi estudio «Reformas autonómicas y aspectos programáticos del empleo y las relaciones laborales: una aproximación al hilo de su tratamiento en el Estatuto de Autonomía de Andalucía», en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 8, abril de 2009, en especial págs. 259 a 271.

los a través de los cuales se irradian tales estructuras². La temática de la ocupación desborda así cada vez más el dato normativo, puesto que gran parte de su problemática y de las soluciones en puridad gira sobre la gestión material del empleo. Si extrapolamos estas premisas al terreno epistemológico, cabe plantear entonces la conveniencia de que las investigaciones vayan más allá de la vertiente jurídica asociada a dicho concepto matriz. El empleo, como hemos dicho, es un epicentro sobre el que convergen una variedad de vasos comunicantes, y pese al relieve del Derecho del Trabajo en su ordenación muchas claves explicativas desbordan con frecuencia el dato normativo, lo que desde mi punto de vista aconseja poner en práctica otros esfuerzos metodológicos de acercamiento cognoscitivo. Sabemos que el alejamiento entre los hechos empíricos y su positivización formal siempre han sido, y seguirá siéndolo, un problema asociado a la aplicación de la norma y a su validez última. Lejos de ser una temática propia de la Sociología del Derecho, y más allá de los riesgos de encorsetamiento teórico mediante análisis excesivamente dogmáticos o alejados de la realidad, la virtualidad reguladora de la ley es una cuestión que atañe a cualquier operador jurídico. Ahora bien, la separación de las dimensiones genético/funcionales de la norma laboral parece acrecentarse en las instituciones jurídicas que inciden de modo particular en los temas de empleo y del mercado de trabajo. Además, conviene reiterar que nos movemos preferentemente en el terreno de las políticas públicas, de ahí que cualquier aproximación metodológica en este tema deba contar de antemano con la variedad de aspectos, agentes y estructuras que interaccionan en dicho escenario. En caso contrario, se corre el riesgo de ofrecer una imagen parcial de los asuntos, cuando no apreciaciones teóricas que parten de una concepción sesgada de la realidad, lo cual ahonda el espacio que suele existir entre los resultados o enfoques de las investigaciones y su aplicación contextual subsiguiente. Sólo así se redimensiona la funcionalidad de los auténticos problemas de investigación y el encauzamiento del interés científico hacia objetos de estudio en su verdadera integridad, entidad y facticidad.

Epistemológicamente, el empleo como objeto de investigación puede ser estudiado desde varias vertientes y al socaire de una pluralidad de técnicas y disciplinas. Entre ellas sobresalen las aproximaciones teóricas de carácter económico y los análisis jurídicos, hasta el extremo de gestarse una subrama ya denominada derecho del empleo o disciplina jurídica de empleo. Así con todo, y pese a los esfuerzos científicos acometidos por la doctrina iuslaboralista en ese terreno, los estudios jurídicos reflejan muchas veces una visión fragmentada e incluso hermética de la realidad investigada. Bien es cierto que cualquier examen de esta índole permite identificar el vértice de

² Es una hipótesis de trabajo desarrollada en mi estudio «Sistema de empleo, redes de empleo y derecho social del empleo. Tres paradigmas conceptuales, críticos y analíticos», *Revista Relaciones Laborales* (en prensa).

una estructura institucional y normativa dada, proporcionando una atalaya inmejorable de observación analítica y de inferencias metodológicas, pero como decía el basamento del empleo es demasiado versátil y mutable para su abordamiento con exclusividad absorbente desde el epígono normativo; en puridad, se resuelve sobre una actividad de fomento que, para mayor abundancia, despliega continuas y complejas sinergias en su desenvolvimiento práctico, de ahí que la formalización jurídica sea aquí una perspectiva más de análisis, sin duda medular pero en absoluto exclusiva, pese a su «complejo de superioridad» sobre otras disciplinas.

Las premisas e hipótesis expuestas permiten superar enfoques normativistas y abrir la perspectiva a otras metodologías que proporcionen nuevos universos analíticos. Precisamente el presente artículo participa de este enfoque, habiendo recurrido en su elaboración a *técnicas cualitativas* para abordar las propuestas investigadoras planteadas. Tales técnicas se basan en una rigurosa descripción contextual del objeto investigado a través de una recogida sistemática de datos, lo cual permite obtener un conocimiento directo y pormenorizado de cada parcela de la realidad. Los métodos cualitativos transcriben esa base fáctica enfatizando en la comprensión de su naturaleza más allá de la explicación teórica o de la predicción de los hechos, lo cual permite extraer un tipo de información no mediatizada apriorísticamente por definiciones conceptuales ni filtrada por instrumentos de elevado nivel formalizador o estructurador, como ocurre convencionalmente a través del análisis dogmático-jurídico. A modo de apuesta particular de trabajo, el artículo ha sido confeccionado mediante una interacción compacta entre el tratamiento del texto y su apoyatura metodológica en las notas a pie de página. Gran parte de los estudios cualitativos suelen integrar el discurso dentro del texto, de ese modo se transcriben las opiniones extrayendo, en su caso, las conclusiones oportunas o las claves teóricas pertinentes. Frente a esta opción, me decanté primero por reconducir el discurso hacia las notas en su integridad, cuyos criterios de configuración interna explicaremos en el epígrafe siguiente, y aparte de ello tampoco me ceñí a describir sin más las narraciones permitiéndome la oportunidad de plasmar valoraciones particulares al hilo del propio texto.

El diseño de esta investigación no fue pues concebido como un análisis en puridad técnico-jurídico de un segmento seminal de las políticas públicas; mi apuesta va algo más lejos pues también ideamos un estudio crítico y valorativo sobre la eficacia de tales políticas, cuando no —viene bien reconocerlo en este momento inicial— un modesto «cuestionamiento teórico para la acción». Soy consciente que este planteamiento no encaja en los métodos tradicionales de la dogmática iuslaboralista, quizá, entre otros motivos, debido a que la Sociología Jurídica no ha cuajado aún como disciplina autónoma en nuestro ámbito universitario³. Sin embargo el jurista no puede olvidar que

³ Una visión ya clásica sobre las razones de dicho retraso, en RENATO TREVES, *Introducción a la sociología del Derecho*, Ed. Taurus, Madrid, 1985, pág. 121 y sigs.

el derecho es una ciencia social más de la cual pende y sobre la cual se reconduce, menos aún el «académico post-bolónico», avocado ya a experimentar cuantas posibilidades epistemológicas proporcionen informaciones suplementarias que permitan extraer inferencias adicionales en el terreno teórico y dogmático⁴. Precisamente el EEES es una apuesta decidida por romper las celdillas a las que lleva un conocimiento sobremanera encorseado de la realidad socio-normativa, cuya «barbarie del especialismo»⁵ no ha dejado de aumentar al albur de una vorágine exponencial de publicaciones, pese a evidenciar éstas a veces un universo doctrinal de estudios «clónicos» y repetitivos. Esa visión performativa imbuye, pues, el presente artículo, cuyo contenido participa de un holismo epistemológico con la pretensión de combinar nuevas aproximaciones técnicas y analíticas a la temática del empleo, por supuesto desde un sentido crítico, expositivo y constructivo.

II. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN, METODOLOGÍA APLICADA Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO ANALÍTICO

Según adelantamos preliminarmente, el objeto material del presente trabajo junto a las particularidades epistemológicas planteadas para abordar su estudio me ha inducido a utilizar metodologías cualitativas como enfoque medular de la investigación. La complejidad caracterizadora de la temática de empleo y la singularidad política de los espacios regionales autonómicos revelan la idoneidad de dicha apuesta. Aparte de su potencia explicativa, son técnicas que permiten un acercamiento ideográfico al discurso social evidenciando sin ambages la problematización integral de nuestro objeto analítico. La interdisciplinariedad del tema y del diseño ideado al efecto nos llevó al decantamiento hacia dichos métodos a modo de enfoque comprensivo del trabajo. Además, si concebimos asimismo el estudio como un «esquema para la acción», los apuntes críticos que se extraen textualmente del discurso a través de las narraciones transcritas y sin mediación del investigador suponen un importante material que objetiviza la problemática de empleo. Son medios que ilustran las fortalezas y debilidades de tales políticas, aparte de atisbar líneas posibles de trabajo para remover dichos condicionamientos, o cuanto menos concienciar acerca de su trascendencia mediante perspectivas no frecuentadas en los estudios doctrinales de índole jurídica.

⁴ Sobre estos extremos, me remito a las consideraciones vertidas en el Capítulo 1.º de la obra *Materiales prácticos y recursos didácticos para la enseñanza del Derecho del Trabajo y las Políticas Sociolaborales* (dir.: ALEMÁN PÁEZ) al hilo del modelo de «Iter-actividad e interactividad didáctica» allí diseñado, así como las previsiones críticas de las págs. 28, 29 y 32, Ed. Tecnos, Madrid, 2009.

⁵ Me refiero a la lúcida metáfora en su momento auspiciada por ORTEGA, *La rebelión de las masas*, Planeta Agostini, 1984, pág. 123 y sigs.

Pasaré a explicar el proceso seguido en la investigación y en las herramientas utilizadas. Perseguimos indagar en el funcionamiento de las estructuras de empleo estatales y autonómicas, en sus principales agentes y en las líneas maestras de las políticas acometidas en sendos niveles para, de ese modo, extraer una visión integral de tales escenarios de consuno con las valoraciones particulares sostenidas al efecto⁶. Las directrices de trabajo junto a las fases por las que discurrió el estudio se sintetizan en los siguientes extremos:

1. Comenzaré clarificando el perfil de los sujetos informantes y la manera como fueron seleccionados. La investigación fue diseñada a tenor de una tipología fisonómica de *expertos* en temas de empleo, pues aparte de su solvencia y conocimiento de la temática presumimos que sus opiniones abren una perspectiva integral de la problemática combinada, a su vez, con visiones particulares en asuntos de su especialidad. Para ello seleccionamos los siguientes perfiles: agentes de empleo, intermediadores, profesores universitarios, sindicalistas, empresarios y asesores de empresas, aparte de un número de funcionarios cualificados, como por ejemplo inspectores de trabajo, jueces, o directores de organismos públicos con competencia en la materia. Tras una lista inicial, accedimos a un segundo grupo de informantes derivados de los primeros, los cuales abrieron ulteriores etapas en el desarrollo secuencial de la investigación. Por lo demás, el acceso al campo se facilitó gracias a nuestra condición de profesor universitario; el contacto con los participantes fue prevalentemente institucional, pudiendo disponer así de óptimas disponibilidades aproximativas que al final se evidenciaron en el «rapport» entablado con el universo de sujetos.

2. La temporalización del estudio fue de tres meses en dos años consecutivos (desde el mes de abril hasta el mes de junio; años 2008 y 2009). Los escenarios donde se llevaron a cabo las entrevistas fueron prevalentemente externos a la universidad accediendo personalmente a los lugares de trabajo, instituciones u organizaciones de los sujetos informantes (v.gr., juzgados de lo social, inspección de trabajo, sedes centrales de los sindicatos más representativos o de la patronal, despachos de los asesores, etc.). Por su parte, los grupos de discusión se llevaron a cabo a través de seminarios en institutos de investigación o en sedes de facultades universitarias.

3. Respecto de las estrategias de recogida y registro de datos, en ocasiones se optó por el acceso con métodos no intrusivos a través de la interacción personal y la toma manual de notas. Las políticas de empleo forman un tema abierto a las opiniones más heterogéneas, pero buscábamos testimonios revestidos de la mayor sinceridad y espontaneidad posible en las narraciones de nuestros informantes. En el momento de realizar la investiga-

⁶ Como línea de investigación complementaria, *vid. mi análisis Sistema de empleo, redes de empleo y derecho social del empleo. Tres paradigmas conceptuales...*, ult., cit.

ción, muchos desempeñaban cargos de elevada responsabilidad en la administración pública, otros ocupan puestos relevantes de gestión, inclusive a nivel político. Por tanto, la grabación se convertía en un factor de reactividad con probabilidad de inhibir el auténtico parecer crítico del sujeto entrevistado. Frente a ello, los grupos de discusión sí fueron grabados sin detectar elementos de reactividad en las narraciones. El proceso de codificación fue inicialmente manual reduciéndolos a categorías y metacategorías de análisis, aunque en algún momento sistematizamos parte de la información valiéndonos de programas informáticos, lo que como veremos en el siguiente epígrafe sirvió para reducir los datos cualitativos en unidades más precisas de significación⁷.

4. Pasaré a examinar ahora las técnicas utilizadas y la manera como fueron aplicadas. Ya advertí antes que la particularidad del objeto investigado me decantó por dos estrategias cualitativas: entrevistas y grupos de discusión. La flexibilidad operativa de ambas técnicas junto a su compatibilidad con los análisis jurídicos fueron aspectos que inclinaron mi elección por las mismas. En su puesta en práctica se siguió, como no podía ser de otra manera, las directrices metodológicas de sendas herramientas observando empero las particularidades siguientes:

4.1. Como es sabido, las entrevistas facilitan la captación del discurso motivacional del entrevistado, lo que además de proporcionar un abundante caudal informativo o de conferir al investigador nuevas inferencias interaccionando con los informantes, pusieron de manifiesto gran parte de la problemática que impregna el derecho social del empleo y las políticas asociadas al mismo. A su vez, acometimos una dualidad instrumental por medio de entrevistas estructuradas y semiestructuradas:

- Las primeras (estructuradas) se tradujeron en un pequeño cuestionario cerrado donde recabábamos la opinión sobre ciertos aspectos de la temática de empleo. Tales cuestionarios fueron enviados preferentemente a pequeños empresarios o asesores de empresas valiéndonos para ello del correo electrónico; esto último, si bien no generó un volumen demasiado alto de respuestas, cuanto menos proporcionó una primera impresión del discurso en un segmento muy significativo de informantes⁸.

⁷ Entre los existentes, recurrimos al AQUAD (versión española de 2005); para su empleo, vid. la obra de HUBER, G.; FERNÁNDEZ, G.; LORENZO, O., y HERRERA, L., *Análisis de datos cualitativos con AQUAD cinco para Windows*, Grupo Editorial Universitario, Granada, 2001.

⁸ Al diseñar la investigación se optó por un número reducido de cuestiones para extraer impresiones generales de la problemática y facilitar la respuesta de los sujetos, considerando el medio de comunicación escogido en nuestra interacción con los informantes. El cuestionario-tipo abordó interrogantes del siguiente tenor: (1) *¿Qué opinión le merece la configuración de las políticas de empleo, tanto a nivel estatal como a nivel autónomico? Califique el grado*

- Las segundas (semiestructuradas) se utilizaron para entrevistar al universo de sujetos con responsabilidad o experiencia directa en temas de empleo. Las fuentes de información fueron las siguientes: sindicalistas, secretarios generales de sindicatos más representativos, expertos de las asociaciones empresariales, directores de oficinas públicas de empleo, jueces e inspectores de trabajo. Las entrevistas tuvieron una extensión temporal de una hora de promedio (entre cuarenta y cinco minutos, y una hora y cuarto). En algunos casos adelantamos un esquema muy sucinto de los asuntos para que el entrevistado se hiciera una guía mental de su intervención en aras de optimizar el tiempo disponible. Respecto de su contenido, procuramos que todas las entrevistas siguieran una estructura análoga, con preguntas contextualizadoras, descriptivas, valorativas, y síntesis finales⁹. Podemos pues aseverar que la puesta en práctica de estas herramientas proporcionó un importante caudal informativo, tanto textual como extratextualmente, aparte de avanzar notablemente en la investigación mediante un análisis en progreso con nuevas inferencias extraídas de la opinión de los entrevistados e intuiciones correlativas respecto de otros posibles temas emergentes.

4.2. La técnica del grupo permite formar un discurso más construido, rico y ajustado a la faceta de la realidad analizada. Precisamente, las múltiples valoraciones que pueden aducirse con respecto a las políticas de empleo convierten al grupo de discusión en una útil herramienta para examinar dicha temática y extraer además posturas unificadoras que aúnen empero opiniones divergentes, sin olvidar además su virtualidad como estrategia de intercambio de información y de recabación de datos, cuyo acceso resulta difícil con investigaciones convencionales. Como particularidades, resaltaríamos tres aspectos, referidos a la composición, constitución y funcionamiento de los grupos:

- En cuanto a su composición, los grupos fueron configurados internamente basándonos en un perfil homogéneo de sujetos: técnicos de

de efectividad de tales políticas, así como su nivel de conocimiento y utilización por los empleadores potenciales. (2) ¿Cuáles son los tipos contractuales por los que, a su juicio, se decantan mayoritariamente los empleadores a la hora de contratar a sus trabajadores? Justifique las razones que, en su opinión, les induce a decantarse por una u otra modalidad contractual. (3) ¿Qué medidas serían necesarias para auspiciar la contratación y propiciar la conversión de contratos temporales en indefinidos?

⁹ Las intervenciones solían abrirse con una reflexión general sobre las competencias de empleo y relaciones laborales en las reformas estatutarias, su contextualización o repercusiones dentro del proceso de constitucionalización territorial del Estado, luego indagábamos en las redes y agentes de empleo existentes en la región analizada, o en la tipología de medidas acometidas a nivel estatal y autonómico para la generación de empleo o su conversión en empleo estable. En cualquier caso, sin perjuicio de los lógicos matices que conferimos a cada entrevista por la cualidad del informante, intentamos que hicieran valoraciones concretas de las medidas incentivadoras del empleo y que aportaran soluciones críticas o líneas de trabajo deconstructivas.

empleo, directores de escuelas taller, intermediadores laborales y profesores universitarios. Escogimos esta tipología de perfiles cualificados porque tienen un contacto directo con el mercado de trabajo y porque se encuentran en el nexo de unión entre oferentes y demandantes de empleo. La visión práctica de tales sujetos se combinaba además dialécticamente con la visión más teórica que suelen tener los profesores universitarios. De esa manera, lográbamos aunar dos perspectivas cuyo intercambio de información facilita el acercamiento de posturas, el contraste de opiniones o el alcance de puntos de consenso, con la consiguiente presunción de validez de aquellos datos compartidos por el grupo en aras de su generalización.

- Respecto de la constitución y funcionamiento de los grupos, seguimos las pautas metodológicas para poner en práctica dicha técnica cualitativa. Se optó por una composición de ocho personas (seis técnicos o profesionales de empleo, frente a dos profesores universitarios) convocados con una información sucinta del objeto de la reunión. Como moderador, sólo intervinimos al comienzo de la sesión para introducir a los participantes en el tema debatido y explicar unas pautas mínimas operativas, volviendo a intervenir únicamente al terminar el encuentro para solicitar a cada componente unas conclusiones finales. Las sesiones fueron grabadas en su integridad, y su duración osciló entre una hora y media y dos horas. En definitiva, los juicios vertidos por los informantes evidenciaron un discurso fértil, bien construido y con intercambio de pareceres, incidiendo las opiniones sobre los condicionantes y debilidades que impregnan las políticas de empleo Estatales y Autonómicas más que sobre medidas posibles de actuación.

En los siguientes epígrafes comprobaremos abundantes coincidencias que se repiten en la valoración de tales políticas, lo cual induce a presumir su arraigo en la base social de nuestro sistema de relaciones laborales. Cuando explicamos antes el diseño de esta investigación también manifesté mis preferencias metodológicas por la entrevista y el grupo como técnicas analíticas, además de escoger la figura del experto en relaciones laborales como prototipo aplicativo de nuestras estrategias de estudio, pero al operacionalizar ambas técnicas y acceder al trabajo de campo volví a singularizar ese perfil diversificándolo en ulteriores subcategorías conceptuales. Todo esto me llevó a diseñar la siguiente tipología de expertos, cuyo discurso y perfiles se han ordenado conforme al siguiente esquema (entre paréntesis, figuran sus correspondientes códigos): 1) Inspectores de trabajo, jueces de lo social, y directores de oficinas de empleo (**Ex**); 2) Técnicos de empleo (**TE**); 3) Profesores universitarios (**P**); 4) Sindicalistas, cuadros y secretarios de las organizaciones sindicales más representativas (**S/Sa**, respectivamente); Empresarios y cargos de responsabilidad en organizaciones empresariales (**E/Ea**, respectivamente); 6) Y finalmente asesores (**A**) integrados, a su vez, por graduados sociales,

asesores fiscales o diplomados en relaciones laborales y ciencias del trabajo. Cada una de estas meta-categorías desempeña un rol diferente en la temática que nos ocupa, existiendo así una distalidad óptima entre los respectivos análisis. En las siguientes páginas comprobaremos que el universo de sujetos comparte opiniones que confieren una importante coherencia estructural a la investigación. Es más, y ahondando en esta idea de consistencia discursiva, la repetición de apreciaciones acontece a veces incluso entre perfiles con intereses opuestos lo que, como aseverábamos antes, refuerza la fiabilidad de las respuestas y valida la generalización del discurso como totalidad abstracta.

III. VALORACIONES CONTEXTUALES Y DE CARÁCTER GENERAL.

a) Relatividad analítica y escepticismo valorativo: un tamiz condicionante del discurso social sobre el empleo

El discurso social de las políticas de empleo manifiesta, lógicamente, puntos de vista muy variados sobre dicho asunto desde una óptica general y desde su plasmación más concreta a través de las políticas territoriales. En verdad, el crisol de valores e intereses incidentes en tal materia la convierte en un laboratorio analítico especialmente fértil. La multidimensionalidad del empleo junto a la experimentalidad de sus políticas produce un extraordinario caudal informativo, reforzando si cabe esa heterogeneidad valorativa. Sin embargo, un estudio más atento de su contenido permite extraer constructos uniformes y opiniones compartidas con respecto a ciertos ejes temáticos: desde críticas generales a las políticas de empleo, hasta estimaciones más específicas sobre algunas de sus medidas reactivadoras; en cualquier caso, son posturas mnémicas que orientan las conductas de sus agentes pues al final encierran evaluaciones e incluso actitudes enraizadas hacia ese segmento de políticas públicas.

En esa línea, comenzaré el estudio resaltando un dato preliminar que ejerce un tamiz, sobremanera condicionante, en las apreciaciones emitidas por el universo de sujetos investigados. Y es que la apreciación de dichas políticas en el discurso social se impregna de una *relatividad* muy acentuada y de un craso *escepticismo peyorativo*. Según veremos, las objeciones críticas predominan en el parecer de los expertos cuando vierten sus opiniones sobre tal asunto abundando los juicios de valor cargados de una gran potencia negativa, cuyos reproches tiñen el derecho del empleo y sus políticas derivadas de una cosmovisión general de disfuncionalidad y adversidad.

En efecto, el discurso utiliza una simbología conceptual que cuestiona abiertamente la eficacia de dichas medidas y su virtualidad última. De hecho, proliferan expresiones que de inmediato connotan un carácter desdeñoso, rayano incluso el vituperio: *engañifa, desmadre, engañabobos, lío, tinglado*,

cotarro, merienda, pastel, cachondeo, batiburrillo, reinos de taifas, chiringuitos, descoordinación, gestión nefasta, dinero desperdiciado, falta de honradez, son, entre otros, adjetivos y giros léxicos muy habituales en las opiniones vertidas sobre dicho tema.

Queda claro que tamaña batería de expresiones transmite una sensación de descontento y falta de confianza con respecto a las políticas de empleo, sus estructuras organizativas o los servicios dispensados a través de las mismas, prescindiendo del nivel territorial de referencia. Pero el problema estriba en que tales críticas revierten circularmente, esto es, y a modo de reflexividad heurística, hacia la concepción de la temática apreciada en su globalidad. En los siguientes apartados comprobaremos que dicha negatividad se extrapola a numerosísimos aspectos de tales políticas públicas, lo cual me lleva a calificar ese juicio peyorativo como un «tamiz» que ejerce una influencia sobremana condicionante en la concepción última del empleo como política pública.

b) Valoraciones contextuales y críticas de alcance estructural

Con la salvedad expuesta, nos centraremos ahora en el análisis contextual del discurso. Para empezar, este último se enmarca en un escenario cambiante con elementos muy heterogéneos que inciden en el empleo y que hacen del mismo un sujeto pasivo y un agente activo, al unísono, de tales transformaciones. Se reconoce el hecho de encontrarnos en un marco especialmente convulso con factores ya conocidos, como la globalización, la mundialización, la integración económica o los procesos de regionalización política, los cuales ubican a los agentes económicos en un contexto transfronterizo de densidad comercial, competitividad empresarial, cambios estructurales y reajustes continuos en los flujos productivos o en las cadenas de distribución.

En efecto, la transnacionalización en contextos globales, los procesos de concentración financiera junto a un desarrollo tecnológico abierto a la producción supra-estatal, acelera un proceso de racionalización de los sistemas organizativos y un replanteamiento de los métodos tradicionales de producción empresarial y posicionamiento estratégico en los mercados¹⁰. Sabemos que entre tales tendencias sobresale la difusión de prácticas descentralizadoras, destacando quizá específicamente, y en lo que aquí atañe, la multi-forme casuística que envuelve los procesos de externalización o segmentación del factor trabajo (fusiones, absorciones, prácticas consociativas, etc.)¹¹.

¹⁰ Sobre estos extremos, me remito a nuestro trabajo, «Unidad de mercado y grupo de empresas: algunos puntos críticos», en *RL*, n.º 6, marzo de 2007, pág. 20 y sigs.

¹¹ «La entrada en escena de las grandes cadenas de distribución, sin duda supondrá un importante revulsivo para renovar el tejido productivo» (Ea) / «Luego hay otro tema relevante: la asociación empresarial de gestión. No me estoy refiriendo a la representación de intereses,

Ahora bien, la mayor densidad en el terreno económico y en el ámbito espacial comercial merced a los procesos de integración regional y unidad de mercado redimensiona las estrategias de *posicionamiento mercadológico*. La búsqueda de la calidad y de la prontitud intrínseca (capacidad de respuesta comercial a la oferta del mercado, capacidad de introducir ajustes en las estructuras de la producción) convierte la diversificación especializada y la rapidez en la materialización de dichos ajustes en claves estratégicas para el posicionamiento táctico de las empresas y sus maniobras organizativas, máxime si de lo que se trata es de adoptar decisiones relacionadas con su localización industrial o la apertura comercial de sus productos¹².

Los factores referidos repercuten inexorablemente en la ordenación interna de los recursos humanos y, a la postre, en la concepción general del empleo resultante. Trabajo, movilidad y formación, además de imbricarse mutuamente, resultan ser al unísono agentes complementarios de los cambios apuntados. Bien es cierto que la formación llega a concebirse como una variable sobre la que se hace depender cada vez más la puesta en práctica de tales transformaciones. Se admite, claro está, que son los empresarios y las empresas quienes detentan el verdadero rol de agentes generadores de empleo¹³, pero se resalta el relieve que entraña la adecuación de los niveles cualificacionales a los requerimientos del mercado laboral¹⁴. Esta adecuación

sino al hecho que, por ejemplo, cinco empresas pequeñas cuya situación no era buena deciden asociarse entre sí, y se han unido. Eso es un camino por recorrer, especialmente en nuestro país, con un tejido microempresarial...» (Ea) / «La clave está en el minitejido industrial, con una reforma profunda del sector» (Ex). «El defecto que tiene el MT reside en que las empresas tienden a enriquecerse desde el abaratamiento de los costes de producción más que desde el abaratamiento de la producción misma... Luego no hay empresas si no hay una red comercial que abran sus productos al mercado, con lo que el papel del vendedor es clave. Los técnicos pueden ser iguales, pero los vendedores no, y éstos además deben estar incentivados con un buen régimen de variabilidad salarial. En consecuencia, se es productivo si se tienen productos que se venden por sí solos, porque no hay competencia, o bien porque tenemos vendedores motivados y con buenos sueldos» (Sa).

¹² «Nosotros tenemos muy claro que estamos trabajando orientando la comercialización con vistas al mundo exterior. Es la única alternativa que podemos dar a la globalización, y hay que ser conscientes: el coste de un trabajador aquí no podrá competir jamás con Marruecos, con Turquía o China; un argelino especialista en siderometalúrgica cobra 240 euros, y contra eso no puedes competir» (TE).

¹³ «Indudable. Somos agentes directos de la mayoría de las medidas» (Ea). «Cuando los políticos dicen que crean empleo, riéte tú. El empleo lo crean los empresarios y las empresas. Los políticos sólo crean estructuras, que en mi opinión deben ser siempre sencillas» (A). «Quienes en verdad crean empleo y riqueza son las empresas, y en concreto las pequeñas y medianas empresas» (A). «El objetivo es parir empresas, consolidar empresas, no parir proyectos» (TE). «Lo importante es el tejido empresarial. Cursos de formación bien, pero lo importante es mover a las empresas» (TE). «Voy a exponer mi experiencia privada de quince años de ejercicio. Yo tengo claro que cualquier política de empleo no sirve para nada si no cuentas con la iniciativa privada. Es clave. Cualquier política laboral que no cuente con la iniciativa privada no sirve...» (TE).

¹⁴ «En este debate es clave la vinculación entre formación y acceso al empleo, de manera que la gente esté orientada y que los cauces de comunicación sean fluidos» (Ex). «Todo tiene que estar aparejado con un apoyo importante a la formación de los recursos humanos. Porque

también es concebida como un pre-requisito con vistas a objetivos de más envergadura, como es el caso de la venerada «calidad» en el empleo, siendo sintomático su reconocimiento desde la óptica del banco social y desde posicionamientos sindicales¹⁵.

Con esa evidencia empírica, el discurso también apunta otros argumentos donde se vierten juicios algo más elaborados, inclusive con matices de coloración ideológica. Para algunos expertos, tras estos fenómenos late el síntoma de una «gran crisis social» que, al albur de una neoliberalización incontrolada de los mercados, ubica a muchos segmentos de la población fuera de las oportunidades de una ciudadanía social plena, agudizando los fenómenos de exclusión social y los problemas de cohesión¹⁶. Paralelamente, y esta vez tomando como referencia la política legislativa acometida en materia laboral, hay quienes sostienen que en la dialéctica entre lo social y lo económico, las medidas que vienen adoptándose se inclinan más hacia el segundo vector en detrimento del primero. Las reformas legales o estatutarias, por ejemplo, se imbuyen de un sesgo economicista y empresarializado, con la paradoja añadida de derivar al terreno social las consecuencias de una crisis propiciada por el sistema bursátil y económico. De ahí que el ámbito sindical conciba este hecho como un repliegue de conquistas sociales ya consolidadas, oteándose un horizonte de «*menos derechos, más obligaciones, más miedos y menos seguridad*»¹⁷.

cualquier formación tampoco es la que origina productividad, sino que hay que dar una formación cualificada para lo que se requiere» (S)/.

¹⁵ «En un mundo tecnológico donde lo que hoy se saca al mercado ya está antiguo mañana, si las empresas no van al mismo ritmo, las empresas se quedan con un aparato anquilosado que no es capaz de competir en el mercado. Estas cosas las tenemos que tener todo el mundo claras, empezando por los propios sindicatos..., si no esto no funciona» (S)/. «Los que generan realmente empleo son los empresarios. Si no hay empresa no hay empleo. Esa es una máxima que yo me la tengo grabada. Si no hay empresa no hay empleo. Por tanto, a nosotros particularmente lo que nos interesa es que la empresa esté en las mejores condiciones posibles, porque es la única forma de cómo se va a generar más empleo y que el empleo sea de mayor calidad. A nosotros no nos vale cualquier empleo. Nosotros queremos un empleo de calidad. Y un empleo de calidad sólo se puede dar si las empresas son más productivas y son más competitivas. Con empresas ruinosas no puede haber calidad en el empleo. En un mundo globalizado como el que estamos no podemos aspirar a otra cosa» (Sa).

¹⁶ «Contamos con malas interpretaciones de la neoliberalización de los mercados que no somos capaces de controlar» (Sa)/. «Por ejemplo, el tema de los yacimientos de empleo... siempre se ha considerado como una de las grandes oportunidades, pero en verdad en los yacimientos hay mucho de... síntoma de una gran crisis social que estamos padeciendo. Que el hecho que a los mayores haya que cuidarlos, que a los niños hay que dejarlos en guarderías, catering..., que sean yacimientos de empleo ojo, bien, vamos a aprovecharlos, pero vamos también a valorarlos como son: cambios muy profundos de la sociedad, niveles muy graves de malestar, problemas de conciliación de la vida laboral y familiar, etc... Si las políticas de empleo se encaminan hacia una sociedad distinta pues bienvenida, pero si no...» (P)/. «Si no logramos insertar a los colectivos en situación de exclusión, tendremos problemas de cohesión social extremadamente graves» (S).

¹⁷ «Detecto un conflicto latente entre lo económico, lo civil y lo económico. Y resulta indudable que en esas relaciones sale fortalecido lo económico, que es quien prevalece en el

Ahora bien, el problema se reconduce entonces a las respuestas arbitradas por los poderes públicos para atender los requerimientos y transformaciones mencionadas. En este sentido, el discurso cuestiona la eficacia de las políticas de empleo mostrando críticas muy abiertas contra las administraciones responsables de impulsarlas. Precisamente una de esas réplicas se enuclea alrededor del cuestionamiento del «modelo de política de empleo» reinante¹⁸. Se reconoce la complejidad que entraña diseñar dicho modelo debido a la multiplicidad de variables que confluyen en esta materia y a sus sinergias con otros asuntos¹⁹, pero las objeciones son contundentes cuando se concreta dicho parecer en el discurso. Los reproches parten, por ejemplo, de un conocimiento no ajustado de la realidad, conectan con la aplicación de recetas estandarizadas, y se ultiman en una falta de coordinación entre el sector público y el sector privado²⁰. En cualquier caso, son apreciaciones que traducen una cosmovisión global peyorativa cuyo tamiz lleva a cuestionar la existencia última del modelo de política de empleo.

c) Factores metaestructurales y cosmovisiones peyorativas

Finalmente, identificaremos un tercer bloque de apreciaciones que aquilatan la valoración de las políticas de empleo desde la singularidad de nuestro sistema económico o la idiosincrasia del marco español de relaciones laborales. Cuando se exponen tales juicios de valor suelen acompañarse de

nuevo orden con su «vis atractiva» (Ex). / «Asistimos a un cambio de equilibrio en la incidencia última de las políticas. Las normas de empleo se están yendo del área del derecho social al fomento económico, cuando en verdad son sensibilidades absolutamente distintas. De acciones que inciden en la población, adquieren más peso las acciones que inciden en las infraestructuras económicas» (Ex). / «Los bancos ya han hecho su agosto, y a lo mejor les toca ya estar en primavera. Se les ha permitido todo: fusiones, locales, reordenación de plantillas... y ahora cuando tienen los recursos pues a ralentizar los mercados... y el resultado está ahí: menos derechos, más obligaciones, más miedos, menos seguridad» (Sa).

¹⁸ «El tema es que no hay una política de empleo articulada o estructurada, no existe» (P)/. «Aparte de la descoordinación, no hay un modelo definido de política de empleo» (TE)/. «Sí, hay grandes partidas de dinero desperdiciadas» (A)/. «Las estructuras de empleo están siendo nefastas» (A).

¹⁹ «Las políticas de empleo o las políticas sociolaborales son el resultado de una conjunción de actuaciones en muchos niveles, ministerios consejerías... y están sometidas al desarrollo de otras políticas que se han considerado más importante» (P)/. «Las políticas de empleo existen, son políticas, pero hay otros temas que también afectan al empleo, como la discriminación, la integración social de las personas, el hecho que el trabajo tenga unas garantías, lo que ahora se viene denominando empleo de calidad, que sea gratificante... que las personas sean mínimamente felices con el trabajo porque al fin y al cabo le dedicamos ocho horas diarias. Eso es también política de empleo, pero en verdad no se trata esto» (P).

²⁰ «No está estudiado el tejido productivo para ver los sectores realmente relevantes... y a cuál de ellos es preferible darle una mayor relevancia con vistas a la incidencia de las ayudas» (TE)/. «Los programas de políticas activas me parecen bien, pero si se da un uso adecuado... Tenemos que ser capaces de enganchar los proponentes, los servicios públicos de empleo y la organización empresarial» (Ex).

alguna reflexión dialógico-explicativa, pero en este caso los argumentos inciden en factores «metaestructurales» enquistados, esto es, en la base del tejido psicosocial o cultural de las relaciones de trabajo. Hacemos referencia a una variedad de mapas cognitivos, heurísticos, mentalidades, ideografías, concepciones, estigmas y cosmovisiones peyorativas que vuelven a filtrar el discurso a modo de «tamiz invisible», marcando una praxis y un estado de opinión relativizador y, por ende, escéptico frente a la posibilidad de modificar tales situaciones removiendo los problemas de fondo subyacentes.

Entre esas cosmovisiones se encuentra la fuerza expansiva atribuida a cuestiones de índole cultural, en la variada multidimensionalidad del concepto. Para empezar, colacionaremos tres dimensiones ideográficas: la «cultura de la temporalidad», la «cultura del subsidio», o la «cultura del desempleo», cuya persistencia acapara una centralidad absorbente en las valoraciones críticas percibidas²¹. Aparte del estigma que envuelve tales axiomas, el problema es que dicha triada deriva de manera mucho más general y perniciosa en una «cultura del trapicheo» o en una «cultura del fraude»²² cuyas consecuencias provoca un efecto bola de nieve en el devenir de las relaciones laborales y su concepción última resultante. Al minusvalorarse la eficacia de las normas jurídicas y al relativizarse su virtualidad aplicativa o correctora, el centro de gravedad se traslada entonces desde la observancia del derecho hacia la evitación de las previsiones legales, propiciando de ese modo la configuración de pautas de conducta tendencialmente elusivas e incumplidoras.

En igual óptica desvalorizada se trae a colación el incumplimiento de la legalidad vigente al amparo de la economía sumergida. Además de denunciarse su problemática desde el terreno social y empresarial (v.gr., competencia desleal, precarización en el empleo), destacaríamos un conjunto de inferencias que conectan las políticas activas con el afloramiento de tales situaciones, observándose aquí una relación de funcionalidad instrumental entre las medidas de incentivación económica para la contratación estable y

²¹ «Todo este follón de órganos al final lo que hace es perpetuar una cultura de desempleo sobre benefactores de prestaciones» (Ex)/. «Las fundaciones... son de locos: contrataciones fraudulentas, temporalidad... hay contratos en fraude de ley encabalgados sin solución de continuidad por un tubo... y una vez tejida la red, ¿cómo vas a dar marcha atrás?» (Ex)/. «La cultura de la temporalidad no hay quien la quite» (Ex).

²² «Los empresarios no ven su responsabilidad social. Deben concienciarse primero como ciudadanos que son. Pero somos latinos tendentes al trapicheo, y no nos damos cuenta que eso lleva al traste cuestiones muy serias, objetivos que alcanzar, como el estado del bienestar mismo. Aquí se considera más listo quien más evade, quien paga menos a hacienda» (S)/. «La responsabilidad también debe compartirse por los propios trabajadores. Cuando hay una inspección, los que más corren son precisamente los trabajadores para escapar de los inspectores» (S)/. «¿Las nóminas? Son todo mentira. Aquí no hay quien diga la verdad. No conozco ningún trabajador que gane lo que realmente dice la nómina» (A)/. «Si se le concede una subvención a un ayuntamiento para que contrate a 20 trabajadores, de qué manera impedimos las pirulas para su contratación precisamente durante la feria del pueblo?» (Ex).

la «visibilidad» del empleo resultante saliendo de la atipia con su reconocimiento formal²³.

En un plano análogo se encuentra lo que podríamos denominar como «*concepción cortoplacista*» de la realidad. Esta visión, asociada quizá a los factores expuestos anteriormente, conlleva la asunción de concepciones presentistas que tienden a prorrogarse sin solución de continuidad. Al no darse las visiones proyectivas y de futuro, emergen actitudes que, por ejemplo, tienden a «exprimir» la subvención, a maximizar las ventajas de un beneficio circunstancial, o a extremar temporalmente su «status quo» antes que reaccionar frente al problema concomitante, por supuesto eludiendo responsabilidades sin una toma de conciencia sobre el contexto efectivo del empleo y de su escenario venidero²⁴.

Las cogniciones derivadas de ese *déficit perspectivista* se afianzan en contextos que anclan a los trabajadores en la «seguridad» y en la «comodidad», de ahí que el repliegue en el *estatus quo* se interprete como una respuesta a una situación de incertidumbre socioeconómica. El fenómeno resulta especialmente ilustrativo entre la población joven, incluso dentro de ésta última entre quienes detentan una titulación universitaria, sector donde precisamente subyacen demasiadas paradojas. Aparte de las desconexiones entre la formación académica recibida y las exigencias cualificacionales requeridas por el mercado, destaca quizá una crítica focalizada en la «actitud» de dicho segmento profesional. «Apatía», «presentismo», «abulia», «acomodamiento», «falta de iniciativa», o desinterés en la propia formación (inclusive por vía negativa, esto es, «derecho a no estar formados»), son objeciones muy compartidas en el discurso²⁵. Tampoco se entiende que los jóvenes

²³ «Tenemos que concienciarnos que todas las empresas que practican la economía sumergida, bien en su totalidad o bien en parte de líneas de producción de la empresa, no van a ser nunca empresas productivas que den un empleo de calidad...» (S)/. «Por tanto, si con la incentivación económica conseguimos que por lo menos se aflore ese tipo de empleo, porque el que cobra económicamente tiene que ser un aflorado, o un emergido, estaremos en mejores condiciones de que la empresa esté en una situación muchísimo más visible. Y eso es lo que lleva el tema de los incentivos económicos: la visibilidad, el que las empresas invisibles se conviertan en empresas visibles... Y eso sí me parece altamente interesante» (S)/. «...y no entremos en la economía sumergida. Es necesaria una implicación decidida por las administraciones para que vayan aflorando cientos y cientos de puestos de trabajo, empresas que manejan mucho dinero negro... mano abierta, dar la medicina necesaria para que puedan salir a flote» (Sa).

²⁴ «En un estudio terminábamos haciendo una serie de propuestas, y advertíamos: ojo que esto se acaba, que esto se hunde. Bueno, decían ellos. Eso ya llegará» (P)/. «¿Os habéis leído el informe Petras? Ya decía hace quince años lo que iba a pasar y lo que iba a venir, que es lo que está pasando, y decía además lo que se tenía que hacer, y no se ha hecho» (P).

²⁵ «Mi visión desde la universidad de lo que los jóvenes quieren hoy en día... tenemos teóricamente la gente más cualificada, más brillante y preparada de todas las generaciones, según dicen los políticos. En mi facultad soy responsable (cargo académico) de gente de derecho, de empresariales, de económicas... y estoy notando una pasividad en la gente tremenda. Este año trajimos a la facultad a Garrigues, y sólo asistieron doce personas, ojo,

muestren tantas resistencias a la movilidad geográfica frente a un mercado de trabajo dinámico y ante desequilibrios regionales que precisamente propician esa tendencia movilizadora, máxime cuando nos encontramos ante el segmento de la población con mayor proclividad teórica a los cambios locativos²⁶. Esta falta de proclividad de la población para buscar trabajo fuera de sus lugares de residencia se asocia entonces a una «cultura proteccionista» y al papel ejercido en este terreno por las redes familiares, además de los esquemas axiológicos antes apuntados que contribuyen a arraigar tales códigos valorativos²⁷.

*que estamos hablando de Garrigues, uno de los mejores despachos de ámbito nacional, con garantías de formación, máster internacional, etc... Vino Pryce, y regular... Por el contrario, llevamos a (otro banco local) y se llenó, sabiendo que ofrece un sueldo mísero, precariedad, trabajo de nueve meses y luego a la calle. Esta mañana ha estado la Caja de San Sebastián, una caja en expansión que ha abierto oficina aquí...: sólo cuatro personas... Decepcionados. Traemos empresas interesantes, pero muy poca gente, muy poca gente...» (P) «Comparto esa idea. Nosotros hemos dado charlas sobre yacimientos en varias carreras, en ciencias de la educación, relaciones laborales, derecho, y en efecto no tienen ni idea de lo que es la carrera ni del porqué la están haciendo. Cuando le hablas de un emprendedor, de un trabajador autónomo, de un empresario... les pregunto: ¿qué estáis haciendo aquí, cuál va a ser vuestro futuro? Y al final todo el mundo quiere hacer unas oposiciones o entrar en una institución que les dé una seguridad, tener un salario y un contrato estable (TE)». «Vamos a hacer un poco de autocrítica, abramos la universidad a la realidad del mundo laboral. Señores, vamos a decirle la verdad de lo que es el mercado a los universitarios. Yo cada vez que hablo con ellos o hemos tenido una reunión a mí me da vergüenza: apáticos, les importa esto una leche, parece que ni si quiera te están escuchando... te incita a decirles: mire, si no le importa pues váyase» (TE)». «Claro, pero si son alumnos que no se leen un periódico, que no ven un telediario, pero no se quitan de salir el fin de semana...» (P)». «Efectivamente, son unos alumnos estupendos, pero no tienen formación ninguna... y no solamente eso: tienen asumido el derecho a no estar formados; no quiero estar formado, no me da la gana (P)». «Piensan: yo pago mi matrícula, vomito lo que usted ha dicho en clase y ya estoy aprobado, ya está, no me complique la vida, nada más» (P). Más específicamente sobre las actitudes y la situación del egresado universitario, vid. mi estudio: «La inserción laboral de los titulados universitarios: un análisis crítico credencialista y consideraciones dimanantes del Espacio Europeo de Enseñanza Superior», en *Rev. Temas Laborales*, n.º 100, 2009.*

²⁶ «Está muy bien la movilidad cuando hay posibilidades, pero claro, si no las hay esas posibilidades... Yo mismo en clase observo lo que pasa con los alumnos. Les pregunto: ¿Vosotros qué distancia estaríais dispuestos a recorrer para cambiar de ocupación? Nosotros 100 kilómetros, responden en la mayoría de los casos; en esa distancia no hay demasiados problemas. ¿Cuánto queréis ganar? ¿Qué es lo que haríais para completar una formación que no tenéis? Al final te encuentras que ellos mismos no contemplan, no ven la posibilidad que se les está ofreciendo, porque van a los 1.000 euros. Entonces les digo: ¿Tú no te irías a Huelva a ganar 1.300 euros? Te dicen, no porque hay que comprarse el coche, el piso, hay que hipotecarse, alquilar es tirar el dinero, etc... (P)». «Ocurre que durante la vida del taller de empleo salen puestos de trabajo pero la gente no se quiere colocar, porque hay que moverse» (TE)». «Por ejemplo, un módulo entero en el año 1999 de instalación eléctrica de ámbito nacional, siete tenían una oferta de 350.000 ptas., y ninguno lo quiso, había que moverse...» (TE).

²⁷ «Hay un entorno que induce a ver las políticas laborales jodidas porque no hay un espíritu de moverse debido a otros condicionamientos. Eso es una cultura que hemos creado entre todos, cultura muy proteccionista, y luego hay un entorno que no facilita el traslado o la adaptación. Ojo, que estamos pensando en distancias que están ahí al lado» (P). Más pormenorizadamente sobre las tendencias a la movilidad geográfica según tipologías y perfiles

El discurso retoma esa hipótesis frente a las resistencias locacionales manifestadas en determinadas profesiones y en relación con ámbitos geográficos particulares. Los casos más claros se dan en el sector agrario y en zonas rurales donde la percepción de subsidios suele combinarse con la realización saltuaria de trabajos en la economía sumergida²⁸. Igual ocurre con las zonas en reconversión cuyas rentas percibidas eclipsan, según algunas opiniones, la puesta en marcha de iniciativas emprendedoras, inclusive entre hijos y familiares cercanos a los beneficiarios de tales rentas²⁹. En estos casos la «empleabilidad» pasa a ser un *heurístico ponderable* que sopesa las ventajas e inconvenientes de las oportunidades de ocupación, resolviéndose entonces «compensatoriamente» ora en términos económicos o valorando las repercusiones del trabajo en la vida personal o familiar³⁰. El nexo entre estas «cadenas de subsidiación» y la cultura del desempleo, además de ofrecer una imagen artificiosa de las necesidades reales de trabajo e incluso obstaculizar la modernización de las estructuras productivas, termina pues ofreciendo una visión polarizada del mercado laboral. Es más, y rayano el sarcasmo, hay quienes combinan sus críticas respecto de las situaciones de paro o de privilegio con la permisividad autojustificativa de trabajar pese a ser receptor de ayudas públicas, con la denuncia añadida de tolerarse dichas situaciones tácitamente por los poderes locales o regionales³¹.

laborales, *vid.* nuestro estudio, *La movilidad geográfica. Problemática social y régimen jurídico*, Ed. Tecnos, 2001, pág. 39.

²⁸ «La gente se conforma con lo mínimo. Con el subsidio y poco más. Trabajo unos días en el campo y con lo que cobro del subsidio... y con eso tengo para subsistir, no para otra cosa» (TE).

²⁹ «En efecto, los estudios dan una zona en reconversión y paro, pero sin embargo salía con una renta per cápita superior a Europa. El problema consiste en los que vienen detrás... es que tendríais que ver las casas de esos señores... con todos mis respetos, personas que estaban jubiladas con todos los complementos y unas casas magníficas... Luego todo el mundo sigue viviendo de esas rentas, los hijos están enganchados a esas rentas y viven de ellas. Cuando hacen falta negocios turísticos, restauración, etc., te das cuenta que durante el día no encuentras a nadie, ni un cocinero, ni un panadero, pero cuando vas por la noche los pubs se llenan. Muchos hijos están en Castellón, trabajan en Castellón pero bajan los fines de semana y siguen viviendo de las rentas de sus mayores... Todos los dineros de política de empleo están entrando por aquí y saliendo por allí. Así de claro» (TE).

³⁰ «En determinados territorios, rurales especialmente, hay que pensar también que las mujeres tienen una idea muy clara. Dentro de la recogida de la aceituna, el subsidio agrario... están convencidas que son una aportación más a la economía familiar y puede no interesarles determinados trabajos. Su marido le autoconvence que aunque gane más o gane menos yo soy el marido... perdonad, pero es la realidad que estamos viviendo. La mujer es la aportación subsidiaria de la economía familiar y a mí no me interesa ese trabajo, no me es rentable» (TE). «Pienso que la cultura del subsidio no es algo inherente a la mujer sino que afecta a la sociedad misma. Yo trabajo en una oficina de empleo, le das una oferta de empleo y efectivamente dicen no, dicen a mí no me compensa. Es verdad que las mujeres lo hacen más por el tema que se ocupan más de las cargas familiares, entonces trabajan hasta que tienen hijos, cobran la prestación de desempleo y como luego el subsidio se alarga durante años pues tienen subsidio para criar así a sus hijos» (TE).

³¹ «El plan de empleo rural habría que reformarlo a fondo; es un auténtico despilfarro de dinero y un baldosón inmenso en Extremadura y Andalucía oriental» (Ex). «Hay que quitar

Para finalizar, entre las apreciaciones críticas también se detecta otra imagen sobremodera condicionante, como es la ausencia de una *mentalidad emprendedora*. Ciertamente, es una cosmovisión muy resaltada en las narraciones vertidas por el universo de sujetos, los cuales le atribuyen un destacado relieve pues, lejos de ser una rémora enquistada en el tejido microempresarial, impregna explicativamente algunas claves del sistema español de relaciones laborales. Este déficit generalizado de la «voluntad-visión», carente incluso en segmentos teóricamente proclives a poseerlo (v.gr., universitarios)³², se concibe como un estigma asociado a los estilos de dirección, hasta el extremo de derivar en cosmovisiones estereotipadas peyorativas del rol de empleador³³.

el subsidio de desempleo. En todo» (P)/. «Eso de que sobreviven... yo te puedo decir ciertas experiencias. Un tío que nos decía delante del empresario: oye, que a mí no me contratas. Resulta que tenía un BMW en la puerta, y el empresario me decía: en su casa son cinco personas: trabajan sólo los fines de semana, cobran el desempleo, y luego recogen la aceituna. Entonces en esa casa entra un sueldo de juez o de ministro como poco. Esa es la realidad: a mí no me interesa el curre completo, yo cojo la aceituna, y luego, cuidado, que después tienen dos o tres viviendas» (TE).

³² *«Nosotros hemos hecho un estudio sobre la mentalidad de los jóvenes en el tema de emprender. En la secundaria, la mentalidad que tienen esos chavales de quince o dieciséis años en el futuro vemos que, dependiendo del territorio, hay una diferencia abismal, pero está claro que no existe mentalidad emprendedora desde el principio. No existe desde el principio, tampoco en los universitarios. La mentalidad de sacar la carrera al mismo tiempo que se trabaja... yo recuerdo haberme sacado la carrera mientras trabajaba pero eso no existe, lo que existe es eso: vamos a la universidad, convertirla en aparcadero, sacarnos unas oposiciones» (TE).*

³³ *«Es que hay empresas que no permiten celebrar elecciones sindicales. Somos europeos para exigir infraestructuras pero estamos anclados en el franquismo más puro... empresarios que dicen aquí mis huevos, porque de puertas para adentro mando yo» (Sa)/. «Además de reeducar a los desempleados vamos a reeducar también a los empresarios. Esta mentalidad empresarial... En nuestra región al final se termina comprando el mercedes... tenemos entonces ese tipo de empresario que monta un negocio o un trabajador que se hace empresario.. pero luego volvemos a tener dos niveles: el trabajador y el empresario, y habría que empezar a llenar de una vez los niveles intermedios, por ejemplo a través de universitarios» (TE)/. «El problema es que el empresario está mal visto socialmente. En Andalucía aún se tiene la idea del empresario agrícola explotador... Hay que cambiar esa imagen absolutamente negativa de empresario explotador» (Ea)/. «Luego están los estereotipos... no todo el mundo es empresario de puro y chistera o hijo de padre rico que hereda su negocio. Cuando indagas, luego te das cuenta que son currantes totales que han podido montar su negocio poco a poco y con mucho esfuerzo» (Ea). De ahí las iniciativas incoadas en el seno de las asociaciones empresariales para activar paulatinamente ese extremo y tomar conciencia de dicho valor añadido: «Eso sí que resulta difícil. Desde la Asociación de Empresarios no dejamos de incidir en la importancia que entraña esa toma de conciencia: campañas, premios para emprendedores, etc... Sí. Es mucho de educación, de conciencia» (EA)/. «El espíritu empresarial no se improvisa. Jefes con mentalidad managerial los hay en Madrid, Barcelona o Estados Unidos. Pero es fruto de generaciones. Tiene que mamarse desde niño» (TE).*

IV. LA CONCEPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y SUS REFORMAS DENTRO DEL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Un segundo eje del discurso social sobre el empleo incide en su incardinación temática dentro del proceso de constitucionalización territorial del Estado. Este último se encuentra, como es sabido, en un período de redefinición institucional conforme a las directrices abiertas por los preceptos constitucionales y a las previsiones implementadas en los nuevos Estatutos. Es claro que la combinación de tales parámetros genera nuevos espacios de interacción entre sendos poderes territoriales, ora ordenando, gestionando o regulando dicho tema, de ahí que las valoraciones vertidas al efecto resalten la importancia de tales cambios en esta etapa redefinitoria de las autonomías. Para ello abordaremos dos cuestiones: una referida a la valoración general de dicho proceso y otra más particular relativa al futuro rol de la inspección de trabajo.

a) Valoraciones generales del proceso de constitucionalización territorial del poder

Respecto de la primera cuestión de ámbito general, el discurso reconoce, efectivamente, el hecho de encontrarnos en una etapa de reformas estructurales y normativas, enmarcando incluso dicho proceso dentro de las modificaciones que a medio plazo se atisban en algunos capítulos de nuestra Carta Magna. El universo de sujetos investigados concibe la problemática del empleo como un asunto de distribución de competencias ex Título VIII CE, sin embargo también se imbrica con otros temas de análoga relevancia constitucional, como la reforma del senado, la sucesión a la corona, el poder judicial, o el voto de los inmigrantes³⁴. Así pues, comprobamos una toma de conciencia sobre el relieve del empleo debido a su entidad idiosincrásica y por converger asuntos cuyo devenir se vincula al escenario de la arena política, máxime en aspectos relativos a la reforma constitucional cuyo abordamiento requiere de amplios consensos partidistas.

Existen opiniones compartidas sobre la conveniencia de modificar los Estatutos de Autonomía. Amén del desfase temporal de sus contenidos materiales, son normas que por su naturaleza y su vertiente regional necesitan adecuarse a las transformaciones socioeconómicas experimentadas en

³⁴ «La reforma que pueda llevarse de la Constitución no entraría en temas de competencia. Probablemente, se revisarán aspectos del senado, la sucesión, o el voto de los inmigrantes» (S)/. «El senado es esencial para el desarrollo del futuro de España, pero como tantos otros temas a la gente no le interesa, como la independencia y descentralización del poder judicial, la educación...» (Ex).

cada territorio. Es más, hay juicios que incluso hipostasian la «superación» de la Carta Magna por los propios Estatutos en caso de no integrarse convenientemente las estructuras normativas e institucionales en sus contenidos materiales³⁵. Asimismo, los expertos valoran positivamente la naturaleza y virtualidad de tales instrumentos jurídicos, pues ante una realidad tan heterogénea los textos Estatutarios son normas flexibles y operativas que sintonizan con los principios Constitucionales de desconcentración, eficacia y eficiencia administrativa, permitiendo una proximidad de los servicios públicos al administrado con un dúctil horizonte de vigencia³⁶.

Ahora bien, la valoración en principio positiva del Estatuto como norma jurídica contrasta con las críticas vertidas al proceso de reformas en curso. De hecho son habituales las expresiones que refutan la manera «descontrolada» como está discurriendo ese proceso, denunciando por ejemplo las dosis de «improvisación» presentes en el mismo, máxime con la emulación de textos jurídicos y de estrategias procedimentales acometidas entre las respectivas regiones³⁷. Aparte de ello, y para mayor abundamiento, se critican aspectos de esencial gravedad valorativa. Muchos textos vigentes han sido aprobados con muy escaso apoyo electoral cuando la administración regional sometió su contenido a referéndum entre la población autonómica, es más, algunos Estatutos adolecen de un déficit de legitimación ante la escasa participación de la cual fueron objeto en tales consultas, y ello sin

³⁵ «A largo plazo, las normas se irán adaptando, pero las reformas estatutarias pueden llegar a producir una modificación de la Constitución, porque el derecho de base, el que se hace más pegado al territorio, va siempre por delante, es la realidad, y va dejando el texto constitucional un poco atrasado. Yo estoy convencido de eso. Pero también estoy convencido de otra cosa. Nosotros, al menos en Andalucía, con la reforma estatutaria que se ha producido, se ha dado un balón de oxígeno casi para otros veinte años» (S).

³⁶ «España es un país diverso, y la mejor manera de convivir aquí es que las políticas sean fruto del entendimiento» (Ex). «Hay que tener en cuenta la particularidad de cada territorio. Si aquí hacen falta determinadas ayudas, las políticas deben ser lo suficientemente flexibles porque los problemas pueden que sean de aquí y no se estén dando en otro sitio» (S). «Los Estatutos de autonomía deben tener dos características. Primero, han de tener los pies en el suelo y reflejar lo que es su propia realidad. La realidad social o geográfica de Murcia es muy distinta a la de Cataluña o Andalucía. Si no se tiene en cuenta eso partimos ya de un error bastante grave. Paralelamente, se debe ir a un marco de competencias amplio, no mirar a corto plazo. Pensemos en la problemática de la inmigración o ahora en el retorno de los inmigrantes... incluso aquí el marco normativo no vale. Hay que considerar lo que puede ser la proyección de los asuntos a veinte años vista para que los textos sirvan como referencia a la realidad en que han de ser aplicados... Yo diría que la reforma acometida podría servir para un medio plazo de diez o quince años como máximo» (Sa). «El Estatuto de autonomía, su fundamento último estriba en llegar al administrado; ése debe ser el espíritu último» (A).

³⁷ V.gr. «Los Estatutos y el Estado de las Autonomía están algo descontrolados. Se está legislando a salto de mata, parcheando por un lado y por otro. Lo que tiene aquél lo cojo yo, y si tiene tres yo quiero cuatro o cinco» (Ex). «Sabemos que la manera como se han abordado las reformas estatutarias ha sido muy cuestionada a nivel general. Todos los textos se han copiado entre sí, con lo que tenemos estructuras normativas que se escapan de la realidad» (Ea).

haberse asumido políticamente las responsabilidades derivadas de dicho déficit legitimativo³⁸. Por otra parte, y ahondando en esta sensación de distorsión que infiere las relaciones entre la superestructura jurídica y la estructura social, hay juicios que llegan a cuestionar si en puridad contamos con un «proyecto de Estado» y que denuncian el hecho de adolecer de directrices claras en la construcción del «modelo autonómico»³⁹. En definitiva, estos razonamientos vierten un tamiz de rechazo, o cuanto menos un sentido de abulia y extrañamiento, sobre la manera como está discurriendo esta etapa de Constitucionalización territorial del poder, con el efecto añadido de enturbiar peyorativamente la concepción resultante de las políticas de empleo.

Estas refutaciones generales se concretan en una serie de cuestiones algo más específicas, entre las cuales sobresalen las críticas que esgrimen los expertos al contenido de los nuevos Estatutos. Como objeciones más resaltadas, se cuestiona técnicamente su redacción formal, la extensión desmesurada de su articulado o, sobremanera, el hecho de haber «copiado» sin más el contenido de otras normas Autonómicas⁴⁰. Si cada Comunidad tiene unas particularidades socioeconómicas y un grado disímil de desarrollo en sus instituciones políticas, no se entiende la práctica de haber extrapolado *sic et simpliciter* otros Estatutos, en especial, y personificando el asunto, con la casi reproducción del contenido y estructura del Estatuto de Cataluña. Como causas explicativas de dicha inercia, que podríamos bautizar como efecto «plágico-emulativo», se aducen varias razones posibles: desde motivos puramente acomodaticios, el argumento de no quedar rezagadas ciertas regiones dentro del proceso de Constitucionalización territorial del Estado, o el deseo de evitar la confrontación política con la financiación autonómica como problema de trasfondo; tampoco hay que olvidar razones identitarias de sesgo regional o nacionalista, atisbándose incluso un «complejo de inferioridad» de las Autonomías «pobres» respecto de otras «ricas»⁴¹.

³⁸ «Aquí nadie ha asumido que (el Estatuto) ha sido aprobado sólo por un 30 por 100 de los ciudadanos de la comunidad. Es algo que debe reflexionarse cuando un texto se somete a referéndum. Y luego, nadie ha llegado a asumir en verdad las responsabilidades derivadas de esa falta de apoyo absoluta» (Ex).

³⁹ «¿Se tiene algún proyecto o no de Estado? Pienso que hay una crisis absoluta de identidad nacional y una falta de fidelidad a un proyecto común» (Ex)/. «¿Y el Estado de los nacionalismos? ¿No se revisa? Vistas afuera, se opera como Fernando VII: «marchemos todos por el sendero constitucional», pero luego... (Ex)/. «No hay un modelo. Todo gira alrededor de declaraciones programáticas, pero el problema de fondo sigue siendo la definición del modelo» (Ex).

⁴⁰ «La redacción de los textos deja bastante que desear técnicamente. No es un cuerpo sistemático. Hay repeticiones constantes. Y nos hemos ceñido a copiar, cuando las realidades son muy diferentes. No tiene nada de técnica jurídica» (Ex)/. «Contamos con declaraciones de derechos a lo bestia. Cuantas más palabras (los Estatutos) parecen mejores» (Ex).

⁴¹ «Los que copian saben lo que han copiado. Y es algo que no se ha hecho de manera inocente. Lo han hecho al servicio de las instituciones, no tanto de los ciudadanos» (Ex). «Creemos (que el Estatuto de Autonomía) es estupendo, pero entonces, ¿cómo hemos tenido que copiar de los catalanes? (Ex)/. «Copiar textos entraña riesgos. Puede que su origen sea

Sea como fuere, la situación descrita pone de manifiesto una de las mayores deficiencias del actual proceso de-constructivo del Estado Autonómico, a saber: el desajuste entre las estructuras normativas, las estructuras organizativas y los recursos disponibles para materializar las políticas públicas en tales ámbitos regionales. A mi entender, el hiato ya existente entre los componentes de dicha tríada aumenta de tamaño cuando se siguen inercias por pura emulación autonómica, y sobre todo cuando se extrapolan estructuras jurídicas sin el basamento necesario que requiere la aplicación de las previsiones normativas. Sabemos que la desconexión entre la normatividad y la aplicación material de la ley es un paradigma de la teoría del derecho, pero entiendo que ese desajuste presenta una desafortunada carta de naturaleza ante la dinámica juridificadora que impregna actualmente la construcción de nuestro Estado Autonómico.

El Derecho del Trabajo y la regulación de las relaciones laborales son un reflejo elocuente de dicho fenómeno, con el factor añadido de ser temáticas cuya trascendencia redimensiona el desajuste existente entre las estructuras materiales y jurídicas al cual aludimos líneas atrás. Retomaremos este asunto en otros pasajes de nuestro análisis, no sin antes dejar constancia de su relieve al albur de su valoración en el discurso social. De hecho, este último manifiesta las conexiones que deben existir entre el proceso de juridificación estatutaria y la «administración» posterior de tales leyes orgánicas. Se atisban, en efecto, los riesgos que supone disponer de estructuras no acordes o que «se escapan de la realidad», pues a la postre acaban configurando una visión negativa de las políticas públicas y de la propia administración pública. No en vano, sientan una dinámica de ineficiencia en su gestión y generan unas expectativas incumplidas, cuando no inexistentes en la práctica⁴², lo que como decíamos acaba revirtiendo negativamente en la concepción resultante del modelo.

evitar la confrontación política allí donde se están jugando demasiados intereses... El problema de los Estatutos va a estar en el reparto económico y de poder, en la financiación, por ello las autonomías ricas, como Cataluña, defenderán su sistema y las pobres, como Andalucía o Extremadura, defenderán el suyo» (Sa). «El mimetismo entre Estatutos responde a razones políticas. Responde al hecho de decir a los ciudadanos que no somos menos que otros, más que al dato de dar respuesta a las necesidades reales. Hace unos días escuché a un ex ministro decir en la radio que no tenía muy claro lo que significaba identidad nacional, pero que si Cataluña integraba en su texto ese concepto nosotros también teníamos que hacerlo. Pienso que si no saberlo es un error, incorporarlo sin más por emulación a un Estatuto es un doble error añadido» (Sa). «Tenemos un complejo de incompetencia supino, un complejo autonómico de copiar de Cataluña, sin tener sentido ni identidad de un Estado Federal» (Ex).

⁴² «Copiar sí, copiar no. Pero en definitiva, ¿quién va a administrar luego eso aquí?» (A). «Crean estructuras para las que no tienen competencias. Les viene encima una organización para la que no están preparados» (Ex). «Sabemos que la manera como se han abordado las reformas estatutarias han sido cuestionadas a nivel general. Todos los textos se han copiado entre sí, con lo que tenemos estructuras normativas que se escapan de la realidad» (EA).

Ahora bien, la problemática sobre la inadecuación entre las estructuras normativas y organizacionales aumenta de entidad cuando las Autonomías no disponen de recursos financieros suficientes para aplicar tales políticas o cuando demuestran fallos operativos en su gestión material. El discurso ejemplifica este aserto en las transferencias del Estado a las Autonomías, denunciando en concreto la praxis de reivindicarlas por emulación sin disponer de los medios necesarios y adoleciendo de una eficacia elemental para gestionar las competencias que van a ser asumidas por las administraciones regionales. El empleo entra de lleno en esta crítica, objetándose una nota general de improvisación en la asunción de dicha competencia a tenor como está siendo gestionada materialmente en tales ámbitos territoriales. Dejando a un lado la problemática del sistema de financiación, conviene recordar que el déficit o los desajustes detectables en los presupuestos autonómicos a veces se enquistan cuando se adoptan decisiones políticas por las Comunidades que las avocan a asumir atribuciones Estatales sin deparar los efectos que conlleva implementarlas al hilo de su administración material efectiva⁴³. Esto provoca desajustes añadidos en la gestión anual del presupuesto Autonómico, con imprevisiones, postergaciones y reajustes en la gestión de las partidas económicas y en las medidas aplicativas de las políticas de empleo⁴⁴, lo cual explica, entre otros aspectos, los juicios de descoordinación, ineficacia y elusión de responsabilidades emitidos cuando se examina dicha política en tales ámbitos regionales⁴⁵.

⁴³ «El problema de las competencias autonómicas de empleo se inserta en el mismo momento en que se lleva a cabo las políticas de transferencias: se asumen sin tener medios ni habilidad para gestionarlas, y claro, eso genera inmediatamente a la comunidad más problemas que ventajas. Había que haber trabajado más en los aspectos estructurales, y por supuesto haber tenido claro cuál iba a ser el diseño del modelo, no ir luego adaptando las cosas... pienso que la deuda histórica de nuestra comunidad, que luego se ha reflejado en la aplicación de muchas políticas, proviene de una transferencia mal hecha, mal asumida, y aún no resuelta, con la sanidad» (Sa). «Lo que yo creo es que aquí todo el mundo quiere tener todo. Pero, efectivamente, ese todo tiene que ir acompañado de los recursos suficientes y de las estructuras existentes para poder desarrollar ese nivel de competencias. Hombre, el hecho de tener las competencias es posibilidad de acercamiento de la gestión a los ciudadanos. Pero las competencias lo que no se puede tener son cojas. Y cuando digo cojas es sin la valoración de los recursos suficientes. Por tanto, el mismo ímpetu que se pone al reclamar una competencia hay que ponerlo a la hora de negociar la transferencia. Y eso quizá sea lo que se ha producido en algunas ocasiones con escaso conocimiento» (Sa).

⁴⁴ V.gr., y en referencia a la comunidad andaluza: «Quizá ha pasado más en las transferencias de Justicia. Las transferencias de Justicia vinieron cortas a Andalucía, quizá por un desconocimiento total de cómo se estaba desarrollando el tema y cuál era el estado de la justicia en Andalucía. Yo creo que hubo más de un ánimo de querer tener las competencias de justicia que en realidad cuando se abrió la puerta de los juzgados y se vieron que por dentro eran unas auténticas ratoneras, la gente, vamos, los responsables se echaron las manos a la cabeza. Prueba de ello es que ya en Andalucía se han inaugurado cuatro ciudades de la justicia, en el poco tiempo que llevan las competencias de la justicia... El déficit de transferencias se cifraron en su momento en más de veintitantos mil millones de pesetas, veintitantos mil millones de pesetas...» (Sa).

⁴⁵ «La descentralización de las actuaciones en materia de empleo es conveniente, pero las políticas deben diseñarse de manera centralizada. Hay muchos instrumentos y muy descoor-

Así con todo, los Estatutos sí se conciben como un elemento que confiere un sentido de unidad en la diversidad, incluso en temas tan singulares como las políticas que aquí nos ocupan. El discurso parece estar de acuerdo en la fórmula Constitucional que reserva al Estado la titularidad de ciertas atribuciones delegando en las Autonomías determinados ámbitos competenciales. Se admite que el margen de maniobra detentado aquí por las Comunidades Autónomas pueda ser más o menos amplio, pero en lo que concierne al marco rector de las relaciones laborales los expertos parecen decantarse por una filosofía de uniformidad racionalizadora. Entre los sujetos investigados prevalece la idea de contar con un «todo común» residenciado además en sede Estatal, hasta el extremo de criticarse algunas iniciativas que puedan convertir el mapa Autonómico en un mosaico cerrado de subsistemas de relaciones laborales⁴⁶. Entre las objeciones aducidas, se colacionan los riesgos de quebrar ciertas bases sostenedoras del sistema, como es el caso de la cohesión territorial o del principio de solidaridad consagrado Constitucionalmente, siendo llamativa la advertencia esgrimida por algunos expertos de que los nuevos marcos provoquen un efecto de «dumping social». Conforme a esta tesis, cuya filosofía compartimos, el hecho que las Comunidades prevean diferentes criterios aplicativos de las políticas de empleo puede propiciar situaciones dispares de aplicación de la normativa laboral. Bien es cierto que el Tribunal Constitucional admite que los ciudadanos de un territorio puedan someterse a regímenes jurídicos diferenciados si las Comunidades reconocen derechos públicos subjetivos mediante políticas regionales propias (v.gr., STCO 12/12/07, F. Jco. 15), pero en cualquier caso, y sin olvidar la problemática del régimen de garantías de tales derechos sociales comunitarios, los riesgos de desequilibrio regional y de opacidad entre los respectivos sub-sistemas autonómicos de relaciones laborales son más que elocuentes, de ahí su reconocimiento en el seno del discurso social⁴⁷.

dinados» (Sa). «Al empleo le ocurre algo parecido como a la justicia: si funciona bien, aun no teniendo medios, el político se pone la medalla, si lo hace mal el juez es el único responsable. Pues igual ocurre con el mercado de trabajo: si la evolución del empleo es positiva hay miles de fotos para la medalla, pero si el paro se enquistaba en la comunidad autónoma entonces aquí nadie es responsable, la culpa es del ministro. Somos expertos en derivar responsabilidades sin asumir las propias» (Ex).

⁴⁶ «(la ordenación laboral) ...debería ser para todas las autonomías a través de unas materias troncales comunes, ya que, por ejemplo, no son ni tienen los mismos recursos Andalucía o el País Vasco; el peso de la agricultura tampoco es la misma en Andalucía que en Madrid. Ahora bien, las relaciones laborales comunes sí deben tener un todo común» (A). «Desde hace tiempo venimos defendiendo en el sindicato que el marco de la legislación laboral debe ser único en el Estado. El intento de Cataluña de crear un marco normativo propio es para nuestro sindicato una barbaridad. Romperlo es un retroceso flagrante en políticas de cohesión territorial. Por tanto, seguiremos planteando que el marco de las competencias laborales siga estando en manos del Estado» (Sa).

⁴⁷ «...luego hay otro problema en el momento que haya un traspaso a las Comunidades Autónomas, y que la mayoría de la gente dice cuando habla de nosotros (inspectores de trabajo): el “dumping social”, que puede suponer que las comunidades establezcan criterios diferentes de aplicación y de exigencia de la normativa laboral en comunidades distintas y las

b) El rol de la Inspección de Trabajo dentro del Proceso de Reformas Estatutarias

Uno de los temas neurálgicos del proceso de reformas estatutarias es triba en el rol de la inspección de trabajo al hilo de la redefinición institucional que está siendo objeto las nuevas leyes autonómicas. Aunque no es una temática con una conexión inmediata con el empleo, presenta sin embargo un papel clave desde una variedad de aspectos. La inspección garantiza la observancia de la legislación social y la correcta aplicación de sus previsiones normativas, entre lo cual se incluye lógicamente una materia, como el empleo, coextensa y con numerosas ramificaciones institucionales. Como es sabido, las Autonomías detentan un campo de actuación propio al hilo del distingo entre competencias ejecutivas, concurrentes u organizativas, lo que unido al protagonismo de la inspección laboral como «órgano panóptico de control» reafirma la relevancia de dicho asunto dentro del proceso de constitucionalización territorial del poder. Quizá el hecho de encontrarnos frente a un derecho social del empleo cuyos contornos se amplían materialmente bajo una inercia expansiva⁴⁸ explique que los Estatutos aborden con cierta especificidad el rol de la inspección en su régimen jurídico. Pero no es sólo eso, tal como analizaremos en este epígrafe. Con la referencia de los textos catalán y andaluz, e incorporando la doctrina elaborada sobre dicho asunto por el Tribunal Constitucional (v.gr., SSTCO 195/1996 y 42/1987), lo cierto es que dichas normas regionales incluyen referencias que dan cobertura al establecimiento de un cuerpo de inspección Autonómico, salvaguardando eso sí la competencia del Estado en lo que concierne a la «alta inspección».

Con esta previsión estatutaria, tales textos han abierto la polémica dentro de un segmento estratégico de la administración del Estado, además de generar crasas inquietudes en el seno de los inspectores laborales. También, cómo no, entre los agentes sociales, según tendremos ocasión de comprobar seguidamente, pese ser un asunto que no esté trascendiendo a la opinión pública. Y es que, en efecto, tras el debate subyace nada menos que el establecimiento de un organismo fiscalizador de corte paralelo o complementario al estatal. De alguna manera ello podría explicarse ante la generación de nuevos focos reguladores de la materia sociolaboral por las respectivas Autonomías, sin olvidar claro está la institucionalización de medios materiales y personales de los que siempre ha adolecido la labor de los inspectores. Pero el debate desborda esta primera aproximación inicial pues, como decíamos, conecta con la configuración institucional de los respectivos subsiste-

empresas digan: ¿dónde me voy? ¿Dónde me dan más facilidades? Y ya no sólo en tema de subvenciones, sino de gestiones, pues me voy allí, porque me van a exigir menos de lo que me exigen aquí» (Ex).

⁴⁸ Sobre sus características, en el terreno teórico, *vid.* mi análisis *Sistema de empleo, redes de empleo y derecho social del empleo...*, cit.

mas autonómicos de relaciones laborales, en cuyo diseño la inspección ostenta un rol protagonista pues trasciende de su vertiente técnica para conectar con aspectos de indudable trascendencia política.

La investigación cualitativa que infiere la opinión de los expertos ilustra con claridad el sentido de estas aseveraciones iniciales. Para empezar, el análisis del discurso reconoce un contexto de expectativas y asimilación de cambios empero en un ambiente de incertidumbre e inseguridad jurídica. Esta sensación se agudiza como es lógico en el seno del cuerpo de inspectores laborales, pero la preocupación se comparte por la mayoría de los sujetos encuestados, especialmente entre los cuadros de las organizaciones sindicales. No en vano, los agentes sociales valoran muy positivamente el rol institucional que desempeñan los inspectores de trabajo. Aparte de su conocimiento especializado y de su preparación cualificada en materia social, reconocen que la inspección evita, por ejemplo, la competencia desleal entre las empresas, insta al conocimiento de la normativa jurídica, y favorece la gestación de un clima propicio para el desenvolvimiento de las relaciones laborales⁴⁹. Pero mucho más especialmente se valora el hecho que la inspección aglutine una idea de homogeneidad y uniformidad, lo que además se asocia ideográficamente con la aplicación de la rama social del derecho considerada como globalidad junto a la protección de los intereses generales que ello conlleva⁵⁰. Aun siendo una cosmovisión implícita a la actividad inspectora, es sin duda el aspecto más cuestionado ante previsiones estatutarias que habilitan a las Autonomías para que instituyan un cuerpo de inspectores en el seno de tales espacios regionales, de ahí que el discurso evidencie su preocupación frente a la posibilidad de eclipsar la visión panóptica que confiere al inspector el ejercicio de su propio rol de consuno con la aplicación de la normativa social en su entera globalidad⁵¹.

Queda claro que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades conlleva el deslinde de atribuciones entre ambos poderes te-

⁴⁹ «La competencia desleal induce a incumplir la normativa laboral, aparte que resulta indudable su elevada cualificación» (Ea)/. «...cuando no ejerce como cuerpo represor, también aconsejan, sirven como elemento divulgativo de la normativa vigente; en esta línea, su papel es muy positivo» (A)/.

⁵⁰ «La inspección de trabajo no puede diseccionarse porque en el trasfondo late nada menos que la protección de intereses generales; la normativa laboral precisamente requiere homogeneidad y uniformidad» (Ex).

⁵¹ «...el caso es que tal como están las cosas nosotros vamos a quedar, estamos abocados a la división, ¿por qué? Porque vamos a estar en la comunidad autónoma» (Ex)/ (La división) «...es muy mala idea, y a la postre lo que habrá es más problemas y más funcionarios» (Ex)/. «...en cualquier caso, vamos a estar divididos, ya no va a haber un cuerpo de inspección que lo vea todo que diga bueno que esté sin dar de alta, hay cumplimiento de PRL, una situación de perjuicio para los trabajadores, vamos a ver qué hacemos con esta empresa desde el punto de vista laboral. Esa visión global, si eso es así, ya no va a existir» (Ex)/. «Nosotros no estamos por la desaparición de la IT como cuerpo único. Nosotros creemos que la inspección tiene que mantener su cuerpo central perfectamente unido, como hasta ahora» (Sa).

territoriales. Sabemos que el empleo, la seguridad social y la prevención de riesgos son núcleos con sustantividad propia dentro de la rama social del derecho que, mucho más allá de su expansión material, generan espacios liminares de interconectividad recíproca⁵². Así, aunque quepa diseñar con más o menos éxito un reparto de atribuciones entre los mentados poderes territoriales, los vasos comunicantes de tales ejes temáticos favorecen *per se* la permeabilidad institucional entre las mismas. En consecuencia, son otros motivos, a mi juicio no desvelados del todo, los que laten tras este debate, especialmente cuando conectamos los aspectos orgánicos/ funcionales/ competenciales y entrevemos la prevalencia del primero de ellos⁵³. Como prueba de esto último, los propios inspectores acentúan sus críticas a la incertidumbre que rodea sus condiciones operativas venideras más allá de la compartimentalización orgánica del cuerpo, una vez visto el solapamiento de funciones que se yuxtapondrán al ejercitar su actividad y el conflicto de roles al cual puede derivar la reorganización interna de la inspección⁵⁴.

⁵² «...como hay competencias cruzadas, o hay competencias separadas en materia de desempleo, en materia de inspección pero hechas desde un cuerpo único, como son la seguridad social del estado, en materia de seguimiento de contratos, seguridad o salud laboral que tiene la junta de Andalucía, pues a veces eso puede ser un poco complicado» (Sa).

⁵³ «El Estatuto habla de competencias, no de órganos, y dentro de las competencias, en efecto, se encuentran las facultades sancionadoras. Nunca se ha hablado de medios, sino de competencias» (Ex)/. «Indudablemente, el modelo competencial va a afectar al modelo orgánico, pues se va a partir el cuerpo de inspectores» (Ex)/. «Estamos de acuerdo en la descentralización funcional de dicho órgano, no la descentralización de su régimen ni de sus competencias. La inspección puede depender orgánicamente del ministerio (de trabajo) y funcionalmente de la propia autonomía. Este esquema en principio resulta aceptable, pues se trata de un cuerpo pegado al territorio. Si hablamos, por ejemplo, de economía sumergida proveniente de la madera o de la joyería, esa particularidad sólo la pueden conocer los inspectores de la zona en sí. Cuestión bien distinta es que al hilo de las competencias (de la inspección) cada comunidad rompa al final el marco general laboral» (Sa)/.

⁵⁴ «Un inspector de trabajo va a un centro de trabajo a ver un tema de prevención de riesgos, que es competencia transferida, y se encuentra con un trabajador sin dar de alta. ¿Qué hace con ese trabajador sin dar de alta?, porque supuestamente todavía el tema de las altas y bajas y demás no son autonómicos, es un tema de la administración central. Con lo cual, ¿Qué hago? ¿No veo al tío? ¿Me doy la vuelta? ¿Lo comunico a la administración del Estado, al órgano competente para que vaya dentro de dos días cuando el tío evidentemente ya no va a estar? O si no, al revés, otro que esté viendo cosas de seguridad social que se encuentre en una situación de riesgo grave e inminente. Ahí la cosa es más fácil, porque se puede decretar la paralización de los trabajos y comunicarlo rápidamente a la autoridad laboral» (Ex)/. «Lo único que nos garantizan es que no vamos a perder ninguna competencia, pero claro, yo para qué quiero competencias que luego no voy a poder ejercer. Vale. Se van a quedar para mí, pero si no las voy a ejercer... voy a estar inoperativa, para qué las quiero. ...Y que además el sistema de acceso iba a ser unitario para todos los inspectores. No veo yo cómo se va a casar eso con la duplicidad, con la creación de una agencia de la Seguridad Social» (Ex)/. «En noviembre el sindicato (de inspectores de trabajo) organizó unas jornadas... todos decían o venían a decir más o menos lo mismo: los Estatutos de Autonomía son algo que hay que cumplir, porque en realidad hay que cumplir la ley, pero las dificultades en organizar esto y meternos a nosotros en ese mundo con esa duplicidad de competencias que tenemos... no sé ni cómo lo van a hacer ni cuándo lo van a hacer; yo creo que se va a hacer en esta legislatura, pero no tengo ni idea» (Ex).

Ahora bien, el hecho que las Autonomías asuman competencias inspectoras trasciende de la vertiente orgánico-funcional antes expuesta. Aparte de quebrarse la uniformidad rectora de sus actuaciones, muchos expertos denuncian la politización a la que puede ser sometido dicho órgano fiscalizativo⁵⁵. A su entender, esta hipótesis adquiere consistencia al albur de las previsiones introducidas en los nuevos Estatutos, cuya aplicación permitiría la puesta en práctica de instrucciones emitidas veladamente por los poderes regionales que irían más allá de criterios puramente técnicos⁵⁶. Tampoco ocultan los inspectores el aumento de las presiones que van a recibir con la mayor inmediatez de su labor material tras su adscripción orgánica a las Autonomías⁵⁷. Sin embargo, la mayor inquietud estriba en la proximidad de dichos funcionarios a los centros de poder regional. Esto se personifica particularmente en el nombramiento de los puestos directivos de los inspectores autonómicos, y en particular con la posibilidad de cubrir cargos políticos mediante personas no pertenecientes al propio cuerpo⁵⁸. En definitiva, juicios que ahora se plantean en tono de advertencia pero que de corroborarse corren el riesgo de minar la independencia e imparcialidad «ontogenética» de la inspección de trabajo, cuando no la postrera socavación de su estatus de autoridad⁵⁹.

Con estos antecedentes, el debate quizás deba profundizar en las razones explicativas de este planteamiento reorganizativo. Bien es cierto que un primer acercamiento deja entrever una motivación inicial de carácter técnico u objetiva. La expansión material de la legislación social junto al proceso de

⁵⁵ «Indudablemente, el cuerpo de inspectores corre el riesgo de usarse como elemento de represión política» (A). «El cuerpo de inspectores se usa políticamente, aunque sea a nivel Estatal, pero mucho más cuanto más cercano» (A).

⁵⁶ «Un temor que tenemos los inspectores ante el tema de las comunidades autónomas o del temor a irnos a las comunidades autónomas es que el poder político está más cercano. Yo no voy a decir que las comunidades autónomas están más politizadas, sino que yo en mi funcionamiento de los años que llevo trabajando Madrid está allí; me da un criterio técnico pero es un criterio técnico. He tenido casos de experiencias de compañeros en situaciones concretas que el delegado de empleo, incluso que lo ha llamado desde Sevilla. Eso dependiendo de la Administración General del Estado no ocurre. Aquí no ocurre. A lo mejor ocurre en otros sitios, pero aquí eso no ocurre. Luego nosotros entendemos que en el momento que estemos traspasados a las Comunidades Autónomas vamos a tener esa proximidad política y vamos a tener más dificultades, más incomodidades a la hora de ser imparciales e independientes en el desarrollo de nuestras funciones y en el ejercicio de nuestra profesión» (Ex).

⁵⁷ «El acercamiento al ciudadano lleva implícito el acercamiento a las corruptelas. Y la posibilidad de instrumentación política (de la IT) es por tanto mayor con ese acercamiento» (Ex).

⁵⁸ «Nuestros puestos (jefe de inspección) son de libre designación, pero no son puestos políticos. Incluso el puesto de director territorial no es un puesto político, ya que tiene que ser inspector de trabajo. Ahora bien, la última RPT nuestra ya decía que el director territorial no tenía que ser un inspector de trabajo. Ojo, entonces ahí ya... Entonces decimos, bueno, a ver qué va a pasar, a ver qué va a ocurrir...» (Ex).

⁵⁹ «No pueden haber dos inspectores en una empresa, uno para ver seguridad social, otro para ver contratación..., no puede ser eso, porque además estoy convencido que los dos perderían autoridad, hoy que tienen autoridad perderían los dos autoridad, y hay que buscar mecanismos para que eso no se produzca» (Sa).

descentralización territorial ampara esa posible compartimentalización interna de la inspección a nivel Estatal y Autonómico. Razones de eficacia operativa, eficiencia burocrática y de optimización del trabajo en el seno de los propios inspectores avalarían su división orgánica, pudiendo concebirse esto último como una inercia en la evolución orgánico-funcional del propio cuerpo, o lo que es igual, podría entenderse al unísono a modo de causa y efecto de «especialización» frente a un panorama de mayor densidad institucional y profusión normativa⁶⁰. No obstante este planteamiento, corroborado incluso por algún segmento sindical, tropieza con la tesis contraria, que por otra parte prevalece en el discurso, en pro de la unidad orgánica de la inspección. Se recela de las tendencias centrífugas a las que podría llegar la proliferación de diecisiete cuerpos diferenciados de inspectores en cada Comunidad, refutándose por ello el planteamiento divisional Autonómico con objeciones reiteradas y con críticas contundentes de rechazo⁶¹.

A tenor de lo expuesto, la polémica abierta sobre el rol de la inspección parece instrumentalizarse con argumentos que desvían el debate sin desvelar su auténtico trasfondo. A mi entender, tras la separación funcional de la inspección que hacen gala los nuevos Estatutos laten motivaciones imbricadas con la recabdación territorial de poder, cuando no se insertan en el juego del clientelismo político en el seno de tales espacios regionales. En este momento de redefinición institucional del Estado Autonómico, la inspección está siendo un elemento más de las negociaciones internas entre los respectivos poderes territoriales, y en ese contexto se ocultan los motivos que en puridad subyacen tras dicha controversia, cuando no asistimos a su falsación haciéndose públicas unas justificaciones en la arena política que luego se desdicen de forma reservada⁶². En efecto, sobre la inspección inciden un

⁶⁰ «La inspección de trabajo es una policía laboral. Sin duda tienen muchos defectos. Pero es que no se puede ser médico especialista de todo. Yo pienso que debe haber segmentación con especialización. Por supuesto, aumentar el número de inspectores para que se pateen la calle, porque además hay muchos espacios donde no van, pero la recualificación de dicho cuerpo pasa por la especialización. Unos sabrán más de siniestros laborales, otros de seguimiento de los contratos, otros de la vigilancia en el cumplimiento de los convenios» (Sa).

⁶¹ «...sería un error quebrar el criterio de unidad. No es buena idea lo de crear un cuerpo autonómico de inspectores» (Ea). «...no creo que haya que partir los cuerpos y generar una inspección de Seguridad Social. Eso sería un atraso» (S). «Es muy mala idea, y a la postre lo que habrá es más problemas y más funcionarios» (Ex). «Considero que el tema de la inspección de trabajo es sumamente delicado como para que empecemos a transferir competencias... sólo acentuaremos los reinos de taifas ya existentes, y ya verás ahora, pues para bien o para mal habrán 17 cuerpos de inspectores repartidos por toda España», «y no olvidemos algo peligrosísimo: la politización de la inspección, eso sí que es peligroso» (Ex). «La inspección de trabajo no puede diseccionarse porque en el trasfondo late nada menos que la protección de intereses generales. La normativa laboral precisamente requiere homogeneidad, uniformidad» (S).

⁶² «De hecho, la comunidad autónoma no quiere tener la responsabilidad de asumir el cuerpo de inspectores. Ahora bien, mientras tanto el político tiene argumentos para seguir llorando (competencias) y eludir responsabilidades, derivándolas hacia el Estado y la inspección. Lo que pasa es que luego, claro, se le da la vuelta a la tortilla» (Ex).

complejo haz de vectores y de fuerzas políticas convergentes, algunas parten de una estructura vertical o jerárquica (Estado/Autonomías), otras se despliegan en un sentido transversal y horizontalmente (Autonomías entre sí con prácticas emulativas), sin olvidar además un tercer e importante vector de orden interno, como es el posicionamiento de los propios inspectores de trabajo defendiendo su rol idiosincrásico y sus intereses de cuerpo en el seno de la burocracia del Estado.

En esa yuxtaposición de vectores que definen la configuración venidera de la inspección sobresale, eso sí, la búsqueda de un mayor margen de autonomía, autogestión y control orgánico dentro de la administración pública. Esta última, como es sabido, está inmersa desde hace años en un proceso de transformación, por ejemplo, con la implementación de «fórmulas manageriales», cuyo mejor exponente estriba en la creación de agencias Estatales o Autonómicas. Huelga pues advertir que tales iniciativas cooptan dosis muy notables de poder político, ya por su entidad intrínseca o por las redes institucionales que ello genera a efectos reorganizativos, lo cual clarifica las maniobras corporativas que hacen gala determinados órganos de la administración o segmentos estratégicos de ciertas élites burocráticas, las cuales reivindican para sí tan particular personalidad jurídica a fin de aglutinar intereses comunes, mayores dosis de autonomía e independencia operativa.

Ese es, a mi entender, el verdadero móvil subyacente a la polémica, motivo que de hecho resulta confesado por los inspectores cuando explican la orientación posible de tales inercias. Dichos funcionarios no ocultan su interés de cuerpo para constituirse como agencia independiente, es más, añaden argumentos explicativos complementarios. A veces conectan el discurso con regiones que marcan la pauta en el proceso de Constitucionalización territorial del Estado, personificándolo por regla general en la Comunidad de Cataluña⁶³. Otras veces se concretiza en la inspección Tributaria, concebida quizás como modelo prototípico de emulación⁶⁴. Incluso se sostiene

⁶³ «Si observas, ese artículo del Estatuto en Andalucía no está redactado como en Cataluña; se parecen, pero no está lo mismo. Los catalanes están reclamando para ellos. Incluso la UGT de Cataluña está en una posición reclamando para ellos la inspección. Nosotros no reclamamos una inspección para la Junta de Andalucía, precisamente cuidando el no romper el marco único de la inspección» (S)/. «Hasta hace poco lo que se pretendía, por parte de nuestras autoridades territoriales, era cogerlo todo. Ya que las transferencias era algo innegable, pues decían vámonos a la comunidad autónoma todos, trabajemos desde la comunidad autónoma para la comunidad autónoma y para la seguridad social. Pero esa noticia ha sido un bombazo para nosotros porque eso no nos permite ya trabajar para la seguridad social desde la comunidad autónoma» (Ex).

⁶⁴ «No sé si queremos montar una estructura paralela o a imagen y semejanza de la inspección de tributos, pero la diferencia entre ambas clases de inspectores es bastante considerable» (Ex)/. «¿Entonces, qué es lo que hemos defendido siempre desde nuestro sindicato de inspectores? Pues la creación de una agencia, también, como tiene la administración tributaria. Lo que pasa es que hemos sido un poco ingenuos. La administración tributaria es un ente con mucha más fuerza, mucho mas poder, y nosotros en realidad somos cuatro gatos. Es que aquí somos cuatro gatos. ¿Y qué ha pasado? Pues que la seguridad

ne que la división funcional de la inspección de trabajo es una consecuencia de las iniciativas impulsadas por administraciones cercanas a dicho cuerpo, como la Seguridad Social, al objeto de constituir en su seno una inspección independiente⁶⁵.

Con las salvedades referidas, la transparencia no está presente en las líneas rectoras del modelo venidero de inspección laboral. Algunos sindicatos han esbozado algunas propuestas que vienen operando como guías teóricas de acción interna⁶⁶. Sin embargo, todo parece conducir a una quiebra del modelo integrado de inspección, pese a las recomendaciones contrarias sostenidas por organismos tan emblemáticos como la OIT⁶⁷. De ahí la importancia que entraña una coordinación honesta de las administraciones territoriales, so pena de crear una imagen ilusoria que optimiza los esfuerzos institucionales sin racionalizar verdaderamente el funcionamiento operativo de la inspección⁶⁸.

social, que sí tiene entidad, pues ha dicho crear su agencia. Y yo creo que eso sí prospere. Con lo cual habrá gente que se irá a la Comunidad Autónoma, y hay gente que se irá a la Seguridad Social. ¿Y qué va a pasar, porque claro nosotros somos un poco reticentes para irnos a la comunidad autónoma, pues que se van a ir los que tengan más antigüedad, supongo que será así. Madrid nos dice que no tiene por qué. ¿Y la Seguridad Social va a querer eso? No lo sabemos, ahora mismo no tenemos ni idea. Yo lo único que soy consciente es que estamos divididos...» (Ex).

⁶⁵ «Un secretario de estado nos dijo que está en proyecto que la Seguridad Social cree su propia agencia, con lo cual si la Seguridad Social crea su propia agencia también va a crear sus propios inspectores. No sabemos si nosotros vamos a ir allí o si van a crear su propio sistema de ingreso, su propio cuerpo... Yo supongo que habrá gente que se vaya a ir allí» (Ex). «Públicamente, se tiene la sensación de que esa división viene propiciada por las comunidades, y en especial por la de Cataluña o Andalucía. Pero en verdad, quien está promoviendo la división es la misma Seguridad Social. Pero en ella no se negocia, no necesitan a artesanos de las relaciones laborales. En realidad son expertos contables» (Ex).

⁶⁶ «La UGT no está desorientada en lo que debe ser la inspección. Ha marcado la línea Cándido Méndez, en un artículo que publicó hace un tiempo en el diario El Mundo. Es más, la inspección tiene colgada en su página web ese artículo, que es el catecismo de lo que debe ser la inspección, y los inspectores que creen en la IT llevan el artículo encima, enseñan el artículo de Cándido y asumen su planteamiento» (S).

⁶⁷ «Hasta ahora participábamos de un modelo único que brindaban los servicios de la inspección para todas las autonomías. Es además un modelo auspiciado por la OIT, quien desde el 2005 habla de un modelo integrado de inspección» (Ex).

⁶⁸ «Lo que sí creemos es que hay que hacerla más operativa en el territorio, por eso yo creo que hay que establecer mecanismos adecuados para que eso se pueda desarrollar con la máxima eficacia y eficiencia posible, que hasta ahora sí que creo que no se está desarrollando» (S). «Creo que debe haber un mecanismo de coordinación entre la Administración del Estado y la Administración de la Junta de Andalucía en el cual la dependencia administrativa podría ser la Junta de Andalucía y la dependencia orgánica que estuviera a nivel del Estado. Eso supondría darle muchísima mayor operatividad. Yo estoy convencido que si hoy los inspectores tuvieran una dependencia más directa de la Junta tendrían muchos más medios de los que tienen hoy día con el Estado» (S).

V. PATOGRAFÍAS DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE EMPLEO. IDENTIFICACIÓN, ANÁLISIS, E INFERENCIAS EN EL DISCURSO SOCIAL

Expuestas las valoraciones de índole general, nos detendremos ahora en aquellas críticas más particulares puestas de manifiesto en el discurso, y utilizaré intencionalmente el término *patografía* para rubricar este epígrafe. Nuestro mercado de trabajo adolece de una problemática propia que singulariza su caracterización estructural, pero muchos condicionamientos son, en puridad, «efectos perversos» que particularizan la fisonomía de dicho mercado y el sentido de las acciones llevadas a la práctica⁶⁹. Pienso entonces que la palabra «patografía» es idónea porque, amén de su raíz connotativa, sugiere un horizonte de padecimientos que predeterminan (cuando no lastran) el desenvolvimiento de tales acciones públicas, aparte de servir de mapa conceptual para integrar los perjuicios que acarrear los aspectos objeto de crítica. Ya vimos el sesgo de escepticismo que deprecia la valoración general de dicha temática, pero como comprobaremos seguidamente ese proceso de categorización vuelve a repetirse cuando se examina cada «patogénesis» de forma particular. Para ello abordaré cuatro temas: estructuras y políticas de empleo, acciones incentivadoras, y gestión empresarial del empleo.

a) Redes y estructuras de empleo

El primer tipo de críticas tiene un alcance infraestructural pues hunden sus raíces en la configuración orgánica de las redes de empleo. En efecto, el discurso social resalta las disfuncionalidades operativas que supone interactuar en un tejido demasiado atomizado de órganos y agentes intermediadores. Ya observamos antes que la «descoordinación», la «dispersión», la «desorientación», la «falta de contacto con la realidad», o el no tener un «proyecto global integrado», son refutaciones muy compartidas cuando los expertos manifiestan su visión de tales políticas públicas⁷⁰, de ahí que una de las inferencias

⁶⁹ Para una visión retrospectiva de dicha problemática, comparando la pervivencia de tales efectos, cfr. nuestro análisis, *Consecuencias de la flexibilidad y la desregulación en la configuración del mercado de trabajo y en la ordenación de las relaciones laborales*, Ponencia pronunciada en el Segundo Foro de Tendencias Sociales, Editorial Sistema, Madrid, 1998, pág. 287 y sigs.

⁷⁰ «Las administraciones están muy dispersas y no hay coordinación» (TE)/. «Se pierde mucho tiempo; hay mucha gente y se gasta mucho tiempo mareando la misma perdiz» (TE). «Hay una desorientación absoluta, y además una falta de contacto con la realidad empresarial» (E)/. «Hay un grave problema de descoordinación. En Andalucía, por ejemplo, tenemos Andalucía Orienta, pero hay otras cuarenta actuaciones más, y la relación existente es muy relativa. No hay transferencia de información lo suficientemente buena para que todos estén orientados» (EA)/. «En realidad no hay un proyecto global integrado» (TE)/. «El tema es que no hay una política de empleo articulada o estructurada, no existe. Las políticas de empleo o las políticas sociolaborales son el resultado de una conjunción de actuaciones en muchos

dialécticas del discurso concatene inmediatamente una batería de críticas con esa imagen inicial peyorativa: desde heurísticos contundentes que transmiten una sensación general de ineficacia, incompetencia, irresponsabilidad y falta de confianza en la administración, hasta la descripción de acciones concretas de mayor potencia devaluadora, cuyos reproches van desde la «dilapidación de partidas económicas», la «dispersión de recursos», la no asunción de responsabilidades, hasta el solapamiento de actividades y proyectos de empleo⁷¹.

Profundizando en las causas motivadoras de esta situación, se aducen varias raíces explicativas. Late, en primer término, una imagen global de anquilosamiento, disfuncionalidad y fallos adaptativos de la administración a las rápidas transformaciones del mercado de trabajo. Sabemos que la racionalización de la administración ha sido un proceso acometido desde hace años bajo «fórmulas manageriales empresariales» en el sector público, pero ese esfuerzo se antoja mucho más necesario en aquellos segmentos de la burocracia que tienen un contacto directo con el empleo, máxime si participan de forma inmediata en la gestión, control o intermediación del mismo. Esta apreciación ilustra la imagen que disocia el funcionamiento del mercado de trabajo con su actividad administrativa de fomento, y más en concreto los reproches que se vierten contra la rigidez de sus estructuras o su desconexión con la realidad empresarial y económica⁷². Pero es más, si descendemos al segundo nivel territorial y reconstruimos las valoraciones elaboradas con respecto a las Autonomías en esta etapa de reformas institucionales, las CC.AA. llegan a conceptuarse como entes «fagocitadores» que no cejan de reivindicar mayores ámbitos de competencia. Más gráficamente aún, son presentadas en escena bajo el ropaje de un «animal depredador a la caza de competencias»⁷³ que, sin embargo, y una vez asumidas éstas en la práctica, son gestionadas de manera ineficaz, en especial cuando falla la coordinación *multinivel* entre los dos poderes territoriales del Estado⁷⁴.

niveles, ministerios consejerías... y están sometidas al desarrollo de otras políticas que se han considerado más importante» (P). Sobre el concepto teórico «redes de empleo», vid. mi estudio, «Sistema de empleo, redes de empleo y derecho social del empleo...», op. cit.

⁷¹ «Los empresarios tienen mucha falta de confianza en el servicio público. Se difunden las ayudas y luego no existen. Son mentira» (TE)/. Al final, todos hacen lo mismo, y para colmo no están funcionando bien. Haría falta montar mejor las estructuras y las relaciones entre ellas» (E)/. «Con una causa no explicamos todo. Está la dejación de funciones por parte de quien corresponde. Es que aquí todo el mundo... pero a alguien hay que pedir responsabilidades si esto no funciona» (TE)/. «Hay una dispersión de recursos impresionante, que además corre el riesgo de acentuarse mucho más» (Ex)/. «Lo suyo es la integración, no la dispersión» (Ex).

⁷² V.gr. «(La administración pública) ...no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades ni de modernizarse. Lo primero pasa por reconocer que el destinatario último es el empresario. Y en cuanto a lo segundo, la administración no se adapta, su maquinaria es demasiado pesada» (Ex).

⁷³ «La comunidad autónoma y sus políticos son animales depredadores, van a la caza de la competencia, pero luego no son capaces de digerirla» (Ex).

⁷⁴ «...todas las competencias que se han producido íntegras han funcionado mejor que aquéllas que se han realizado cuando han venido de forma compartida... Por ejemplo, en el

Un segundo bloque de objeciones apunta a la densidad de entidades, órganos y sujetos que interaccionan en la gestión del empleo. Sabemos que la descoordinación institucional es una crítica generalizada hacia este segmento de políticas públicas debido a la compacidad de empresas y órganos especializados que convergen en la intermediación laboral, pero a este dato cuantitativo hay que añadir una no menos compleja heterogeneidad cualitativa con entidades de naturaleza muy dispar que incluso operan bajo coberturas jurídicas diferenciadas (v.gr., oficinas públicas de empleo —ora Estatales, ora Autonómicas—, fundaciones —ora públicas, ora semipúblicas—, agencias de colocación, empresas de inserción, etc.). Para mayor abundamiento, son estructuras yuxtapuestas con otros ámbitos de incidencia, desde planes sectoriales de empleo, activación de yacimientos, consorcios, contratos-programas, e iniciativas muy variadas de reactivación territorial o económica. Y aunque las Autonomías canalizan institucionalmente una cuota cada vez mayor de acciones de empleo, también convergen con otras iniciativas regionales no encuadradas bajo dicho ámbito, ya porque se acometen sobre el marco de una región (mancomunidades, comarcas) o porque se incoan bajo el ámbito local del municipio (v.gr., pactos locales por el empleo)⁷⁵.

Ahora bien, la descoordinación institucional que adolece nuestra temática se acrecienta con prácticas enraizadas en las Comunidades Autónomas que atomizan todavía más la densidad de dicho mapa orgánico. Pensemos ejemplificativamente en las reestructuraciones del espectro de Direcciones Generales o Territoriales en el seno de las Consejerías cuyo diseño sea impulsado por razones políticas⁷⁶; repárese en las decisiones departamentalizadoras de aspectos conectados con el empleo que no obstante su división funcional guarda una relación indisoluble con el mismo⁷⁷; o colaciónese las reestruc-

INEM, disgregándose una parte de políticas activas por un lado y políticas pasivas por otro, con funcionarios en una misma oficina con una cantidad de problemas tremendos... En Justicia sucedió lo mismo: personal de justicia por un lado, jueces por otro, los jueces dependen de una parte, los funcionarios dependen de otra... creo que se están generando tantos mecanismos que se están pisando las competencias unos a otros» (S). Respecto del concepto ordenación «multinivel» del derecho al empleo, vid. nuestro análisis, «Sistema de empleo, redes de empleo y derecho social del empleo...», *ult. cit.*

⁷⁵ Subrayamos, por todas, la contundencia de la aseveración siguiente: «Aquí todo el mundo habla de empleo cuando hay demasiada gente organizando el cotarro» (Ex).

⁷⁶ V.gr., «El tema de fondo es éste: ¿Cuántas Direcciones de empleo se han creado? ¿Y cuántos conflictos existen incluso entre ellas mismas?» (A). «No hay un órgano que nos rija a todos» (TE). «Hay que implicarse más e inducir a que se coordinen las Consejerías» (TE). «La Junta (de Andalucía) monta unos tinglados y luego... Hay mucho organismo haciendo lo mismo. «Quizá los tengamos un poquito mareados a los empresarios» (TE). «Lo importante es coordinar, no tanto programita» (TE).

⁷⁷ «Ahora, que cada Consejería llegue con un elemento nuevo mezclándose competencias... porque ahora no se sabe, tenemos, por ejemplo, el tema de autónomos. Los autónomos individuales son de (la Consejería) de Empleo, mientras que los (autónomos) colectivos son de la (Consejería) de Innovación, Ciencia y Empresa. ¿Qué diferencia hay entre un autónomo que se busca la vida por sí solo a aquel que lo que hace es asociar el trabajo en una sociedad anónima laboral y que son autónomos también?... ambos defienden el trabajo

turaciones incoadas por la Presidencia de una Autonomía que reorganice gubernativamente el esquema de Consejerías sin poder empero eludir su incidencia sobre el funcionamiento de determinadas áreas administrativas o sectores estratégicos para el empleo pese a entrar en convergencia o incluso colisión departamental⁷⁸. De esta manera, puede generarse un panorama de decisiones en principio racionalizadoras de la gestión orgánico-funcional del empleo que sin embargo vienen lastradas por decisiones acometidas en la dinámica basal del juego político (sin olvidar los personalismos en los cargos y las estrategias para progresar en la carrera política), lo cual puede activar o desactivar las estructuras burocráticas o los programas de empleo incoados para un determinado fin, incluso una vez demostrada la eficacia de sus acciones en tales espacios regionales.

El tamiz desorganizador que empaña las acciones comunitarias de empleo sería entonces un reflejo de un contexto demasiado profuso de actores, cuya densidad se apelmaza todavía más con el establecimiento de una estructura reticular muy difusa en tales ámbitos autonómicos. Pero a los adjetivos «profuso» y «difuso», que sin duda transcriben crípticamente un escenario desordenado de la gestión del empleo en los niveles autonómicos, podría adicionarse un tercer elemento añadido de complejidad que cualifica dicho mapa conceptual desvalorizante, como es la instrumentalización política, consociativa e interesada de tales acciones públicas. Muchos expertos denuncian la creación de agencias, empresas, consorcios, o mecanismos intermediadores en su variada amplitud tipológica, que se instituyen por pura cooptación de espacios de poder y en aras de obtener mayores márgenes de autonomía e iniciativa política⁷⁹. Lógicamente, ello altera cualquier orden lógico estructural pues se crean instituciones sin demasiado fundamento pero luego se supera esta artificiosidad con argumentos justificativos que legitimen su creación y subsistencia última, de ahí que el discurso critique la conversión de tales entidades en cotos autónomos con vocación autogestio-

pero que si lo hacen de forma individual dependen de una Consejería y si lo hacen de forma colectiva dependen de otra. Esto es un lío» (S).

⁷⁸ V.gr., «Esta forma de operar es poco válida. No vale porque hay otras Consejerías que desarrollan políticas que tienen relación con el empleo y el desarrollo económico de la zona. Por ejemplo, si hablamos de políticas industriales tiene que haber infraestructuras, suministro energético... luego está la consejería de educación, en temas de formación profesional, y si queremos orientar la actividad económica la formación debe estar paralelamente resuelta» (S). «Lo suyo sería unión de economía y empleo, tal como lo contempla el Estatuto de Autonomía. Si no, corremos el peligro de separar la demanda de la oferta de empleo» (Ex).

⁷⁹ «...es que la autonomía que se concede a los organismos encargados de ejecutar las políticas de empleo es muy amplia, sin duda demasiado amplia, y luego no hay apenas control sobre ellos» (TE). «Aquí quien no tiene una empresa pública, una Agencia Pública Empresarial, o una Agencia Especial es como el profesor que no tiene un power point: no tiene nada. Aquí quien no tenga un power point es que no tiene nada. Así que pon un power point en tu vida porque si no, no puedes triunfar. Bueno, pues aquí quien no tiene una Agencia Pública Empresarial, es decir, una Empresa, o una Fundación... que es el instrumento que sirve para vulnerar o para soslayar los asuntos de la intervención pública...» (S).

naria a los que por otra parte se atribuyen importantes segmentos de las acciones de empleo.

El sentido de las opiniones, incluso las metáforas utilizadas en su narración, ilustra lo expuesto con evidencia persuasiva. Hay quienes llegan a conceptualizar a algunos órganos intermediadores y agentes de empleo como «reinos de taifas» donde «cada uno va por libre», en cierta manera debido a su creación por razones de oportunidad y clientelismo político, influencia reticular y al socaire de intereses materiales agregados⁸⁰. A título ilustrativo, se puede colacionar la red de programas mixtos de empleo-formación canalizados a través de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo, cuestionándose en estos casos su creación interesada o su subsistencia mediante programas que se prorrogan en el tiempo sin apenas modificaciones⁸¹. Igual de contundentes son las críticas a la ineficacia de los módulos formativos impartidos por tales entidades, sobresaliendo entre ellas la politización que son objeto tales órganos. E iguales reparos se esgrimen contra su utilización en connivencia con los sindicatos⁸² o su instrumentalización por los poderes municipales⁸³, los cuales se hacen extensibles a una variedad de

⁸⁰ «Cada órgano quiere su parcela, su reino de taifa, y que nadie le toque en esa parcela: sus propios orientadores, sus propios recursos, controlar sus contratos, etc...» (EA). «Lo primero que habría que hacer es convencer a la gente, para mí es clave. Lo que ocurre es que aquí en las políticas de empleo cada uno defiende una determinada parcela de intereses, sus intereses» (TE). «Aquí tenemos Andalucía Orienta, la Red Araña, luego la cámara de comercio tiene su propio servicio de orientación... y para colmo cada uno va por libre» (E). «Se supone que deben servir para coordinar las políticas de la Junta, de los agentes económicos y de los ayuntamientos. De hecho, en las comisiones hay representación de los ayuntamientos, municipios y provincias, sindicatos, empresarios y delegado de empleo. Se supone que deben converger y existir canales para compartir las experiencias. Por ejemplo, el ayuntamiento ofrece suelo industrial, la Junta invierte en infraestructuras y cada uno trabaja en su sitio. Sin embargo, luego la Junta de Andalucía va a su bola, y los demás se convierten en acompañantes...» (S).

⁸¹ «Te encuentras con cuarenta herreros en el pueblo... y te preguntas, ¿pero bueno, cuántos herreros hacía falta realmente en la Escuela de...? ¿No hubiera sido mejor traer un herrero de Murcia, otro de Logroño para solventar ese problema en vez de crear una Escuela? Porque al final las personas que se han formado ahí no tienen un espacio donde poder desarrollar su formación» (P). «Sí. Tenemos unas casas fantásticas que al final han repercutido en la zona. Pero a lo mejor tenemos parte de culpa al crearlas... un exceso de proteccionismo hacia las zonas rurales... al final lo que en verdad se ha hecho sólo es rehabilitar un espacio» (TE).

⁸² «La inserción a través de talleres de empleo o casas de oficio... son instrumentos peligrosísimos... se tiene a liquidar el servicio de empleo estatal... deja mucho que desear la manera cómo se otorgan, no es nuevo. Para empezar, están condicionadas por la fuerza de los sindicatos: Comisiones y UGT por goleada, y no nos olvidemos del color de los ayuntamientos a la hora de ser autorizadas. Después, los proyectos dejan mucho que desear con las necesidades reales. Los directores, gerentes, son viveros... permanecen en el tiempo como si fueran funcionarios... No, no están canalizando una inserción adecuada... si su actividad dura un mes, ¿cómo va a producirse la inserción? Tienen que tener más trascendencia, prorrogarse su mantenimiento en el tiempo pero sin eternizarse» (Ex).

⁸³ «Se dice que el problema radica en que no se invierte, pero no es cierto. Hay una gran inversión en formación, talleres de empleo, casas de oficio. Lo que hay que erradicar son

agentes, consorcios territoriales y entidades creadas bajo el paraguas de las Autonomías. Esto da lugar a un solapamiento de instrumentos creados bajo el paraguas de las propias Consejerías⁸⁴, destacando aquí muy especialmente la tendencia a externalizar la gestión pública a través de agencias, empresas o fundaciones en dichos ámbitos regionales. Es más, se denuncia la creación de estructuras reticulares instituidas incluso extrapresupuestariamente y sin soporte legal mediante transferencias corrientes. De ese modo, se externaliza la dirección de asuntos que con anterioridad eran gestionados por la propia CC.AA. bajo fórmulas que confieren a los poderes autonómicos un control político de tales estructuras, especialmente con el nombramiento de los cargos encargados de dirigir tales organismos⁸⁵.

algunos agentes que intervienen en dichas políticas. Cuando un alcalde dice que yo quiero una escuela taller, tiende a convertirla en mi escuela taller. Y el objetivo no es ése. Su objeto es formar alumnos, darles un oficio para que encuentren empleo o puedan tenerlo. No se pueden usar las escuelas para arreglar el mobiliario urbano, si no seguiremos teniendo a la gente desempleada. La formación es y debe seguir siendo el objetivo primordial, no invertir las reglas, dando formación para tener un local o tener mano de obra ocupada» (Sa). «Otro de los problemas que tienen los talleres de empleo es que como técnico tu llegas y te encuentras con la presión que ejercen los alcaldes. Tu vas con la idea de hacer una selección con un determinado perfil y preparación, alguien que tu sepas que luego a partir de ahí va a terminar dedicándose a ese sector. Llega la selección, llega la comisión, y te encuentras que el alcalde ha hablado previamente con los técnicos y dice: a éste hay que entrarlo porque me hace mucha falta... o éste hay que entrarlo porque le hace mucha falta» (TE).

⁸⁴ A título ilustrativo, cfr. la narración al hilo de la estructura reticular creada en el seno de la Junta de Andalucía: «Para referirme a empleo: SAE (Servicio Andaluz de Empleo): cuenta con una dirección provincial que coincide con la figura del delegado provincial de la consejería; con unas UTDLTs, que dependen de la Consejería y que también actúan en el territorio; y para colmo ahora generamos unas estructuras, llamadas ATIPES, en territorios también determinados donde se mezclan las UTDLTs, las oficinas de empleo, y... y un lío que no se sabe claramente por dónde... Pero no es eso sólo. Eso lo mezclamos con las competencias que generan otras Consejerías. Ejemplo: Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, con una fundación que tiene Red andaluza de Empresa, o de Emprendedores, que se mezclan con escuelas de Empresa, con centros de atención... que hacen el mismo trabajo que las UTDLT en la Consejería de empleo. Por tanto se está generando una estructura que lo que se está dando, en términos coloquiales, es bofetadas para coger clientes, están compitiendo por coger clientes. Yo creo que a nivel comarcal, a nivel territorial, una figura de la junta, solo y exclusivamente, que sea capaz de dar respuesta en ese territorio a las políticas de la Junta pues creo que sería lo más factible» (Sa).

⁸⁵ Aparte de ello, tampoco escasean las críticas al funcionamiento de las fundaciones en la ordenación de las relaciones laborales: «Las fundaciones son de locos: contrataciones fraudulentas, temporalidad, contratos en fraude de ley encabalgados sin solución de continuidad, y una vez tejida la red ¿cómo das marcha atrás?» (Ex). En la misma línea ilustrativa apuntada en la nota anterior, cfr. nuevamente la siguiente narración: «La Junta debería parar, parar, y darle una pensada a la Administración Institucional que tiene... Que por cierto no está regulada, está regulada en el 2007 con una nueva ley de la junta de Andalucía, y ordenar qué es lo que quiere, porque además tienen órganos de ese tipo creados por ley que se someten a la ley de presupuestos de la junta, pero los que no están creados por ley funcionan por transferencias corrientes y transferencias de capital de las respectivas Consejerías, teniendo el 100 por 100 la consejería en su... en su tinglado... Por ejemplo, la Faisem (Fundación Andaluza para la integración Social del Enfermo Mental) está creada por ley y esa aparece en los presupuestos generales de la Junta, pero Fafes no aparece, aparece como una fundación sin ánimo de lucro

Considerando la densidad de redes institucionales antes descritas, no es extraño que la figura del «político», y más en concreto el perfil del político autonómico, se desdeñe de manera peyorativa en la construcción ideográfica del empleo. De hecho, el discurso hace recaer sobre dicho perfil una cuota exponencial de responsabilidad, hasta el extremo de atribuir a tales sujetos gran parte de los defectos detectados en el diseño de las estructuras funcionales y organizativas encargadas de su gestión en tales ámbitos⁸⁶. No en vano, los expertos enfatizan con especial tono de advertencia los efectos a los que deriva el escenario descrito, los cuales no se ciñen a la descoordinación organizativa ni a la tópica difuminación de responsabilidades políticas puesto que se hacen extensibles a los riesgos ya evidenciados de desnaturalizar las instituciones⁸⁷.

b) Políticas de empleo: modelo general y vertientes particulares

El segundo bloque de apreciaciones incide con mayor especificidad sobre las políticas de empleo, temática donde las opiniones proliferan valorando su significado y su eficacia práctica. Como categoría analítica es un rótulo con una gran amplitud conceptual, lo que por otro lado resulta explicable debido a la multitud de variables que interaccionan en dicho segmento de actuaciones públicas⁸⁸. Así con todo, podríamos iniciar el análisis resaltando de nuevo el tamiz peyorativo que impregna la materia desde dicho terreno ideográfico. En efecto, las opiniones de los expertos manifiestan una idea global de reprobación cuando evalúan la política de empleo como categoría valorativa. Especialmente, se comparte la crítica al hilo de su ejecución material y de los resultados prácticos alcanzados pese a la cantidad de recursos económicos, organizativos y humanos destinados a ello⁸⁹. Ahora bien, tras esta primera

en el que le pasan dinero a través de programas por capítulos... o la Frae, Fundación Red Andaluza de Empresa. Esto es un lío. O la fundación de drogodependencia. Aquí sólo hay dos fundaciones creadas por ley, que es la Faisem y la Fundación de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad, pero la fundación de drogodependencia, que es también de esa consejería, no aparece en los presupuestos; aparece como transferencia, como que recibe transferencias corrientes. Como ves, un lío. Y eso es realmente problemático, no te puedes hacer una idea. Los que estamos al día del tema sabemos qué es lo que pasa...» (Sa).

⁸⁶ «Los políticos se pegan por un consorcio o por una agencia, especialmente por el caché que da esta última, y no lo olvidemos, por los sueldos» (Ex).

⁸⁷ «Tenemos muchos instrumentos que al final se convierten en reinos cerrados y que además despliegan una utilidad política... no acaban cumpliendo la finalidad para la que se han pensado; se convierten en otra cosa» (S)/. «¿La Consejería de Empleo? Sólo hace un papel maniqueo de autobombo y complacencia de política social» (A).

⁸⁸ A modo de ejemplo, la mera combinación de parámetros funcionales, sectoriales y territoriales (v.gr., la tríada de políticas activas, pasivas o formativas, frente a su aplicación a nivel estatal, autonómico, regional o municipal) abre un panorama multifacético sobre un escenario intrínsecamente cambiante y complejo.

⁸⁹ «El tema, la realidad final, es que en verdad no hay una política de empleo bien articulada» (P)/. «...demasiados esfuerzos y muy pocos resultados» (S)/. Sí hay una inmen-

impresión, circunvalar sobre la desconexión existente entre el tejido productivo y la articulación de ciertas políticas sociolaborales, el discurso hace matizaciones de interés cuando luego detalla los hechos que infieren dicho sesgo identificando las posibles causas devaluadoras.

Un primer tipo de argumentos vuelve a incidir en la construcción del modelo de política de empleo imperante o su filosofía inspiradora última. Las motivaciones que se aducen son aquí reiterativas y coincidentes en muchos extremos, no obstante resaltaremos dos ideas que añaden una fuerza explicativa adicional. La primera ostenta una vertiente pragmática, y gira sobre una idea general de improvisación y desarrollo inercial en el desenvolvimiento de las políticas de empleo. A juicio de los expertos, muchas acciones se llevan a cabo mediante una metodología de «ensayo y error» sin acometer correcciones sustanciales una vez que son ejecutadas en la práctica⁹⁰. La segunda idea presenta, sin embargo, una vertiente más teórica pues infiere el basamento dogmático sobre el que se construyen tales acciones públicas. Para algunos agentes sociales y técnicos de empleo, tales políticas tienen un fulcro estratégico que condiciona su configuración inicial y su desarrollo aplicativo, cual es el hecho de construirse sobre la *figura del desempleado*⁹¹. En su opinión, el centro de gravedad de tales medidas gravita en demasía sobre dicho gozne, lo cual explica, por ejemplo, que muchas acciones se limiten a cumplimentar un expediente teórico cuya trascendencia es en puridad formal en vez de incidir en las exigencias cualificaciones requeridas por el mercado de trabajo, lo que acentúa la disociación entre las necesidades reales de las empresas y la oferta formativa dispensada institucionalmente.

Centrándonos en el examen argumental del discurso, se esgrimen razonamientos al albur de las disfuncionalidades más notorias de las políticas de empleo. Obviamente el listado de «patografías» resulta aquí abultado en extensión e intensidad explicativa, sin embargo las objeciones suelen bascular sobre dos de los estadios fundamentales de dichas políticas: su diseño previo y su aplicación material. En realidad se trata de un binomio insertado en el ciclo vital de cualquier política pública, desde su inclusión en la agenda hasta la evaluación final de los resultados, pero como veremos son sendas fases de especial relieve pues además de ofrecer claves muy elocuentes

sidad de programas, leyes, normas, partidas presupuestarias... ¿y luego qué?» (TE). «...si echamos agua al cubo, sale agua por todas partes»; «...pero es que está todo inventado... sólo se añaden retoques para dar el pego» (Ex).

⁹⁰ V.gr.: «No hay ningún instrumento, puntos de enlace de lo que se hace en un sitio y en otro. Operamos en muchos casos de forma experimental, lanzamos un experimento y esperamos a ver cómo sale» (S).

⁹¹ V.gr.: «Cada uno pide lo que se le ocurre, pero todo se monta sobre la figura del desempleado y no sobre las necesidades formativas de la empresa» (Ea). «La clave es ésa: ¿Cómo hemos articulado las políticas de empleo? Pues dirigiéndolas a la demanda» (Ex). «Trabajar desde la perspectiva del desempleado es algo muy erróneo. A lo mejor hay que hacer otros esfuerzos, por ejemplo desde el comercio, infraestructuras, etc.» (TE).

sobre las deficiencias más representativas de tales políticas ilustran sus centros neurálgicos junto a las alarmas de mayor calado.

Para empezar, sobresale una objeción que atribuye a las acciones de empleo un fallo estructural en su diseño previo como política pública, como es el «desconocimiento» o desconexión de la realidad sobre la cual van a ser implementadas. Muchos expertos y técnicos de empleo denuncian la insuficiencia (incluso ausencia) de un diagnóstico previo que detecte verdaderamente las características del entorno y las potencialidades del mismo, tanto a nivel de posibilidades de negocio como cualificacionalmente a nivel de recursos humanos. Es una objeción que se personifica mucho en la temática de los yacimientos de empleo, pero que puede hacerse extensible a la vertiente analítica de dichas acciones en su concepción general y multifásica⁹². Pues bien, este defecto confirma el distanciamiento ya aludido entre el examen previo y planificado de tales medidas con respecto de su aplicación material, reiterándose así la ineficacia práctica de tales acciones públicas.

Otra crítica versa sobre la implementación de proyectos «de cortar y pegar» que reproducen otras experiencias ya en un sentido inercial o por pura emulación burocrática⁹³. Asistimos a una práctica muy extendida en el seno de las estructuras y redes de empleo que lleva a extrapolar protocolos de actuación parecidos e incluso idénticos y cuyos contenidos vienen a ser aplicados por razones de oportunidad política o al albur de intereses mucho más espurios. Un ejemplo de ello es la asunción de proyectos con financiación institucional que ponen en práctica planes de empleo asociados a la recabdadación de fondos comunitarios pero que sin embargo no guardan conexión con el contexto productivo ni con la proyección futura del tejido socioeconómico, liquidando luego para mayor abundamiento las partidas económicas correspondientes para ultimar los plazos de ejecución sin demasiado rigor funcional⁹⁴. Con ello, además de incrementar el hiato entre la vertiente teórica y

⁹² «Yo entiendo que no se ha hecho nunca un diagnóstico previo adecuado, y ese diagnóstico previo nos lleva a no conocer la realidad. Y no sólo no conocerla sino además ignorarla» (P)./ «Con el tema de los yacimientos siempre detecto una falta de conocimiento previo de la realidad. Planteamos que necesitamos unos servicios a domicilio, magnífico: personas mayores y tal... pero antes de competir con el ayuntamiento que ofrece ese servicio a lo mejor no conocemos el alcance real de esa necesidad, la vemos sobre el papel pero luego no sabemos llevarla realmente a la práctica» (TE).

⁹³ Ilustrativamente: «Los programas son corta y pega. Andalucía Orienta, por ejemplo, es el programa de inserción profesional de 1993. Está todo inventado, y sólo se añaden retoques para dar el pego» (Ex)./ «Se va por inercia, luego ya se inventará alguna otra iniciativa, encaje o no en la ley» (TE)./ «Todo es más de lo mismo» (TE).

⁹⁴ «Nos llega una iniciativa de fondos europeos para la integración de minusválidos... Me dicen: lo primero que vamos a hacer es decirles a las empresas de la región los costes tan baratos que supone contratar a un sujeto de dicho colectivo... porque tienen bonificaciones, porque además de las bonificaciones tienen ayudas... Y yo les pregunto a estos compañeros de Asuntos Sociales: ¿Pero sabéis cuántos minusválidos tenemos que puedan o que quieran hacer eso? Me dicen: no. Pues preguntadle entonces a un minusválido con una pensión de minusvalía cobrando 450 euros que queréis mandarlo a empresas de la madera para lijar

práctica de tales políticas, aumentan las desconexiones en la detección de las potencialidades reales de empleo desde el mismo momento que se proyectan dichos planes, impregnando de nuevo la concepción de tales políticas bajo un sesgo formalista más aparente que real⁹⁵.

Pero como decíamos, el distanciamiento en la detección de las potencialidades reales de trabajo se extiende a la evaluación de las políticas de empleo, fase final en la que el discurso vuelve a mostrar un sentido sobremano crítico. Precisamente, gracias a la fase final evaluadora se detectan los resultados logrados tras la implantación de tales iniciativas, y lo que es más importante, se corrigen las disfuncionalidades aplicativas al hilo de su concreción material. Sólo de esa forma, con la recabación objetiva de datos y su análisis correlativo, pueden rectificarse los defectos funcionales u organizacionales en aras de una ejecución performativa de las políticas públicas. Sin embargo, el análisis y la autocrítica están muy ausentes en el segmento de acciones que nos ocupan, lo cual resulta llamativo ante la pluralidad de agentes y evaluadores potenciales que interactúan sobre un mismo eje temático. Entre las posibles explicaciones de ese déficit evaluativo de las acciones de empleo, se apunta el hecho que tales medidas sean articuladas a través de objetivos⁹⁶. Así con todo, bien sea por su gestión mediante agencias, por la utilización de criterios manageriales, o por la dinámica política subyacente, lo cierto es que la ejecución de los planes de empleo mediante resultados termina siendo un condicionante que lastra la aplicación práctica de medidas correctoras.

A título ilustrativo, resulta sintomática la valoración dispensada a las políticas de *formación profesional*. Para empezar, el discurso transmite un mensaje según el cual se adolece de una desconexión, total en unos casos, relativa en otros, de las medidas formativas respecto de las exigencias cualificacionales demandadas por las empresas, reivindicándose por ello una reconducción funcional hacia las necesidades profesionales verdaderamente requeridas por el tejido productivo⁹⁷. Ahora bien, la narración tamiza luego la

perdiendo la seguridad de su pensión... con lo que aquel dinero tan maravilloso que íbamos a dar a las empresas no sirve para nada...» (TE).

⁹⁵ V.gr.: «Ocurre que estamos muy apartados de esas realidades europeas, porque al fin y al cabo estamos todos en el mismo mercado, pero no sabemos nuestro territorio, la realidad de nuestros territorios o las necesidades de nuestro territorio» (TE)/. «Yo tenía unos chicos que estaban en un proyecto trabajando con piedra de molinaza y de pronto observamos que tenemos en casa tres trabajadores... no se cubren los pedidos... No habíamos descubierto que ese tipo de piedra está siendo requerida en un montón de nuevas casas, piedra que además es trabajada... Esos chicos sí lo habían visto, pero nosotros no... con lo que a lo mejor es que no conocemos la realidad, no tenemos conocimiento de esa realidad» (TE).

⁹⁶ «Al final cumplimos los objetivos, que son los que vienen marcados por la autoridad autonómica, pero se deja en el aire lo más importante: los ajustes, sin mover estructuras, salvo a veces en la cúspide de la pirámide política» (E).

⁹⁷ «Hay una desconexión total con la formación real requerida por las empresas» (Ea)/. «Entonces, si esas políticas de empleo se dispersan por temas políticos... si lográramos re-

concreción de esta crítica, pues salvando la claridad de ideas entre empresarios y técnicos de empleo, que sí describen perfiles y requerimientos cualificacionales o el tipo de destrezas tendenciales sobre las que debiera incidirse en líneas hipotéticas de trabajo⁹⁸, se objeta con frecuencia la impartición de módulos de formación heteroconfigurados que cubren un expediente teórico-formal y que adolecen de sentido en determinados contextos⁹⁹. La crítica se dirige enfáticamente al subsistema de formación profesional en su conjunto¹⁰⁰, aunque se extiende hacia los pilares del sistema educativo, como es el caso de la formación universitaria. Esta última es concebida como un fulcro donde prevalecen los componentes teóricos a fuer de su distanciamiento de la realidad y de la dinamicidad adaptativa del entorno, lo cual convierte la formación en un *filtro credencialista* que suple los mecanismos de selección de personal abaratando sus costos¹⁰¹.

Entre los argumentos barajados, el discurso refuta el clientelismo soterrado y el juego de intereses que subyace en buena parte del sistema de formación profesional. De hecho, sobresale una crítica muy generalizada acer-

conducirlas hacia las verdaderas necesidades profesionales, yo creo que esto sería totalmente diferente» (TE).

⁹⁸ «Creo, por otro lado, que los cursos de formación, bajo mi punto de vista, deberían tener tres líneas maestras: 1) Idiomas, comercio internacional, informática, transporte; 2) Desarrollo sostenible (control del agua, biodiversidad, energías renovables); 3) Servicios orientados hacia la calidad (gastronomía, enología, ocio)» (E).

⁹⁹ «Por ejemplo, hay cuarenta cursos de informática. Alguien debería decir que no es idóneo ni adecuado realizar cursos de office, sino más bien, por ejemplo, de diseño por ordenador. Pero motu proprio nadie se aparta de esos caminos trillados...» (Ea).

¹⁰⁰ «Seguimos incidiendo excesivamente en el tema de los licenciados, cuando a lo mejor lo que pasa es que nos hemos olvidado de una formación profesional que es básica, que existía, que era además bastante buena en la idea de lo que fueron en su momento las universidades laborales y que en realidad son los verdaderos profesionales que necesitan las empresas, esta clarísimo (TE)». «Por ejemplo, Artes Gráficas. Es un sector con una innovación tecnológica impresionante. Pues bien, la mayoría de los trabajadores se han quedado fuera del mercado de trabajo. No hay gente formada, y hay además tantas especialidades... Es que tiene carencias de mano de obra, y las empresas se están quitando los trabajadores cualificados unas a otras. El problema es cómo articulamos un ciclo formativo en un sector, como ése, donde la tecnología es carísima, y un mal uso de las máquinas puede inutilizarlas» ... «Falta entonces esa agilidad de movimiento» (Ea).

¹⁰¹ «La universidad ha estado siempre muy desconectada de la realidad. Ha sido el aparadero de posibles desempleados durante los últimos veinte años» (P)!. «Cuando vas a una empresa en un proceso de selección y preguntas, ¿quiénes son los titulados, te das cuenta que es una forma de seleccionar personal que abarata mucho los costos de selección. Luego, esos titulados trabajarán en otras cosas» (P)!. «Estamos ante un problema de cambio de mentalidad. A la universidad se va a buscar un título, y más principalmente en carreras como derecho. Eso explica que a mí no me interese escuchar al bufete de Garrigues, porque Garrigues no me va a aprobar las oposiciones, a mí Garrigues me da igual. Estoy hablando de mentalidad, esto es así» (P)!. «¿Que de quién es la culpa? Habría que tratar otros temas, pero es verdad que la universidad ha estado muy desconectada de la realidad. Antes se venía a estudiar porque la universidad daba un título el título daba trabajo»; más ampliamente sobre estos extremos, vid. mi estudio «La inserción laboral de los titulados universitarios...» (TL, n.º 100, cit.).

ca de las estructuras creadas institucionalmente para canalizar las acciones formativas. De forma críptica, la formación llega a ser calificada como un «un truco», un «montaje» impulsado instrumentalmente bajo el paraguas de los poderes públicos para favorecer determinados intereses, tejer una red de academias, o incluso reforzar el papel de los sindicatos, hasta el extremo de concebirse dichas redes como un subterfugio indirecto para la financiación de las corporaciones colectivas¹⁰². Visto así, no resulta extraño que proliferen las críticas hacia las políticas regionales de empleo y que se anuden con esa nota de escepticismo valorativo ya mencionada, no sólo por esa imagen ideográfica de «reparto de pastel» que infiere mediante redes tejidas al albur de relaciones afines o de proximidad ideológica, sino por las prácticas fraudulentas que, según los expertos y técnicos de empleo, son generadas mediante la creación y funcionamiento de tales estructuras¹⁰³.

De todo lo expuesto podríamos ultimar dos conclusiones que operan asimismo como instrumentos adicionales para la reflexión. La primera de ellas tendría una vertiente de crítica ideológica hacia la política legislativa incoada por los poderes públicos cuando vertebran las acciones territoriales de empleo y sus elementos estructurales. Y es que si estudiamos el devenir de tales políticas, cabe identificar una declinación paulatina de responsabilidades públicas que lleva a privatizar segmentos demasiado estratégicos de las políticas de empleo, y ello además con el establecimiento de controles diferidos (cuando no difuminados) desde los poderes territoriales del Estado¹⁰⁴.

¹⁰² «La formación es el truco del almendruco. La genérica, los planes estatales y tal, es el puff más gordo del mundo. Es clientelar, y está montada para privilegiar a los sindicatos o a sujetos interesados» (A)/. «¿Cómo vamos a realizar políticas serias de formación si los alumnos y los docentes vienen ya teledirigidos?» (Ex)/. «La formación es una fuente de financiación indirecta de los sindicatos y de los empresarios» (Ex)/. «Es un comedero de academias y de profesores, y se dan los módulos formativos, bueno y cómo se dan..., para rellenar el expediente y seguir repartiéndose el pastel»; «Se están gastando recursos de formación de manera forzada, con muy poco rendimiento de cara al empleo. Las academias hacen su agosto» (Ea)/. «Los fondos son ayudas para morir. Cuando desaparezcan las ayudas europeas, todo esto se ha acabado» (Ex).

¹⁰³ «El día que alguien meta mano en los cursos de formación va a salir de ahí... Dios mío de mi vida... necesitas quince alumnos, si no tienes esos quince alumnos te van quitando dinero... luego entonces te los inventas, pues ya sabemos cómo funciona todo» (TE)/. «Yo he hecho cursos que no sirven para nada, pues en realidad se llevan a cabo para justificar y financiar una determinada institución (en aquel caso trabajadores de un sindicato)... Quienes estamos aquí sabemos lo que está pasando realmente con los cursos de formación (P)/; La política laboral se puede aplicar en este entorno pero no ha modificado eso durante los últimos veinte años. Ese desconocimiento puede ser más o menos interesado. Como yo considero que hay mucha falta de interés, eso me lleva a pensar que al menos en algunos niveles hay una falta de honradez en algunos sectores políticos... que me perdonen los que mandan ahora, pero se ha llegado a afirmar hace dos meses que no había crisis económica y estamos viviendo una de las peores crisis conocidas» (P). «Hay centros colaboradores, dan formación, pero funcionan a base de objetivos, y una vez cubiertos... en realidad, son subterfugios para repartir el pastel» (Ex).

¹⁰⁴ «La administración tiene un grave problema con los fondos. ¿Cómo es que siendo socialista se externalizan las actividades mediante fondos, que es una manera de privatizar

Paralelamente, es probable que las políticas de empleo se estén convirtiendo en un centro de convergencia de otras políticas públicas que con su yuxtaposición sectorial terminan forzando indirectamente la dimensión de nuestra materia. Analizando con detalle algunas de las cuestiones incidentes en tales acciones públicas, observamos que ciertas medidas enmarcadas en las políticas de empleo son en puridad políticas de ubicación y *redistribución geográfica* de la población al territorio, a saber: reactivación de zonas deprimidas, movilidad y cambios demográficos, o fenómenos más amplios de transformación del uso del suelo, conurbación, alteración del paisaje agrario y del hábitat rural, extensión de espacios urbanos y áreas metropolitanas, etc. Expresándolo en otras palabras: cuestiones irresueltas y dilemas que vienen asociados al acometimiento de cambios estructurales terminan aterrizando colateralmente como problemas añadidos a las políticas de empleo, exacerbando así el rol teórico de tales acciones con su anudamiento bajo un eje temático común y general¹⁰⁵.

c) Medidas de incentivación económica del empleo

Un tercer bloque de apreciaciones aborda el significado de las medidas acometidas en nuestro país para la creación de puestos de trabajo. Sabemos que dentro de la tipología de acciones posibles, nuestra legislación ha hecho del tratamiento económico fiscal del empleo la principal clave de bóveda sobre la que descansan dichas políticas públicas. El costo del factor trabajo es una demanda reiterada por las empresas para la creación de puestos, siendo la rebaja de las indemnizaciones por despido y las cotizaciones sociales el binomio-estrella en las reivindicaciones de dichos agentes económicos. Puesto de momento el primero de los dos componentes, el tratamiento económico fiscal seguirá siendo una medida seminal de dichas políticas, especialmente ante la implosión de grupos vulnerables en nuestro mercado de trabajo, sobre cuya casuística gira esencialmente las medidas de empleo selectivo. Ahora bien, la interrogante abierta es la virtualidad de este esquema que inspira tales políticas sectoriales en la base del discurso social.

indirectamente las políticas de empleo? Y además, luego no controlas, no se controlan los frutos» (Ex).

¹⁰⁵ «¿No pensáis que lo que venimos hablando como políticas de empleo son más bien políticas de fijación de la población al territorio, y que no tiene nada de política de empleo, o es que estoy exagerando?¿O que son políticas para canalizar subvenciones o ayudas a sectores o zonas determinadas y que los efectos son los que son?» (P)/. «Está claro. Gran parte de esas políticas se gestan en un momento donde la sociedad urbana no podía asumir más la avalancha de gente proveniente del campo, y entonces empiezan a implantarse en Europa las políticas de desarrollo rural. Luego está la manera como se lleven a cabo esas políticas de desarrollo, que puede ser de varias formas. Pero en España el subsidio yo creo que fue más un tema social... es que la gente tenía que comer, así de simple... si no es que había una revolución, teníamos que incorporarnos a Europa» (TE)/. «Pero también es verdad que no lo hemos superado y que eso sigue ahí» (P).

Para empezar, la percepción de dichas medidas vuelve a impregnarse nuevamente de una nota general de escepticismo. Pese a haberse reducido la batería de reducciones, deducciones y bonificaciones en las últimas reformas laborales, la complejidad persiste en la taxonomía de porcentajes y presupuestos fácticos normativos. A ello hay que sumar el hecho que las Comunidades Autónomas intervengan en este terreno instituyendo un régimen de ayudas suplementarias, lo cual genera problemas adicionales no menos complejos de coherencia con el esquema-tipo diseñado a nivel Estatal¹⁰⁶. Por tanto, el relativismo hacia el tratamiento económico-fiscal de empleo es un juicio predominante cuando se valora el papel del incentivo económico como gozne medular de tales políticas públicas. Es más, el discurso parece atribuirle un efecto de «peso muerto», según el cual gran parte de las contrataciones operan muy al margen de que existan o no algún tipo de medida incentivadora¹⁰⁷. Cuando las empresas contratan, indagan básicamente en el perfil del trabajador valorando sus aptitudes y su cualificación laboral, de ahí que para muchos encuestados si opera este convencimiento la relación jurídica se perfeccionará independientemente de que exista o no una ayuda económica, que de ser el caso operaría *a posteriori* de un parecer empresarial casi decidido de antemano¹⁰⁸. En estos términos, quizá habría que destacar que ese relativismo axiológico respecto del papel real incentivador de las ayudas a la contratación sea compartido primero entre amplios segmentos de empresarios y asesores de gestión de personal¹⁰⁹, inclusive

¹⁰⁶ A efectos clarificadores, y sin entrar en la atomizada tipología de supuestos, que en definitiva persiguen activar, según los casos, determinados comportamientos empresariales, la deducción en las cuotas de la Seguridad Social estriba en un descuento o rebaja de cotización en pro de un cierto beneficio, las reducciones consisten en una disminución o minoración de la cuota en base a un coeficiente reductor, mientras que las bonificaciones incentivan determinadas actuaciones empresariales abaratando las cuotas que deben ingresarse en la TGSS; más ampliamente sobre estas consideraciones, *vid.* el estudio de GRAU PINEDA, C., *La bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social como medida selectiva de fomento del empleo: régimen jurídico*, Tesis Doctoral, ejemplar multicopiado, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2008, págs. 257 a 270 (hay una versión actualizada de dicha obra bajo el título *Bonificaciones en la cotización y fomento del empleo*, publicada recientemente por la editorial Tirant lo Blanch, colección monografías, n.º 641).

¹⁰⁷ Es una tesis propia que ya adelantaba en mi estudio, «Grupos vulnerables. Procesos de formación y políticas sociolaborales», *op. cit.*, págs. 82, 83 y 93, y cuya argumentación seguimos manteniendo.

¹⁰⁸ «Cuando la empresa contrata lo hace en base al perfil de trabajador que tiene ante sí; y si le convence lo contratará, al margen de que exista o no alguna ayuda» (A)/. «La ayuda sólo opera a posteriori» (A). «En realidad, lo que se busca y prevalecen son dos cosas: formación e iniciativa» (A)/. «Casi nunca buscan subvenciones. Ninguna empresa se salva o se sana con subvenciones. Eso es una fantasía» (A).

¹⁰⁹ «Soy enemigo acérrimo de las subvenciones; son inefectivas para generar empleo... sospecho que su gasto es muy elevado en el presupuesto» (Ex)/. «Todo lo que sea subvencionitis me parece una cortina de humo» (A)/. «Personalmente no estoy muy convencido de la política de subvenciones...» (E)/. «No coincide mucho el destino que se quiere dar (a las subvenciones) a través de la norma con el destino que al final se hace de dichas medidas» (TE)/. «Soy enemigo de las políticas de subvenciones. Están ahí, como un mercado invisible

entre el banco social con postulados sindicales que recelan de los incentivos y de su excesivo protagonismo en el diseño de las políticas de empleo¹¹⁰.

Concretando algo más tales objeciones, el discurso detecta una serie de defectos relacionados con el procedimiento de concesión y control de las ayudas. En primer término, se pone de relieve la situación ya descrita de yuxtaposición de medidas, especialmente al hilo de la duplicidad de incentivos y beneficios provenientes del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuya conmixción genera situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica¹¹¹. Un segundo bloque de críticas versan sobre la sustanciación procedimental diseñada para la dación económica de las ayudas, denunciándose especialmente las formalidades burocráticas que rodean el reconocimiento de los incentivos en vía administrativa, cuyo «desconcierto» lleva, según los expertos, al desinterés hacia dichas fórmulas, cuando no la renuncia a incoarlas en la práctica¹¹². Otras críticas versan sobre la supeditación de las ayudas a su consignación presupuestaria. La objeción apunta aquí fundamentalmente a los planes de empleo diseñados por las Comunidades Autónomas, las cuales establecen un marco de estímulos económicos cuyas reservas se agotan en plazos muy expeditivos, lo que desde mi punto de vista termina repercutiendo de forma negativa en la ideografía resultante de las acciones de empleo como globalidad conceptual¹¹³. Si los poderes públicos generan

más, y todo el mundo las utiliza y se aprovecha de ellas. Pero no se es consciente ni de su existencia ni de sus efectos» (Ex). Algunas opiniones airean el trasfondo político y metajurídico subyacente a esta cuestión: «...de 100 euros, 50 van para unos y otros cincuenta para los otros... pero los mismos sindicatos no se dan cuenta que el empresario coge al final el doble de subvenciones, pues además de los cincuenta euros van a disfrutar de un régimen adicional de subvenciones a la contratación» (Ex).

¹¹⁰ «La perspectiva del sindicato es que las subvenciones no generan empleo, en todo caso orientan ciertas actuaciones hacia determinados sectores de la población activa, pero en sí no generan la creación de nuevos puestos. Es más, en la mayoría de las ocasiones la empresa contrata al margen de la subvención, por tanto qué va a estimular si no la necesita?... La subvención es empleo que ya existe, no es empleo nuevo» (Sa).

¹¹¹ V.gr.: «La forma de ejecutar (las partidas económicas) es demasiado desbrozada. Muchas ayudas se duplican y no hay control sobre ello» (TE).

¹¹² «Está fallando demasiado el tema de la concesión de las ayudas» (A)/. «Estamos en una fase de engaño administrativa, todo parece ser bonificable... pero luego te encuentras con esa confusión legislativa y de gestión. Presentas los documentos, y luego te requieren por escrito para que volvieras a presentar otros, mientras el expediente dormía en el sueño de los justos; te daban un nuevo plazo, expeditivo además de diez o quince días, y claro, entre que buscas nuevos papeles transcurre el tiempo requerido por el engorro administrativo. Es una falta de seriedad absoluta por los poderes públicos» (A)/. «Al final te dan la mitad de lo que solicitas. Luego está el problema de los plazos, cuando la misma administración se extiende más de la cuenta en resolver las peticiones» (TE)/. «Ahora han cambiado la forma de resolver las solicitudes. Se fijan plazos, por ejemplo, 30 de junio, y luego te piden que acompañes más cosas, con nuevos plazos mucho más reducidos. Entre que te enteras de los papeles, de lo que te están pidiendo realmente, pasa el plazo. No hay orden, y si bastante desconcierto» (E).

¹¹³ «...a veces mis clientes vienen diciendo: oye, hay una subvención y tal... y muchas veces yo mismo les quito la idea de la cabeza. En la última campaña tuvimos la desgracia

un marco de expectativas que luego no son cumplimentadas en la práctica, ello gesta una ideografía de falta de confianza en las políticas de empleo, transformada incluso en un juicio receloso hacia la actividad desempeñada por la administración laboral en su conjunto (no sólo la Autonómica), cuya percepción peyorativa termina devaluando los juicios de valor construidos por los administrados y la ciudadanía misma¹¹⁴.

No obstante, el discurso también añade un bloque de reflexiones en una línea constructiva de reforma y pautas posibles de trabajo. La primera estriba en la necesidad de clarificar con transparencia la tipología de ayudas a la contratación, su alcance real así como la gestión de los procedimientos, sin desdeñar un cambio en el diseño de las políticas de empleo que cambie el centro de gravedad de los incentivos y de los estímulos económico-fiscales en pro de la formación profesional¹¹⁵. Del mismo modo, y sin olvidar críticas contundentes vertidas hacia las «corruptelas» o la gestión interesada de las subvenciones (recrudescidas, si cabe, en el nivel Autonómico), las opiniones coinciden en el control final de las medidas, en el sentido de comprobar sus resultados y evaluarlos según los compromisos asumidos por las empresas para crear empleo tras la percepción material de los incentivos¹¹⁶.

d) Gestión empresarial del empleo y ordenación de los recursos humanos

El cuarto bloque de apreciaciones incide en la gestión empresarial del empleo desde la perspectiva ordenadora de los recursos humanos, particularmente al hilo de los obstáculos detectados en la gestión del trabajo desde esa vertiente estratégica. El binomio rigidez *versus* flexibilidad detenta aquí una fuerza absorbente, pues como veremos acaparan gran parte de las opiniones vertidas sobre dicho asunto. Aparte de ser paradigmas influyentes en la ordenación del Derecho del Trabajo, también son heurísticos que polarizan

que de 400 ó 500 expedientes, sólo colaron dos clientes. Para un gestor como yo, interponer el caramelo de la ayuda al final se convierte en un problema y un engorro... porque los poderes públicos engañan como chinos. Se gastan millones en publicidad, y luego no hay dinero en los presupuestos o se agotan a los dos días» (A).

¹¹⁴ V.gr.: «Se crean demasiadas expectativas, cuando luego hay un ambiente de desilusión» (TE).

¹¹⁵ «Yo no quiero 6.000 euros, lo que quiero es que las cuotas me valgan lo menos posible» (E). «La subvención me crea un problema: ¿y si se me va el trabajador? ¿Devuelvo la subvención o contrato? Prefiero entonces una exención fiscal... Hay que estar más atento a lo que a nivel práctico requieren los negocios» (Ex).

¹¹⁶ «(A través de las subvenciones)... no se puede dar café para todos, al final las empresas se convierten en chiringuitos. Es preciso fiscalizar el número de empleos que realmente se van a crear a través de ellas» (Sa). «...la mayoría de las subvenciones (en la comunidad autónoma) se usan para crear academias y cursos ficticios. En algunos casos, los menos, por pura corrupción, y en otros por falta de organismo de control» (E).

las opiniones hacia uno u otro extremo del arco valorativo. Así con todo, el discurso se bifurca a su vez en dos subnúcleos temáticos: la flexibilidad en sí y el sistema de contratación, ejes que utilizaré como hilo conductor del presente apartado.

* La flexibilidad es un concepto omnisciente en la temática de empleo y en las valoraciones vertidas al efecto por el discurso social. De una parte, y como resulta presumible, adquiere un cariz propio en el parecer de los asesores y de los empresarios, los cuales conciben la flexibilidad como un motor de cambio continuo y una exigencia ineludible para operar en un contexto complejo, dinámico, oscilante y competitivo. Por el contrario el banco social objeta del paradigma y, en particular, muestra su preocupación por el hecho que sirva de argumento para legitimar el desmantelamiento de las conquistas sociales y la reducción de la plataforma de derechos laborales; de ahí que, de ser el caso, se admita una flexibilidad pactada o convenida, rechazándose de pleno las propuestas desreguladoras¹¹⁷. Con estas salvedades ideográficas de carácter general, también hay apreciaciones analíticas algo más particulares que tamizan la valoración del paradigma.

Para empezar, la flexibilidad aparece imbricada con el nuevo axioma «flexiasegurativo». Este último, como es sabido, se erige en un principio inspirador de las políticas de empleo y de las reformas laborales impulsadas en otras experiencias comparadas, adquiriendo carta de naturaleza para cohesionar los dos vectores que construyen semánticamente dicho concepto. Comporta, esto es, profundizar en las prácticas flexibilizadoras relacionadas con la entrada, la permanencia y sobremanera salida del trabajador del mercado de trabajo atemperando empero dicha tendencia con unas dosis elementales de certeza y de seguridad jurídica en el empleo y las condiciones laborales, en especial con vistas a la movilización vs. recualificación de los trabajadores cuando se extingue el vínculo jurídico. Pues bien, el discurso subsume el axioma cuando estima las líneas de tendencia del derecho laboral y de la disciplina de empleo, aunque las aproximaciones difieren al describirlo como categoría conceptual¹¹⁸. Aparte de su conexión con la productividad de las empresas, también se asocia con demandas de mayor liberalización vs. menor intervencionismo Estatal en las relaciones laborales, o con estimaciones tendentes a «cambiar la idea de empleo estable por la

¹¹⁷ «Posiblemente estemos ante un nuevo episodio, cíclico, de reconfiguración de las relaciones laborales. Es innegable que en la actualidad hay una acusada crisis económica, no sólo a nivel nacional, y esto va a obligar a adoptar una serie de medidas, puede incluso que excepcionales en el mercado de trabajo» (E).

¹¹⁸ V.gr.: «Es indiscutible que el trabajador que pierde su empleo debe tener garantizada la supervivencia, en aras de su propia contribución anterior y de su proyección venidera, sin olvidar el principio de solidaridad. El problema se plantea, como en los tiempos actuales, en que una situación de recesión económica se asocia a un aumento de tasa de paro, con lo cual, desde la Administración, se reciben menos ingresos por la caída de la actividad productiva, y se aumentan los gastos sociales en forma de prestaciones por desempleo» (E).

de estabilidad en el empleo»¹¹⁹, sintonizando así con las recetas implementadas más recientemente para reactivar la economía y frenar la destrucción de puestos de trabajo¹²⁰.

Otro extremo argumental incidió en la flexibilidad como concepto analítico. Aunque las opiniones coinciden al reconocer la inexorabilidad del paradigma, subyacen matices al identificarlo en el terreno teórico o al concretarlo institucionalmente desde el filtro de las categorías jurídico-laborales. Una primera versión equipara la flexibilidad con una idea análoga a disponibilidad y adaptabilidad, de manera que la empresa esté en condiciones de efectuar ajustes rápidos en la ordenación de sus recursos humanos ante las contingencias del mercado y el ciclo productivo, lo cual lleva a asociar lo flexible con un sentido de eliminación vs. mitigación de imprevistos y de incertidumbres externas¹²¹. Otra aproximación conecta la flexibilidad con un problema medular de costos. Esto último suele personificarse generalmente con la figura del despido¹²², pero también se anuda a otros temas, imbricándose por

¹¹⁹ «Posiblemente tengamos que cambiar, en primer lugar, el concepto de empleo estable por el de estabilidad en el empleo; en mi opinión, un “empleo estable” es prácticamente sinónimo de contrato indefinido, y muy difícil de rescindir con la actual legislación en España, con independencia de la productividad, actitud, etc., del trabajador, y también del futuro y la viabilidad del proyecto empresarial. Otra cosa distinta es la “estabilidad en el empleo”, de forma que el operario pueda ir enlazando un contrato con otro, prácticamente sin solución de continuidad, no forzosamente en la misma empresa, posiblemente sí en el mismo sector productivo, de forma tal que mantiene su afiliación a la seguridad social, derechos, etc., ininterrumpidos a lo largo de su vida laboral, pero sin la rigidez ni encorsetamiento del contrato indefinido. Obviamente, ninguna de estas dos soluciones, situadas en los extremos del espectro de contratación, es idónea; el contrato indefinido, con las mencionadas dificultades de extinción en épocas de crisis, que impiden adoptar soluciones parciales y muchas veces obligan a expedientes de regulación de empleo de mayor tamaño, encorseta a la empresa; todo ello sin tener en cuenta el agravio comparativo que puede suponer que una persona, con, por ejemplo, treinta y nueve años de trabajo en una empresa determinada es despedida con una indemnización nada desdeñable, mientras que si alcanza, por ejemplo, los cuarenta años de trabajo, se jubila sin ver un euro» (E).

¹²⁰ «...la actitud del gobierno debería ir encaminada a incrementar, fundamentalmente la productividad; por tanto, adoptar medidas favorecedoras de la I+D+I, flexibilización de las relaciones laborales, menor encorsetamiento del mercado, menos intervencionismo y mayor liberalización, siempre delimitada por los derechos inviolables de los trabajadores» (E)/. «Es imperativa la reducción de la intervención del Estado; no puede continuar la ininterrumpida “oferta de empleo público” dirigida, en su inmensa mayoría, al sector servicios, con innegable utilidad social, pero mínima repercusión en el tejido productivo del país. Debería entender, de una vez por todas, que el mejor seguro contra el desempleo, es una empresa rentable» (E).

¹²¹ «Hay que dotar a las empresas de medidas de flexibilidad. Hay demasiada rigidez en las relaciones laborales, y me refiero al ahorro de coste... una flexibilidad bien entendida: que en un momento de crisis las empresas tengan la posibilidad de adaptarse a las nuevas condiciones» (A)/. «Lo que los empresarios piden son puestos de trabajo asequibles, no tener problemas de incertidumbre, disponer de un método de producción razonable para sus fines empresariales» (A)/. «Claro que sí. Las empresas piden resquicios para pivotar a los trabajadores, pues la mentalidad es la que hay...» (A).

¹²² Crípticamente: «Las empresas, en definitiva, lo que quieren es dinamizar la relación laboral, flexibilizar un despido» (A).

ejemplo con el régimen de la jornada y su distribución horaria¹²³. Así con todo, prevalece la idea que atribuye un peso excesivo a la indemnización Estatutaria por despido pese a las reformas llevadas a cabo en aspectos sustantivos y procedimentales. De ahí que tanto los empresarios como los asesores de empresas reiteren la rebaja de tales parámetros para desactivar los recelos a la contratación y propiciar así la estabilidad profesional y la seguridad en el empleo¹²⁴.

* El segundo subtema tuvo por objeto el sistema de contratación, canalizado en este caso sobre la dialéctica temporalidad/estabilidad. En este caso examinaré los mapas conceptuales inferidos a raíz de dicho binomio extra-

¹²³ A título ilustrativo, transcribimos el siguiente análisis: «...la propuesta de ampliación del horario laboral por parte de la Unión Europea, permitiendo alargar la jornada hasta las 65 horas semanales, previo acuerdo empresario-trabajador, señala un extremo del camino; por otro, las reivindicaciones sindicales de reducción obligatoria de la jornada a 35 horas semanales, señala el extremo opuesto. Ambos puntos van a “calentar” la negociación colectiva; es de esperar que no se vean afectados los convenios firmados y en vigor, aunque todo podría ser. La ventaja, al menos teórica de la posible jornada de 65 horas, podría basarse en un supuesto incremento de la productividad media; a nadie escapa que los periodos de inicio y fin de jornada tienen un rendimiento menor que las franjas centrales, motivo por el cual muchas empresas huyen de las jornadas partidas. Es el tipo de jornada laboral existente en España en la década de los sesenta-setenta, con turnos de casi doce horas diarias de lunes a viernes y media jornada los sábados. Desde el punto de vista empresarial, esta es una posibilidad que podría reducir algunos costes de producción; es incuestionable que esta prolongación de jornada llevaría inherente una contraprestación económica suplementaria, que el empresario debe calcular y el trabajador aceptar; un efecto colateral del aumento de la jornada laboral es la reducción del tiempo libre (relación inversa entre ambos), lo cual, por otra parte, puede disminuir el consumo e incrementar el ahorro. Por otro lado, la jornada de 35 horas semanales trae aparejada una caída clara de la productividad media por empleado, y un franco incremento de los costes de producción; el argumento, un tanto falaz, es que en tiempo de crisis, cuando hay poco trabajo, la solución es repartirlo entre varios, de modo que no haya un trabajador y un parado por cada puesto de trabajo, sino dos trabajadores; el problema se suscita cuando se plantea reducción de la masa salarial paralela a la reducción de jornada, para poder contener los costes dentro de límites aceptables. Por tanto, entre uno y otro extremo, 65 horas a la semana y pocos empleados, o 35 horas y muchos empleados, el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, debería enmarcar los límites de la jornada laboral, sin salirse de la normativa europea, claro. En este punto, juegan un importante papel los llamados “interlocutores sociales”, léase patronal y sindicatos. Luego está el aspecto “político” de la cuestión: un gobierno “de derechas” debería tender a favorecer a la empresa, aun a expensas de los trabajadores, mientras que un gobierno “de izquierdas” debería tender a favorecer al trabajador, aun a expensas de las empresas (aun resuenan en nuestros oídos las proclamas sindicalistas de hace años de “lo que es malo para la empresa es bueno el trabajador”) (E).

¹²⁴ «45 días por año de servicio es un coste altísimo, el más costoso de Europa» (A). «No me ponga 45 días, eso es una ruina para la empresa. Es que una dependienta se te sube a los 10.000 euros, eso es lo que cuesta la broma entre salarios, indemnizaciones, etc... ¿tú crees que eso es una garantía para generar empleo?» (A). «La auténtica medida para contratar se encuentra en la indemnización: si haces contratos indefinidos y despides por causa económica con treinta días me parece lo más tonto del mundo... es una engañifa legal, una fórmula infumable, insegura, un autoengaño» (A). «¿Usted quiere empleo fijo? Entonces defina fórmulas de flexibilización del despido, ¿pero qué ocurre? Que hay que lidiar con el lobo feroz: los sindicatos, y claro está, este gobierno no va a hacerles ese feo a ellos» (A).

yendo los juicios de valor sostenidos por los empresarios y sus asesores, especialmente al hilo de los motivos de fondo que en puridad declinan la elección hacia una modalidad contractual específica.

Comenzaremos cuestionando algunas ideas estereotipadas, como es el caso de la preterida hostilidad empresarial hacia la contratación indefinida. Contamos, ciertamente, con «juicios manageriales» apoyados en justificaciones economizadoras *versus* empresarializadas donde el argumento «costes» ejerce una centralidad absorbente. En efecto, el discurso reconoce que la elección de contratar junto a la selección del tipo jurídico que discipline la relación de trabajo es producto de un análisis donde entran en juego muchas variables. Algunas de ellas son objetivables, como es el caso de las particularidades del contexto socioeconómico o la naturaleza de la actividad, pero otras tienen un cariz subjetivo, en referencia a las concepciones culturales e ideográficas existentes en cada sistema de relaciones laborales¹²⁵. En consecuencia, el discurso antepone ese estudio analítico previo de suerte que cada empresa traduzca sus exigencias funcionales en necesidades de personal¹²⁶.

Con la salvedad expuesta, la dualidad contratos indefinidos/temporales enuclea el esquema analítico del discurso de uno a otro extremo dicotómico. Sabemos el peso específico que detenta la temporalidad con respecto al primero de los vectores referidos, pero interesa resaltar que en la narración de los expertos, de los asesores y de los empresarios se abre paso un paulatino reconocimiento sobre las bondades de la contratación estable y por tiempo indefinido. Ahora bien, no es un reconocimiento abierto sino funcional a tenor de las ventajas e inconvenientes de uno y otro modelo: desde explicaciones cognitivas y percepciones intersubjetivas próximas al «contrato psicológico»¹²⁷, razones técnicas y contables, hasta argumentos cualificacionales relacionados con la inversión en formación y en capital humano.

¹²⁵ «Depende de cada sector, de las particularidades, incluso de la cultura de los pueblos. Hay muchas variables. Hay actividades típicamente eventuales, como la agricultura, las industrias auxiliares» (A).

¹²⁶ «Cuando un empresario hace un contrato a un trabajador, lo último que piensa es en la rescisión; más bien piensa cómo hacer para crear otro puesto de trabajo más. Hay que sopesar el tipo de contrato que se puede ofrecer a los demandantes; se debe poner como primera condición, cuál es el ritmo de producción, si tiene carácter estacional, cuáles son las perspectivas de crecimiento en el futuro, a corto y al menos, a medio plazo. En la actual coyuntura, cada empresario tiene que analizar estas variables y adaptar la oferta de empleo a sus posibilidades, presentes y venideras» (E).

¹²⁷ El «contrato psicológico», concepto acuñado por la psicología industrial, alude a una percepción individual que induce a creer la existencia de obligaciones recíprocas entre el trabajador y su empleador, empero desde un plano intersubjetivo. Además de subsumir el concepto de expectativas, su clave estriba en una percepción de mutualidad, de ahí que en nuestro caso nos referiríamos a un elenco de razonamientos causales inferidos del contexto que conforma un clima organizacional proclive a la estabilidad de las relaciones laborales; sobre estas cuestiones, *vid.* PALACÍ DESCALS, F. J. y TOPA CANTISANO, G., *La persona en la empresa: iniciativas de integración y desarrollo*, UNED Eds., Madrid, 2002, págs. 155 y 156.

Así, por ejemplo, se reconoce que el contrato indefinido, además de proporcionar al trabajador un tamiz ideográfico de seguridad y estabilidad, también es un constructo que revierte positivamente en la imagen de la empresa pues acaba configurando una visión de solidez organizacional que se despliega a nivel interno y hacia el exterior. La estabilidad parece abrirse paso igualmente en las empresas con mayor tamaño y nivel de actividad con plantillas que aseguren la continuidad de los flujos productivos y la tasa de relevo, máxime si cuentan con una proclividad tendencial a aumentar sus volúmenes de negocio. Del mismo modo, se entiende que los contratos indefinidos y de larga duración fidelizan al trabajador, permiten superar la curva de aprendizaje y el mantenimiento de los niveles de productividad y rendimiento. Frente a ello, los contratos temporales obstan esa identificación cognitiva del trabajador con la empresa y echan por tierra las inversiones en capital humano pues extinguen el vínculo una vez aprehendida la dinámica laboral, lo que obliga a poner en marcha nuevos procesos de formación y de inserción organizacional. En ambos casos, los costos del factor trabajo vuelven a tener un peso específico en las valoraciones de este eje temático. Las empresas, y especialmente las Pymes, denuncian los costos que entrañan los contratos indefinidos desde el terreno contable y de tesorería, u objetan respecto de los contratos temporales los «impuestos o tasas de renovación que dificultan su manejo en la práctica»¹²⁸.

Con estos matices, el discurso no deja de reconocer la prevalencia de la contratación temporal con otros argumentos reveladores. En unos casos, se colacionan explicaciones referidas a la gestión del factor trabajo, reconociéndose empresarialmente la necesidad de disponer de un staff de trabajadores para afrontar las contingencias organizativas, además de objetarse una falta de confianza en el sistema de formación profesional cuyas deficiencias también se conciben como un factor de detracción para las contrataciones indefinidas¹²⁹. Más ilustrativas son algunas narraciones que resaltan el papel de

¹²⁸ «...una empresa, a partir de un cierto tamaño, necesita tener una plantilla estable, un núcleo duro, o staff, mayor cuanto mayor sea su nivel de actividad; esta plantilla será quien permita implementar la formación de los nuevos empleados, garantizar la continuidad, asegurar la tasa de relevo; en empresas sólidas, con clara proyección, el incremento del volumen de negocio suele llevar aparejado un aumento de plantilla estable» (E). «No parece sensato en estos momentos adoptar fórmulas de contratos de largo vencimiento o indefinidos; a nadie escapa que los contratos de larga duración, por lo general, fidelizan al trabajador, permiten superar con cierta brevedad la curva de aprendizaje, y el rendimiento suele ser estable, mientras que los contratos temporales no logran hacer que el trabajador se identifique con la empresa, son mas costosos en el sentido de que una vez que se ha aprendido la dinámica laboral, se termina la relación y hay que volver a empezar; se debe analizar, por tanto, si el coste de finalización de un contrato de larga duración en un momento de recesión, es superior a los costes de aprendizaje y renovaciones de contratos acotados en el tiempo» (E). «...pensemos que la concatenación de contratos temporales está actualmente penalizada con unos impuestos o tasas de renovación, lo que dificulta su manejo en la práctica» (E).

¹²⁹ En la investigación preguntamos a los empresarios las razones que les inducían a decantarse por una u otra filosofía contractual, y obtuvimos narraciones del siguiente tenor:

los aspectos metajurídicos y culturales en la gestión práctica del empleo, hasta el extremo de hacer depender las preferencias por una u otra filosofía contractual de los estilos directivos y del clima de trabajo que las empresas vayan implementando organizacionalmente. En este sentido, algunos asesores sostienen la existencia de dos ambientes contextuales cuya fisonomía repercute en la visión resultante de los contratos y de las relaciones profesionales. A su entender, si se cuenta con un buen ambiente laboral y las empresas transmiten un mensaje mutualista de compromiso a sus trabajadores, ese entorno es un factor que propicia la contratación indefinida, mientras que si se adolece de dicho clima se sostiene que hay más proclividad al uso de la contratación temporal, aumentando con ello las posibilidades de utilizar coactivamente el encabalgamiento de los contratos o la amenaza de prórroga como elementos de presión psicolaboral ora abierta o soterrada¹³⁰.

Analizando el mosaico de contratos, el discurso reconoce la prevalencia de aquellos tipos jurídicos que por su versatilidad institucional abren a las empresas un mayor juego operativo. Sobresalen las preferencias hacia el tándem eventual/ obra o servicio, convertidos desde hace años en tipos estrella de nuestro sistema de contratación, siguiéndoles en las prioridades el trabajo a tiempo parcial o la figura del fijo discontinuo¹³¹. También se

«Soy un firme partidario del contrato indefinido, da seguridad y estabilidad a la empresa y al trabajador, con un solo pero, su coste de tesorería para una PYME y el coste contable (¿se debería poder amortizar?), a fin de cuentas el bien máspreciado de una empresa es el social, tanto o más que los bienes materiales a amortizar». Sin embargo, explicando la prevalencia de la contratación temporal se aducía un doble orden de razonamientos: «la estacionalidad, (los profesionales somos conscientes de que una plantilla debe tener entre uno, dos trabajadores más de los necesarios para poder hacer un plan de contingencias decente, enfermedades, vacaciones, etc., pero los mercados no pagan esto), y la falta de confianza en la formación media del trabajador, lo que no contribuye a depositar en él la confianza para un trabajo por tiempo indefinido» (E).

¹³⁰ *«Habría que diferenciar las situaciones. En un primer bloque podríamos meter a aquellas empresas que tienen un buen ambiente de trabajo, que están comprometidas con sus propios trabajadores. En este perfil aceptan sin problema los contratos indefinidos porque no temen, disfrutan de buenas relaciones con la plantilla. Pero hay otras que no les hables de contratos fijos, sólo entienden de contratos temporales. Suelen ser sectores económicos que fomentan la precariedad, la inestabilidad, la construcción... gestionan las relaciones laborales vía “espada de Damocles”: el no te renuevo... aunque pienso que cada vez es un estilo menos utilizado» (A).*

¹³¹ *«Las empresas están dejando de utilizar el contrato de obra o servicio. En algunos sectores, como la construcción, existen modalidades como el “fijo en obra”, que es un contrato temporal pero con tendencia a la seguridad, pues puede durar hasta tres años» (A)/, «Las empresas normalmente piden contratos temporales, el eventual, por ejemplo, con un máximo de doce (meses) dentro de dieciocho... pero es un año de margen es muy poco, pasa rapidísimo» (A)/. «Indudablemente, las medidas a adoptar para considerar la conversión de contratos temporales en indefinidos, es un juego de billar a tres bandas, en la que, quizá, lo mejor sería que la Administración interviniese lo menos posible; un adecuado entendimiento entre sindicatos y patronal podría dar buenos frutos, siempre que unos y otros se viesan entre sí como cooperadores necesarios y no como enemigos irreconciliables; puede ser útil la figura del trabajador fijo discontinuo en actividades con alta tasa de temporalidad; contratos acotados en el tiempo para actividades de duración determinada» (E).*

apunta el desconocimiento de las ayudas a la contratación instituidas en las Autonomías, así como una escasa toma de conciencia sobre la problemática de los colectivos desfavorecidos. En estos casos, y salvando el ejemplo de la contratación de mujeres, resulta llamativo que el discurso sólo emita aquí declaraciones testimoniales, evidenciándose así la marginalidad de la cual es objeto el régimen laboral de los grupos vulnerables así como su proclividad para ser excluidos socialmente¹³².

Finalmente, resaltaríamos un último apunte conectado con el papel ejercido en esta materia por los asesores de empresas. Ciertamente, la complejidad del Derecho del Trabajo, el dinamismo aplicativo del cuadro de incentivos económicos, su imbricación con aspectos fiscales, junto a las conexiones que todo ello presenta con la gestión de personal, propicia una lógica empresarial que lleva a delegar estos temas en manos de expertos, bufetes o asesorías. Esto conlleva la externalización de importantes segmentos del proceso organizacional y burocrático, entre lo cual se encuentra la gestión de nóminas, el mapa de contratos y sus tipos jurídicos. Quiere ello decir que muchas decisiones relacionadas con la política de empleo no encuentran causa directa en el juicio del empleador sino en la opinión del experto y en los consejos que este último les proporcione en la ordenación técnica y práctica del trabajo. Pues bien, aparte de la inseguridad jurídica del derecho del empleo denunciada por algunos expertos (criticada especialmente a nivel Autonómico)¹³³, es habitual que las empresas asuman los consejos de sus asesores empero con la paradoja de que algunas recomendaciones provengan de asesoramientos realizados para otras situaciones parecidas. Nos encontraríamos así con tipos contractuales de difícil encaje para determinados contextos que sin embargo resultan extrapolados desde otras situaciones semejantes ya asesoradas con anterioridad, lo que en definitiva es una manera de «forzar» la lógica aplicativa de los dispositivos jurídicos. Tampoco resulta aventurado hipostasiar que los mismos asesores desaconsejen intencionalmente a las empresas determinados actos de empleo de los que en principio podrían beneficiarse, eludiéndolos debido a la burocracia que aca-

¹³² «Se ha abierto un poquito el tema de los colectivos desfavorecidos, pero no hay conciencia social sobre su contratación» (A)/. «Hay empresas que sí están sensibilizadas con los colectivos más desfavorecidos. Un minusválido, por ejemplo, a veces tiene una imaginación fuera de lo común. Pero los cauces no llegan a sensibilizar del todo. No ha llegado a profundizarse» (TE). «En mi opinión, las políticas activas deben seguir enfatizando en el perfil de la mujer. Si atendemos a la realidad, la mujer es en sí una gran emprendedora, y encierra una gran potencialidad. De hecho, son las mejores gerentes, administran perfectamente la empresa, incluso se creen más lo de la responsabilidad social corporativa (es una manera de cambiar mentalidades gerenciales)» (Ex)/. «Si la mujer tiene un 60 por 100 de desempleo, habrá que intentar que sea contratada como sea: vía fiscal, vía subvención, se dé ésta de una vez, se prorrogue en varios plazos... los medios son indiferentes» (Sa).

¹³³ «Los asesores jugamos un papel muy importante en todos estos temas pero echamos en falta seguridad jurídica; nos movemos con mucha inseguridad jurídica para todas partes» (A).

ree su gestión material o por la parca rentabilidad que puedan capitalizar con nimios aspectos parciales de negocio. Conforme a lo expuesto, podría sostenerse que la interiorización de muchos comportamientos derivados de la gestión del empleo, cuando no la imagen que pueda inferirse de las instituciones y categorías jurídicas dimanantes de dichos actos, viene «filtrada», y por ende condicionada, al albur de las actuaciones profesionales que lleven a cabo tales «mediadores operativos» y de los juicios de valor que el discurso social vaya construyendo al efecto. Ciertamente, estas prácticas relacionadas con el funcionamiento de las políticas de empleo hasta ahora han sido desatendidas en las investigaciones acometidas sobre estos temas, pero a mi parecer presentan un relieve de primer orden para entender algunas paradojas de la contratación laboral e incluso para clarificar ciertas claves temáticas explicativas de nuestro sistema de relaciones laborales¹³⁴.

¹³⁴ Aseverando lo expuesto, cfr. las narraciones siguientes: «...no sé cómo pensarán otros compañeros, pero yo al menos soy partidario de contratos indefinidos, aconsejo a mis clientes que se decanten por contratos indefinidos, y puedo decir que el que empieza rehuyendo al final se deja convencer» (A). «Generalmente, el empresario se deja llevar, no tienen indicaciones expresas, con lo que al final eres tú (asesor) quien ejerce un papel de árbitro. Eso sí, sí tienen una preocupación común: ¿cuánto me cuesta? Oye, que no me salga muy caro...» (A).