

# Editorial

## Empleabilidad y políticas públicas de Iberoamérica

*Gonzalo Assusa* \*

*María Gabriela Brandán Zehnder* \*\*

*Federico Pozo Cuevas* \*\*\*

---

**L**A presencia de grandes masas de desempleados y la condición de precariedad y flexibilización que revisten los empleos en el siglo XXI parecen ser las notas distintivas de los mercados laborales del mundo, tal y como se configuran tras la crisis del petróleo. Este escenario ha planteado un nuevo contexto para las intervenciones políticas sobre el mundo del trabajo: una estructura social reconfigurada, unas capacidades estatales diluidas, unos modelos de producción renovados, unos modos de regulación social adaptados a los tiempos que corren.

Una constante, sin embargo, atraviesa el conjunto de estas transformaciones: el trabajo (ámbito de intervención que le da cuerpo a este dos-

---

\* Instituto de Humanidades (IDH), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

\*\* Instituto Federal de Gobierno, Universidad Católica de Córdoba (UCC).

\*\*\* Departamento de Sociología, Universidad Pablo de Olavide (UPO), España.

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2019.47.01>



*STUDIA POLITICÆ*



Número 47 otoño 2019 – pág. 7-15

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

sier) continúa siendo la principal vía de reproducción material y simbólica para la grandísima mayoría de la población humana y, en este sentido, constituye (por presencia o ausencia) el basamento fundamental para la sociabilidad y las identificaciones, así como también para las articulaciones políticas, la formación de esquemas culturales y visiones de mundo.

En este nuevo contexto social, la noción de *empleabilidad* y su repertorio de diagnósticos y soluciones han resultado el enfoque hegemónico en cuanto al diseño e implementación de las políticas de empleo. Así, el paradigma de la activación y –los supuestos socioculturales que moviliza– ha logrado imponer una definición de la problemática que opera como lente y brújula para orientar los cursos de acción que pretenden resolver lo que, probablemente, sea la forma más difundida en la que cristaliza la cuestión social contemporánea: la problemática del empleo.

De esta manera, con distintos matices, virajes y modulaciones, este diagnóstico ha puesto el acento en la dimensión subjetiva de los trabajadores como la principal barrera de acceso al mercado laboral. Ya sea en la versión referida a la ausencia de capacidades técnicas, o bien respecto de las carencias en actitudes y competencias transversales, los dispositivos de empleabilidad han movilizado diversos repertorios culturales, desde fragmentos de la ética protestante, que alguna vez delineara Max Weber, hasta las más contemporáneas formas de meritocracia, economía neoclásica y éticas posmodernas de cuidado del sí.

Luego de décadas de experiencias y de investigaciones en esta cuestión, las preguntas no han dejado de acumularse: ¿Cómo han intervenido los distintos actores de la sociedad civil en la regulación hegemónica del diagnóstico sobre la problemática de la empleabilidad? ¿Qué herramientas teóricas y conceptuales han movilizado? ¿Qué rol tienen los organismos internacionales, sus mecanismos de evaluación y sus asistencias técnico-financieras? ¿Qué vínculos pueden establecerse entre los marcos culturales, las relaciones de fuerza y los debates políticos en la configuración de dispositivos de intervención en políticas de empleo en cada formación social? ¿Cómo intervienen las políticas de empleo en las relaciones intergeneracionales? ¿Qué lugar tienen estas políticas en la producción de condiciones juveniles y en la regulación de las transiciones hacia la adultez? ¿Cuál es el peso de la categoría de capital humano en estos diagnósticos? ¿Qué lugar posee la finalización de la escolaridad obligatoria en la consecución de inserciones laborales estables y en el tipo de dispositivos ofrecidos desde las políticas de empleo?

---

A la exploración de este conjunto de interrogantes, signados por la diversidad de contextos locales que incluye Iberoamérica, se dedica el presente dossier de la revista.

### **Hacia una génesis de las políticas de empleabilidad**

En las sociedades capitalistas contemporáneas, el mercado de trabajo constituye uno de los principales motores de la desigualdad –junto al mercado de capitales, de la tierra y del conocimiento (Pérez Sáinz, 2016)–. Por ello, la política de empleo funciona como un regulador fundamental de la conflictividad social (Ruiz, 2004: 77). Las políticas de intervención sobre este mercado implican una interpretación de la *cuestión social* (Castel, 1997:19; Serrano, 2009: 260-261), es decir, de aquel objeto de inquietud para una sociedad, en tanto que afecta su capacidad para mantener las relaciones de interdependencia en las que se basa la “cohesión social”. Se trata del conjunto de conflictos que, en un determinado momento, se consideran ilegítimos y que, por ello, se convierten en objeto de intervención política.

En las denominadas “sociedades industriales”, la *cuestión social* se institucionalizó en torno al mundo del trabajo y la actividad laboral, más concretamente, en relación a la falta de trabajo o al desempleo, definido como problema público consecuencia de que el trabajo se convirtiera en la experiencia central y acuñadora de identidades sociales (Prieto, 2007).

El “paro” como problema político se basa en la creencia de que la falta de trabajo merece solidaridad y, por tanto, una respuesta colectiva en forma de intervención pública. De acuerdo con Serrano y Fernández (2014), se trata de respuestas organizadas sobre la base de una definición sociocultural de la problemática y de una particular mirada teórica. En esta construcción influyen factores como la evolución del mercado de trabajo y, particularmente, las relaciones de fuerza entre los actores que se dan cita en dicho ámbito. A su vez, esta definición cristaliza en un determinado diagnóstico con sus relativas asignaciones de causas, consecuencias y responsabilidades públicas y privadas, así como también el diseño de medidas para su solución. Por esto, la institucionalización de determinados marcos acerca de las causas del desempleo y el modo en el que debe solucionarse es también resultado de cómo esté distribuida entre los actores la capacidad, bien de acordar, bien de imponer dichos marcos, esto es, la forma de definirlo como problema público (Serrano y Fernández, 2014: 17 y ss.).

La literatura sobre políticas de empleo ha puesto de manifiesto los cambios de marco de interpretación que se han ido produciendo y que están detrás de la transformación de la intervención contra el paro. Así, algunos autores (Serrano, 2009) señalan que el enfoque del problema del desempleo y, en consonancia, de las acciones propuestas por los programas públicos que lo combatan puede reconstruirse a través de tres principios o marcos.

A lo largo del siglo XX hasta la década de 1970, el enfoque característico es el de la *colocación*. Este se basa en la consideración del desempleo como efecto de un deficiente funcionamiento del mercado de trabajo, que precisa de una ordenación jurídica, de una gestión intermediadora (un servicio público que facilite el encuentro entre los puestos que se demandan y la mano de obra que se ofrece) y de una provisión de protección en las situaciones de desempleo, pensadas como instancias transitorias o temporales (Muller, 1994).

A partir de la década de 1980, la crisis económica provoca altos niveles de desempleo en una sociedad que ha cambiado y en el seno de la cual, la falta de oportunidades de trabajo hace contraer nuevos riesgos sociales –diferentes de los riesgos *tradicionales* asociados a la vejez y la enfermedad y combatidos con las clásicas políticas de pensiones y de sanidad. Estos nuevos riesgos ya no son colectivos, sino que se conciben asociados a los individuos y se expresan a partir de la noción de exclusión social (Moreno, 2007). En este contexto, surge el enfoque de la *empleabilidad*, basado en la definición del desempleo como un problema que no afecta de manera homogénea a toda la población por igual.

La cuestión pasa a ser definida en términos de distancia de los grupos vulnerables respecto de los grupos “integrados” o centrales de la sociedad. La normalidad social se entiende en términos económicos, a través del empleo, y su acceso es el mecanismo básico de integración social. La noción de “exclusión social” y los factores que la provocan pasan a ocupar un lugar central en la comprensión de la nueva forma que asume *la cuestión social*. Ya no se identifica a esta última con la pretensión de justicia como lógica y patrón de funcionamiento del mercado de trabajo. La cuestión social se construye, esta vez, en el campo de las competencias individuales, donde unos individuos son más vulnerables en su exposición al desempleo. Unas personas están a mayor distancia de poderse integrar laboralmente (o de ser capaces de hacerlo) y en ellos, debe centrarse la intervención pública. Este formato de intervención asume, de este modo, una base individualizadora: se actúa proporcionando a los individuos más

---

vulnerables una serie de competencias transversales o actitudinales para que gestionen ellos mismos su propia inserción (Serrano, 2016).

El tercer enfoque, que viene a hibridarse con el de la *empleabilidad*, es el de la *activación*. Este refuerza el componente individualizador. El desempleo es un problema público en tanto que existen personas desempleadas. Y dicha situación se explica por las carencias aptitudinales y actitudinales de estas personas. Se sigue entendiendo que la participación en el mercado de trabajo es el patrón primordial por el que un individuo puede considerarse integrado. Por ello, las personas deben *activarse*, volverse *empleables*. A la individualización y al acento en la participación económica como pilares del marco interpretativo de la activación, se añade la llamada contractualización (Moreno, 2007). El acceso a la oferta de servicios de empleo se condiciona al hecho de que el individuo asuma un compromiso efectivo con su inserción laboral. Se trata de cumplir itinerarios, acuerdos o contratos. El acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a depender de su actitud, comportamiento y disponibilidad para la participación económica (laboral). La política de empleo pasa, así, de estar centrada exclusivamente en la regulación protectora del trabajo, a intervenir con un componente moralizador, en las conductas de las personas desempleadas (Santos *et al.*, 2004; Crespo y Serrano, 2013).

Este paradigma se consolida en el contexto de emergencia de toda una nueva institucionalidad de mediación (Jacinto y Millenaar, 2009), propia de los contextos de heterogeneización, desafiliación, desestabilización e incertidumbre de los procesos de inserción laboral, y de una redefinición global de la relación entre los individuos y el colectivo social (Serrano, Fernández Rodríguez y Artiaga Leiras, 2012). Así, las políticas activas de empleo como un conjunto de conceptualizaciones en torno al trabajo y los trabajadores, y de estrategias y técnicas de intervención respecto del mercado laboral, son un puntapié destacado para asir las aristas que condensa el enfoque de la activación en las iniciativas estatales, como también, el carácter actual que reviste el desempleo como problema social.

Las políticas activas contemporáneas, así como los diagnósticos que las sustentan y orientan, se centran en los individuos, a quienes se les proporciona una serie de instrumentos para que *mejoren* sus actitudes y aptitudes, su *empleabilidad*, es decir, sus posibilidades de lograr emplearse. La provisión de dichos instrumentos, de recursos como la cualificación, la información o la orientación laboral es pública, porque aún se considera que el mercado no proporciona estos recursos por sí solo, ni eficaz ni equitativamente entre los individuos. Como contracara, la posición, jerar-

quía y poder en el mercado de trabajo sí que dependen de la cualificación que se alcance y de los capitales que los individuos puedan invertir, apostar y valorizar para emplearse (Garrell *et al.*, 2000). El empleo y la participación económica son los factores que confieren ciudadanía o integración social y, por lo tanto, *mérito* social (Moreno, 2007). Pero, a la vez, el mercado de trabajo es ese ámbito en el que la intervención estatal se plantea en retirada de la mano de la flexibilización de las relaciones laborales (Lasierra, 2014).

Se asiste, por tanto, a toda una redefinición de la noción de seguridad vinculada al modelo de empleo tradicional (Miguelez y Prieto, 2009). La legislación protectora del empleo, de la contratación y el despido implicaba el convencimiento de que correspondía a los poderes públicos proporcionar seguridad laboral colectiva, fundamentalmente a la parte más “vulnerable” de las relaciones laborales: el asalariado. Las *nuevas* políticas de empleo se basan en el principio de que dicha seguridad es algo que deben proporcionarse los individuos. La seguridad pasa a ser entendida como *autoaseguramiento*. Uno debe procurarse su propia seguridad, entendida como empleabilidad. Para ello debe hacerse responsable y aprovechar las oportunidades que se ofrecen en materia de políticas activas. La seguridad queda así desanclada de los dispositivos legales que protegen a los trabajadores contra el despido (Sanz, 2013: 238).

### **El dossier en sus artículos**

El dossier se compone de contribuciones que atraviesan estas y otras inquietudes en torno al modelo de empleabilidad y las políticas activas de empleo. Así, María Belén García-Palma en su artículo *Políticas activas de empleo en España: Antecedentes y marco cultural desde el análisis del debate político*, propone un análisis de estas políticas en España (2003-2013) y aplica las herramientas y técnicas que ofrece la disciplina sociológica. A partir del análisis de los principales textos normativos de un conjunto de programas (Ley 56/2003) y la transcripción de los debates que le acompañan para su aprobación en las Cortes Generales (Congreso de Diputados y Senado), busca recrear los antecedentes y el marco cultural del proceso de debate y tramitación de la normativa relativa a la empleabilidad. La investigación analiza el entorno en el que se desarrollan estas intervenciones a través de distintas dimensiones interconectadas de la organización social.

---

Con el propósito de ampliar las preguntas respecto de las transformaciones recientes y contemporáneas del mundo laboral, el artículo de Irene Valero Oteo, *La transformación del trabajo en España desde los años setenta hasta hoy: una mirada generacional*, propone analizar cómo ha evolucionado el mercado de trabajo en el contexto español de los últimos cuarenta años y atiende a sus principales transformaciones. Para ello, en primer lugar, se propone una síntesis de las reformas laborales llevadas a cabo en este país desde los inicios de la democracia con el fin de conocer cuál ha sido el papel de los diferentes gobiernos en esta evolución. En segundo lugar, se lleva a cabo un análisis de la evolución de la ocupación y el paro en España, cuyo objetivo es averiguar cómo han cambiado sus cifras en los últimos años, además de elaborar un análisis segmentado por sexo y edad para conocer las diferencias entre los distintos grupos poblacionales. Por último, se analiza una serie de entrevistas agrupadas por edad de los entrevistados (jóvenes, adultos y mayores) para dar cuenta de la opinión y valoración de los diferentes grupos respecto al mercado de trabajo.

El artículo de Pablo Sanz de Miguel y Juan José Mediavilla Merino titulado *El Semestre Europeo en la política de empleo española ¿Hacia un enfoque con mayor contenido social?*, aborda, a través de un análisis del caso español durante el periodo 2011-2017, la discusión respecto al supuesto incremento del contenido social que asumen el Semestre Europeo (SE), desde su creación en 2010, como una poderosa herramienta para reforzar la gobernanza y coordinación de la política de empleo a nivel europeo. La denominada tesis sobre la “socialización” del SE se analiza desde la perspectiva de los *inputs*, es decir, se centra en las orientaciones políticas resultantes del proceso y su influencia en las políticas de empleo españolas, y de su gobernanza, a partir del estudio de los procesos de diálogo y concertación social, mediante los cuales se implementa el SE.

La preocupación respecto a las formas particulares que adopta este enfoque de políticas de empleo respecto de iniciativas públicas orientadas a subgrupos poblacionales en el mercado de trabajo, es recogido en otras contribuciones. Guillermo Rivera-Aguilera, Adela Bork y Cristian Nova en su artículo *El sector empresarial y su influencia en las políticas de empleabilidad juvenil en Chile*, describen el modo en el que el sector empresarial influye en las políticas de empleo juvenil en Chile. Para esto se realiza un análisis de medios, que toma como referencia la prensa escrita entre 2014-2018. Los resultados dan cuenta de que en los últimos años, los discursos del sector empresarial promueven intervenciones fundadas

en la noción de capital humano, en la educación dual y la flexibilización laboral, así como en un nuevo rol de las empresas en la problemática de desempleo juvenil. Desde una perspectiva del análisis crítico del discurso, que incorpora herramientas analíticas de políticas públicas, se analiza cómo estos discursos empresariales generan prescripciones normativas basadas en un binomio empresa-educación, cuyos efectos psicologizantes permiten estrategias de regulación social del empleo juvenil.

Por su parte, María Andrea Voria y María Eugenia Míguez en su contribución titulada *Controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad de mujeres destinatarias de programas sociales: Virajes de gestión en torno al programa Hacemos Futuro*, se proponen indagar acerca de las controversias en clave de género en torno a la terminalidad educativa y la “empleabilidad” para las mujeres destinatarias de políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), en particular, del ex Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PRIST-AT) (2009-2018) y su línea programática Ellas Hacen (EH) (2013-2018), unificados bajo el programa Hacemos Futuro (HF) desde febrero del 2018. El objetivo del artículo es problematizar, desde una perspectiva de género, la terminalidad educativa y la “empleabilidad”, especialmente en el período bisagra entre el fin de la gestión kirchnerista y los primeros años de gobierno de la Alianza Cambiemos.

## Referencias

- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social, una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CRESPO, E. y SERRANO, A. (2013). Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universitas Psychologica*. 12 (4), 111-1124.
- GARRELL, D.; SALVADÓ, T. y VIVES, J. (2000). Formación laboral y políticas activas de empleo. ADELANTADO, J. (coord.). *Cambios en el Estado del Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 135-170). Barcelona: Icaria-UAB.
- JACINTO, C. y MILLENAAR, V. (2009). Enfoques de programas para la inclusión laboral de los jóvenes pobres: lo institucional como soporte subjetivo. *Última década*. 30, 67-92.
- LASIERRA, J. M. (2014). Reformas estructurales en la regulación laboral: la flexibilidad laboral en la empresa. RUESGA, S. M. (dir). *Economía del trabajo y política laboral* (pp. 233-239). Madrid: Pirámide.
- MIGUÉLEZ, F. y PRIETO, C. (2009). Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa. *Política y Sociedad*. 46 (1-2), 275-287.



- 
- MORENO, L. (2007). Europa social, bienestar en España y la malla de seguridad. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC). *Documento de trabajo*. 7-8 (en línea) <https://digital.csic.es/handle/10261/2649> [consulta 20 mar. 2017].
- MULLER, M. (1994). *Control o colocación: historia del servicio público de empleo francés*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- PÉREZ SÁINZ, J. P. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- PRIETO, C. (2007). Del estudio del empleo como norma social al de la sociedad como orden social. *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research*. 28 (1), 1-28.
- RUIZ, C. (2004). La política pública sociolaboral. RUIZ, C. (coord.). *Políticas sociolaborales, un enfoque pluridisciplinar* (pp. 77-94). Barcelona: UOC.
- SANTOS, A.; MONTALBÁ, C. y MOLDES, R. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo, aspectos sociológicos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SANZ, P. (2013). El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: análisis de los marcos interpretativos. *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*. 7 (1), 231-248.
- SERRANO, A. (2009). Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación. CRESPO, E.; PRIETO, C. y SERRANO, A. (Coords.). *Trabajo, subjetividad y ciudadanía: paradojas del empleo en una sociedad en transformación* (pp. 259-289). Madrid: UCM Editorial Complutense y CIS.
- . (2016). Nuevas políticas laborales e individualización del trabajo: activación, flexiguridad y emprendimiento. SANTAMARÍA, E. y SERRANO, A. *Precarización e individualización del trabajo* (pp. 165-223). Barcelona: UOC.
- SERRANO, A. y FERNÁNDEZ, C. J. (2014). La emergencia de la flexiguridad en las políticas de empleo. FERNÁNDEZ, C. J. y SERRANO, A. (Coords.). *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo* (pp. 17-33). Madrid: CIS.
- SERRANO, A.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. y ARTIAGA LEIRAS, A. (2012). Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *REIS*. 138, 41-62.