

# ESTAR AL OTRO LADO DE LA MESA. PROFESIONALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO ANTE LOS DILEMAS DE LA ACTIVACIÓN LABORAL

FEDERICO POZO CUEVAS

*DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA.*

*UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE.*

## RESUMEN

BAJO EL PARADIGMA DE LA ACTIVACIÓN, LA LABOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO (SPE) HA ACABADO RECONFIGURADA POR DOS NIVELES DE CONTRACTUALIZACIÓN. POR UN LADO, EL DE LA COLABORACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CON UNA RED DE AGENTES EN EL ENTRAMADO DE PROGRAMAS QUE FORMAN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. POR OTRO, EL DEL ACCESO POR PARTE DE LA PERSONA DESEMPLEADA A UNA OFERTA COMPARTIMENTADA DE SERVICIOS CUYO USO IMPLICA ACEPTAR QUE LA RESPONSABILIDAD DE ENCONTRAR TRABAJO ES INDIVIDUAL. ESTA DOBLE CONTRACTUALIZACIÓN EXPRESA LA REDEFINICIÓN A LA BAJA DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO QUE SUPONE LA ACTIVACIÓN. ÉSTE TRABAJO ANALIZA CÓMO REVIERTE ESTA RECONFIGURACIÓN EN LOS PROFESIONALES A QUIENES SE DIRIGE LA POBLACIÓN DESEMPLEADA EN DEMANDA DE APOYO. PONE DE MANIFIESTO, PARA EL CASO DE ANDALUCÍA, LOS DILEMAS QUE TENSIONAN SU LABOR DIARIA Y LOS EXPONE A LA DESAFECCIÓN DE SU PÚBLICO USUARIO.

## PALABRAS CLAVE

DESEMPLEO, SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO; ACTIVACIÓN, CONTRACTUALIZACIÓN,  
BE ON THE OTHER SIDE OF THE DESK. PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES PROFESSIONALS  
FACING THE DILEMMAS OF LABOR ACTIVATION.

## INTRODUCCIÓN

La situación actual del mercado laboral no sólo se presenta caracterizada por los niveles de desempleo y por la duración del mismo, también por la menor calidad del empleo existente. El trabajo viene

registrando transformaciones desde hace ya varias décadas y estas no han hecho sino acentuarse con la prolongada recesión que comenzara en 2008. Esta última crisis ha contribuido de manera decisiva a cambiar el concepto de trabajo. Los hechos son que el paro sigue afectando o amenazando a una

parte importante de la población activa y que el empeoramiento de la calidad de los empleos permite hablar de la precarización y la pobreza laboral como problemas de primer orden.

En el terreno de las políticas públicas, el prolongado contexto de crisis ha dado lugar a continuas reformas de los mecanismos de regulación del empleo y el desempleo. Ya desde los pasados años noventa, y a nivel europeo, se asiste a una reconfiguración de las políticas de empleo y del papel de la intervención pública en el ámbito de lo laboral (Santos, 2005, Serrano, 2016). Así, en la acción de los gobiernos contra la desocupación resultan hoy hegemónicas las políticas de activación. Estas se proponen como solución al desempleo de quienes se ayuden a sí mismos proveyéndose de una serie de actitudes y aptitudes, haciéndose así más empleables en el mercado laboral. Nociones como búsqueda activa de empleo o mejora de la empleabilidad están en el núcleo de estas políticas y permiten hablar de ellas como expresión de un paradigma de intervención de una forma de interpretar cuáles son las causas y cuáles deben ser las soluciones al desempleo (Santos, 2008; Sanz de Miguel, 2013). Tanto el paro como la salida del mismo (a través del empleo por cuenta ajena o del autoempleo), se definen como cuestiones que dependen del individuo, de su capacidad de activarse frente al mercado de trabajo. A cambio de dicha activación, se beneficia de medidas públicas de apoyo consistentes en el ajuste de sus actitudes y de sus habilidades (Barbier, 2006). La hegemonía de la activación expresa el desplazamiento de las nociones y categorías que habrían sustentado hasta ese momento el aseguramiento colectivo y la protección pública como respuestas al desempleo. Pone en cuestión los sistemas de protección social y las políticas de empleo desplegadas por los estados del bienestar europeos (Crespo y Serrano, 2013; Serrano, 2016; Gil y Rendueles, 2019).

En el caso de España, los actuales servicios públicos de empleo (SPE) autonómicos expresan la consolidación de la lógica de la activación en el terreno de las políticas contra el desempleo. Dicha lógica los ha reconfigurado en torno a dos niveles de contractualización y, con ello, de limitación de la responsabilidad pública sobre el problema de a falta de ocupación. Los SPE autonómicos están a cargo de una red descentralizada de agentes y ofrecen herramientas cuyo uso implica la aceptación de que la responsabilidad de encontrar ocupación es individual. Son los encargados de facilitar la adquisición de competencias (formación), de orientar predisposiciones y reforzar recursos personales para la búsqueda de empleo (orientación) y de mejorar las oportunidades de quienes concurren a una oferta laboral (gestión de la colocación e incentivación de las contrataciones). Para ello, los SPE<sup>1</sup> se implementan de forma descentralizada, desde dispositivos especializados en determinado tipo de actuaciones o programas, lo que supone en la práctica un desarrollo compartimentado y a cargo de agentes distintos mediante contratos.

Este trabajo analiza las consecuencias que esta reconfiguración tiene sobre el terreno para la labor diaria de los profesionales a quienes las personas desempleadas se dirigen demandando apoyo. Se trata de conocer las diferentes formas en que la labor de dichos profesionales se ve condicionada por la citada doble contractualización. Para ello, se ha analizado el caso de los SPE que se implementan en Andalucía y se han llevado a cabo entrevistas semiestructuradas con una quincena de profesionales.

A continuación, el artículo se estructura en cuatro apartados. En el siguiente epígrafe se trata sobre la doble contractualización con la que operan en la actualidad los SPE. Seguidamente, y a lo largo de dos apartados, se exponen los resultados de investigación basados en el análisis de la perspectiva de

<sup>1</sup> En nuestro país, como resultado del proceso de descentralización y contractualización que en este trabajo se describe, cabe hablar de servicios públicos de empleo tanto para hacer referencia a los órganos de la administración central y autonómica responsables de las políticas de empleo, como al conjunto de actuaciones de implementación de dichas políticas que se basan en la colaboración con los citados órganos de un entramado de actores.

los profesionales de los SPE. Por último, se ofrecen unas breves conclusiones.

#### **ACTIVACIÓN Y CONTRACTUALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO (SPE)**

Las políticas de activación constituyen el ámbito de actuación fundamental de los actuales SPE. En nuestro país, los SPE autonómicos expresan sobre el terreno la transformación del paradigma de intervención contra la desocupación en dos vertientes. Por un lado, ha cambiado la forma en que se llevan a cabo las políticas y se ha ampliado el número de actores que participan en su implementación. Por otro lado, ha cambiado el modo en que se dirigen a las personas desempleadas.

En lo relativo a la gestión de los SPE, esta se reconfigura con base en la asunción de que las actuaciones deben ser más especializadas y que para ello resulta necesaria la implicación de un mayor número de actores. Se pretende lograr así atender más eficazmente contextos sociolaborales (a nivel territorial, sectorial o de colectivos de personas) más diversos y, por ende, con necesidades más específicas. Como consecuencia, la gestión se reorganiza con base en la descentralización y la diversificación de actores implicados. Ello impulsa la contractualización de las relaciones entre la administración con dichos actores y la compartimentación de sus funciones y contenidos de actuación (Van Berkel, 2010; Martín, 2014).

Pese a que tiene carácter europeo, este proceso de descentralización y contractualización adquiere en el caso español dimensiones particulares desde los pasados años noventa. En el ámbito de la intermediación laboral y la colocación, se pone fin al monopolio de la administración central en la materia. La gestión de estas competencias, junto con la de las políticas activas de empleo, se acaban traspasando a la administración autonómica. Como resultado de este proceso, se multiplican los agentes presentes en la gestión de las políticas de empleo. Su participación se ha acabado caracterizando por una compartimentación del trabajo en el ámbito de los SPE y la concurrencia competitiva de un amplio

conjunto de operadores a subvenciones y concesiones públicas en los distintos niveles de la administración. Se ha configurado así lo que algunos trabajos han denominado proceso de contractualización en cascada (Vallecillo, 2011; Martín, 2014).

Los fundamentos y principios que rigen las políticas de activación y empleo en España son en gran medida una transposición de los desplegados en y por la Unión Europea. Su regulación básica y su articulación financiera son competencia de la administración central, pero su gestión es responsabilidad de los SPE autonómicos. La implementación que hacen estos se basa en la colaboración con operadores públicos y privados entre los que se encuentran administraciones locales, entidades sin ánimo de lucro, organizaciones sindicales y patronales o empresas. El mecanismo de gestión predominante es el de la concesión de subvenciones en el marco de programas específicos. Como se ha mencionado, la administración autonómica gestiona las políticas de empleo mediante la compartimentación de los diferentes tipos de medidas o actuaciones, estableciendo regulaciones y programaciones diferenciadas. En cada regulación y convocatoria específica, se establecen los plazos y se fijan las condiciones que deben satisfacer los distintos agentes que pueden participar en su ejecución y recibir para ello financiación pública.

En relación con la forma en que se dirigen a las personas desempleadas, en términos generales, los SPE autonómicos ofrecen orientación profesional, un tipo de intervención basado en el refuerzo de los recursos informativos y psicológicos de quienes buscan empleo. Se ofrecen asimismo programas formativos o de práctica laboral para adquirir o mejorar competencias profesionales y programas de apoyo al empleo por cuenta ajena basados en la concesión de ayudas económicas a las empresas que contraten a personas en determinadas situaciones de vulnerabilidad laboral. Las oficinas públicas de colocación ofrecen la posibilidad de concurrir a ofertas de trabajo que realizan las empresas pudiendo reforzar dicha concurrencia con los citados incentivos a la contratación.

En cualquier caso, lo relevante de la apelación a las personas desempleadas que hacen los SPE

no son los contenidos materiales de su oferta, sino el hecho de que se propongan como solución a la desocupación de quienes acudan a ellos a ajustar sus perfiles y habilidades a las demandas de empleadores y empresas. Los servicios públicos no son responsables de que se generen o se disponga de ocupación. Son únicamente los encargados de facilitar que los individuos adquieran competencias, orienten sus predisposiciones y refuercen sus recursos personales para buscar empleo o concurrir a una oferta laboral viendo mejoradas sus oportunidades (Santos, 2008). Las políticas de activación sitúan su foco en procesos de orientación y habilitación para el trabajo. En la medida en que apelan al individuo desempleado, responsabilizándolo de su situación, pueden pensarse como dispositivos de subjetivación, como mecanismos que contribuyen a promover y configurar una determinada concepción del empleo y del mercado laboral. (Assusa y Brandán, 2014). Individualizan y psicologizan el problema del desempleo resaltando la importancia de la motivación, la voluntad, la adaptación o la autonomía personales como claves que confieren empleabilidad ante el mercado laboral (Crespo y Serrano, 2013).

En suma, bajo el paradigma la activación, se ha reconfigurado la intervención pública frente al desempleo. Lo ha hecho con base en el establecimiento de dos niveles de contractualización. Uno es el de las relaciones que mantienen la administración y sus agentes colaboradores en el marco de diferentes programas. Otro es el del acceso por parte de los individuos a una oferta compartimentada de servicios de cuya eficacia última son responsables. La responsabilidad de los SPE es la de proporcionar recursos e instrumentos, pero la inserción y posición laboral que se alcancen dependen de los esfuerzos que hagan los individuos por orientarse, cualificarse y emplearse (Serrano *et al.*, 2014). La doble contractualización expresa la redefinición de la responsabilidad pública frente al problema del desempleo que supone la activación. Sobre el terreno, esta reconfiguración condiciona la labor diaria de los profesionales a quienes las personas desempleadas se dirigen demandando apoyo. Se estudian a continuación las diferentes formas en que esto sucede.

#### VIVENCIAS DE LA COMPARTIMENTACIÓN

La aproximación metodológica que realiza este trabajo a las políticas de activación tiene carácter cualitativo, se basa en la realización de quince entrevistas semiestructuradas con profesionales de los SPE de Andalucía. Las entrevistas se realizaron entre los años 2015 y 2017 con intermediadores/as laborales, (cinco entrevistas), orientadores/as profesionales (seis entrevistas) y formadores/as o gestores/as de formación ocupacional (cuatro entrevistas). La intermediación laboral se lleva a cabo desde las oficinas del propio SPE andaluz. La orientación y la formación se desarrollan a través de la colaboración de entidades públicas y privadas con el servicio de empleo autonómico. De las entrevistas mantenidas con quienes atienden a personas en desempleo, se analizaron las vivencias profesionales que provocan las políticas de activación y las representaciones que resultan de dichas vivencias.

A continuación, en este mismo apartado, se muestra en qué sentido su funcionamiento, su capacidad de prestar apoyo y servicio a su población usuaria, se ve condicionada por la descentralización y compartimentación que caracteriza a la gestión de las políticas de activación. En el siguiente epígrafe, se analizan las representaciones resultantes de la forma en que las políticas de activación apelan a las personas de desempleadas.

Las manifestaciones vertidas por profesionales de la intermediación laboral, la orientación profesional y la formación ocupacional en torno a la labor que desempeñan permiten afirmar que la forma descentralizada en que se llevan a cabo estas políticas somete a los servicios de empleo a un conjunto de tensiones. Estos son dirigidos desde instancias diversas, lo que dificulta que se disponga de criterios de actuación estables u homogéneos. Las decisiones que se adoptan en el terreno del diseño y la gestión imponen a su labor diaria una serie de condicionamientos, dificultan la prestación de los SPE.

Uno de los terrenos donde esto se manifiesta es el de los recursos y protocolos de funcionamiento. Los recursos materiales y humanos con los que se cuenta, en particular en los servicios de intermediación, se consideran limitados. En este sentido, el sentir de

los profesionales coincide con los diagnósticos presentes en la literatura sobre la dimensión reducida con la que cuentan los servicios públicos de intermediación en España. Por un lado, en términos de esfuerzo presupuestario y en comparación con otros ejes de las propias políticas activas de empleo (Lope y De Alós, 2013). Por otro lado, en cuanto al ratio existente entre el número de profesionales y el número de desempleados y en comparación con otros países europeos como Alemania, Suecia o Dinamarca (Alujas, 2012). En las entrevistas realizadas para esta investigación, se alude recurrentemente al número de personas que debe atender cada persona que trabaja en una oficina. También a lo limitado del tiempo de atención que los procedimientos instaurados y la coyuntura laboral que se atraviesa permiten asignar a cada usuario. En cualquier caso, la calidad de la atención que se presta cara a cara no sólo se representa condicionada por los recursos disponibles, también por los estándares de funcionamiento establecidos formalmente, en particular en el ámbito de la intermediación laboral, donde se atiende tanto a demandantes de empleo como a empresas. En unos casos, la existencia de dichos estándares la hacen demasiado rígida; en otros, el hecho de que aún no se hayan fijado o unificado los mismos en el escenario que dibuja la existencia de SPE en dos niveles, el estatal y el regional, la deteriora.

Otra de las formas en que se manifiesta la descentralización, es mediante las discontinuidades temporales y territoriales que conlleva la gestión de programas. La colaboración entre el servicio público de empleo andaluz y los operadores territoriales se articula, fundamentalmente, a través del modelo de gestión denominado *de convenio* (Vallecillo, 2011). Este se basa en la figura del programa y se encuentra sujeta a convocatorias de subvenciones. Los diferentes tipos de actuaciones quedan, por ello, delimitados funcional y temporalmente. Esta particularidad de las políticas activas de empleo puede traducirse en el cese temporal de la actividad de algunos dispositivos, que quedan en suspenso hasta la resolución de los procesos administrativos

que enmarcan las diferentes convocatorias públicas de subvención a las que concurren las entidades colaboradoras.

Junto a las discontinuidades de carácter temporal, la implementación local de los programas y servicios se produce en Andalucía en el marco de una descentralización provincial de la responsabilidad autonómica en materia de gestión y control. Cuando una entidad lleva a cabo un programa en más de una provincia; o cuando los dispositivos dispuestos en el marco de un mismo programa quieren establecer algún tipo de coordinación interprovincial, pueden toparse con el hecho de que los criterios en aspectos concretos de la gestión son diferentes de unas delegaciones provinciales de la administración regional a otras. Esto constituye un problema tanto a la hora de coordinar la labor de unidades a nivel regional como de tener que explicar a las personas usuarias que algunos procedimientos se lleven cabo de manera distinta según la provincia en la que se esté participando de un mismo programa o servicio.

Otro los procesos que dificultan la relación entre SPE y ciudadanía usuaria es el que cabe denominar recurrencia regulativa. En ámbitos como el de los incentivos y bonificaciones a la contratación indefinida, se produce una superposición de regulaciones sucesivas y de distintos niveles (estatal y autonómico) que complican la provisión de atención a personas y empresas.

La concurrencia de actores distintos en la gestión de las políticas activas de empleo dificulta la relación de estos servicios con su público usuario. Un tipo particular de actores, los entes y personas responsables de los organismos que gestionan las políticas de empleo, juegan un papel importante en esta situación de vulnerabilidad en la que consideran encontrarse los servicios. Parte de la desinformación que dificulta la prestación adecuada de los mismos y, por consiguiente, los exponen al deterioro de su imagen pública resulta infundida por la comunicación institucional que realizan este tipo de actores y por el efecto que esta comunicación tiene en las expectativas del público. La comunicación institucional entendida y practicada bajo la

extendida lógica de la *venta política*<sup>2</sup> tiene efectos desinformadores. Se piensa que algunas campañas publicitarias promovidas por el servicio público de empleo en Andalucía, y una parte importante de los mensajes que emiten los responsables de la política autonómica de empleo, sesgan las expectativas del público y debilitan la receptividad e interés por lo que realmente se ofrece. Se compromete así la relación con el público en los dispositivos de atención, la centrada en la oferta y condiciones reales de los programas, y también el crédito de los profesionales que trabajan en dichos dispositivos.

En otro orden de cosas, la participación de entes locales como ayuntamientos o mancomunidades de municipios en calidad de ejecutores de programas tiene en la práctica efectos contraproducentes para la legitimación de los SPE. En España el reconocimiento de la *dimensión local de la política de empleo* figura recogido en la Ley 56/2003 de Empleo (art. 4). La norma establece que las políticas de empleo se ajustarán a las necesidades del territorio “*de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local*”. Para ello, los SPE autonómicos están llamados a establecer mecanismos de colaboración con los entes locales para que estos tomen parte en la ejecución de acciones y medidas. En este sentido, el caso andaluz, como ocurre en otras comunidades autónomas, evidencia la presencia de los entes locales como beneficiarios de la inmensa mayoría de los programas públicos de empleo. Estos se desarrollan bajo la modalidad de convenio, y, por ello, se gestionan mediante la concesión de subvenciones en el marco de convocatorias periódicas (Luque, 2013). En este terreno, también se da lugar a estructuras estables de colaboración con los ayuntamientos, como son los consorcios, que constituyen ejemplos de cogestión en el ámbito de los SPE (Vallecillo, 2011).

Lo que la normativa básica estatal reconoce como principio (y la gestión autonómica en Andalucía extiende a la práctica totalidad de los programas

y medidas de empleo), puede tener sobre el terreno, a eso apuntaría la experiencia de los profesionales, un efecto indeseado para la posición y hasta la legitimación de los SPE. Estos últimos se perciben, en relación con los entes locales, quedando *fuera de juego* o jugando a cosas distintas. En este sentido, se señala el uso ventajista de la información y la comunicación que hacen los entes locales y sus responsables, en particular, en el marco de programas o medidas que comportan procesos de colocación. Y se señalan prácticas como la programación de actuaciones, en particular de las formativas, sobre la base de criterios e intereses menos conectados con las realidades laborales locales o comarcales de lo que proclaman las políticas en sus textos reguladores.

Finalmente, la forma compartimentada en que se llevan a cabo las políticas activas de empleo se manifiesta en la propia existencia de servicios diferenciados de intermediación, de orientación, de formación, pero dirigidos a una misma necesidad, la del desempleo, y a un mismo público, quienes demandan empleo. Por ello, el trabajo de atención de los profesionales de estos servicios queda sometido recurrentemente a disyuntivas. Estas se plantean en torno a la cuestión de cuáles deben ser los límites de la atención en cada dispositivo cuando la situación de desempleo de las personas usuarias hace que se interesen por varias materias a la vez o por cuestiones de las que el dispositivo propio no se ocupa. Ante la constatación de que resulta habitual que las personas usuarias, a la hora de formular demandas relativas a su situación o necesidad, no diferencien a los dispositivos por su adscripción administrativa o su especialidad, se debate sobre cuál es la respuesta adecuada: si la derivación escrupulosa que visibilice y conciencie al público sobre dicha especialización; o si el sobreesfuerzo informativo para que la persona usuaria no resulte desatendida y no se arriesgue su confianza en el profesional o el crédito del dispositivo. Ambas respuestas conllevan como riesgo el no resultar satisfactorias a la vista del público. La

<sup>2</sup> Esta expresión, utilizada por uno de los entrevistados, se emplea aquí por su potencial ilustrativo. Se alude con ella a lo que la literatura sobre gestión pública denomina, más formalmente, comunicación o publicidad institucional de carácter autopromocional o *de logros y resultados* (Salerno, 2000).

primera por defecto, la segunda porque pueda no resultar especializada o completa.

*“La gente viene a preguntarnos (...) Tampoco estamos obligados, claro, porque es de otro organismo, pero también es que si tu no te preocupas de investigar o dar una respuesta pues ¿cómo quedas delante del usuario? (asesora de oficina de empleo).*

*“(...) independientemente de que tú le puedas ayudar (...) yo tengo que darle la atención que debo darle. La que sé que puedo darle y la que estoy preparada como profesional. Yo sé cómo funcionan las prestaciones, debo saberlo. Yo sé cómo funcionan... Pero quizá yo tenga que explicarle antes qué currículum se está pidiendo, qué perfiles se están pidiendo, qué valores se están demandando, qué habilidades se están demandando... y remitirlo y derivarlo, que no pasa nada, al Servicio Público de Empleo Estatal donde le van a informar realmente de la “a” a la “b”. Yo no tengo que saber qué cotización o qué prestación...” (orientadora y formadora en programas de inserción).*

En la identificación y representación de los modos con los que se programan e implementan las políticas activas de empleo como condicionantes de su labor, las visiones de los profesionales de los SPE resultan del todo convergentes. En cualquier caso, el día a día plantea a los profesionales disyuntivas cuyo afrontamiento es objeto de debate o autocrítica. También por ello se pone de manifiesto la realidad contradictoria en la que se desenvuelven los SPE. Frente al conjunto de demandas que las personas usuarias plantean como un todo, con base en su situación de desempleo, los dispositivos de intermediación, orientación y formación proporcionan respuestas basadas en la parcelación de funciones y recursos.

#### VIVENCIAS DE LA LÓGICA DE LA ACTIVACIÓN

Este apartado se centra en los dilemas a los que se enfrentan hoy en día los SPE. Estos dilemas son fruto de las contradicciones que encierra la lógica de la activación como mecanismo de intervención en el mercado de trabajo.

La intervención que resulta de la instauración de la lógica de la activación en las políticas de empleo se centra en las personas, en sus actitudes y aptitudes, no en las condiciones del mercado laboral (Sanz de Miguel 2013; Assusa y Brandán, 2014). Los SPE, y particularmente, los de orientación y formación, se ofrecen a las personas desempleadas para que estas refuercen su información sobre la realidad laboral, su motivación o sus competencias profesionales. En la práctica, no intervienen en relación con el trabajo que pueda encontrarse. No aseguran ni pueden hacer nada en relación con la colocación, con el número y tipo de empleos disponibles (Serrano *et al.*, 2014).

Para quienes trabajan en la implementación de medidas acuñadas bajo la citada lógica de la activación, el mercado laboral constituye una realidad difícil de ignorar aunque sobre ella no se interviene, más aún en una coyuntura laboral como la que se atraviesa desde hace años. La situación de crisis económica y laboral produce un aumento del número de usuarios y de la presión que ejerce sobre ellos esa misma situación. Los programas y medidas de activación que están a su cargo sólo proporcionan recursos a nivel individual mientras que la intervención sobre el mercado de trabajo, el cambio del panorama laboral, requiere recursos colectivos, intervenciones de otro tipo. La paradoja está servida.

*“... hay un desbordamiento de gente que quieren trabajar y no tenemos oferta suficiente para esas personas. Y en este momento en formación también estamos... que no hay dinero. Entonces, ahí hay un descontento... Porque, claro aquí hay gente que dice «es que llevo ya tres años y no me han llamado ni una vez de la oficina»... ¿Qué le dices tú ahora a esa persona: «es que no hay oferta, es que...?»» (asesora en oficina de empleo).*

En los SPE se tiene conciencia del tipo de solución que la activación ofrece al desempleo, de lo limitados que resultan tanto su margen de actuación como de los recursos que ofrecen. Pero, a la vez, y esto es lo relevante, esta visión convive con el respaldo a los presupuestos de la activación y, particularmente, con la reivindicación tanto de

la responsabilidad que el individuo tiene sobre su situación como del hecho de que las políticas de empleo se dirigen y sirven de apoyo a quienes asumen que la salida del desempleo pasa por su implicación personal, constituyen mecanismos de ayuda para que los desempleados se ayuden a sí mismos.

*“Es que es mucho más práctico que la culpa la tenga otro. De que yo haya perdido el trabajo la culpa a lo mejor la tiene éste... No es que a lo mejor yo no sepa, no me haya reciclado, o no tenga esas habilidades sociales... no, la culpa la tiene este que me ha despedido o el mercado que está muy malo o... siempre la culpa la tiene otro”* (asesor en oficina de empleo).

*“Nosotros tenemos una responsabilidad hasta cierto punto pero el ciudadano también, y muchas veces nos agobiamos de cuestiones que si nos paramos a pensar las tiene que hacer el ciudadano... desde mi punto de vista... o al menos poner su granito de arena (...) Los servicios públicos de empleo están ahí de apoyo, para complementar y por supuesto para dar una respuesta a la ciudadanía, pero ésta también tiene que responder, ésta también tiene que responder”* (orientador en centro de orientación).

Sobre los servicios públicos de intermediación, orientación y formación pesan demandas contradictorias. Como señalan algunos trabajos, se ven llamados a conseguir resultados con las herramientas que proporciona la activación y, por tanto, basadas únicamente en la movilización y motivación de esas mismas personas (Darmon et al, 2006, Martínez López, 2009; Serrano et al., 2012). Por un lado, están llamados a atender prioritariamente a las personas desempleadas con mayores dificultades de inserción, a quienes tienen perfiles actitudinales y aptitudinales que los sitúan muy en desventaja frente al actual mercado de trabajo. Por otro, tienen que hacerlo utilizando unos recursos (sesiones de orientación, cursos) y desde una posición (escasa utilización por parte de las empresas de intermediación pública) que las necesidades de aquellos a los que se dirigen pone en cuestión o vuelve incompletos o manifiestamente insuficientes.

*“Y cuando consigues a alguien, (...) que se mete en un itinerario formativo, o se mete en un itinerario de orientación (...) por desgracia, cuesta mucho hacer ver al usuario las bondades, que eso tiene ¿no?”* (orientador en centro de orientación).

A tenor de los resultados obtenidos, un discurso muy presente entre los profesionales intenta resolver este dilema delimitando el universo beneficiario con el que realmente puede trabajarse a quien realmente se dirigen los servicios. Se evidencia con esto, como también señala la literatura, que constituye un objeto implícito de las políticas de activación la delimitación dentro de la población desempleada de aquellos que resultan buenos desempleados, porque asumen el discurso de la empleabilidad, porque ajustan sus expectativas a las demandas del mercado del trabajo flexible (Santos, 2008; Martínez López, 2013). En el caso de esta investigación, se trata de una reivindicación que, en la práctica, delimita el universo destinatario. Los servicios que se ofrecen, se dice, están realmente dirigidos y llamados a beneficiar a quienes se adaptan y cumplan con ellos. Se distingue así entre unas personas usuarias, las adecuadas o potencialmente adecuadas, y otras. En este sentido, se señalan como utilizaciones inadecuadas de los SPE las de quienes buscan en ellos, de forma indiscriminada, ayudas económicas o que se les llame para trabajar; quienes no están responsabilizados de su situación ni orientados hacia lo que realmente se ofrece.

*“Porque tú sabes que esa persona viene a por la RAI [renta activa de inserción], a cobrar los 440 euros. Y, entonces, yo no voy a perder media hora con esa persona. Hay personas que tú las ves, que vienen con una actitud, que quieren trabajar, que les hace falta y que... tiene condiciones. Y que tú les dices «mira, vete al Andalucía Orienta, vete aquí, vete allí»... Nosotros también tenemos que ver lo que tenemos enfrente”* (asesora en oficina de empleo).

*“Ese usuario, que se identifica fácilmente, que vale que lo sufre, que lo padece y lo repite hasta la saciedad porque lo tiene claro... pero no es responsable. Ese no es [nuestro] usuario potencial... o sea, que ese va a lo que va, yo te digo que el Servicio*

*"Público de Empleo no es responsable"* (orientador en centro de orientación).

Ahondando en la contradicción anterior, se constata que la intermediación de carácter privado ofrece recursos que pueden atraer a las personas desempleadas con perfiles más empleables. El significado o las implicaciones de la presencia de dichos recursos y agentes plantean otro dilema. La cuestión es si este escenario impone de hecho una segmentación de la *clientela* de los SPE; si estos últimos están llamados a centrarse, o no, en exclusiva a la población y los perfiles del desempleo más vulnerables.

*"Ya no sólo existen las políticas públicas. Existen entidades privadas, existen empresas privadas, existe... el mundo en red... la red, que también interviene y tiene su misión y atienden también a determinado tipo de usuarios que es muy distinto al nuestro. Entonces, quizá las políticas, quizá, parece ser lo que se va aclarando después de todo es que los servicios públicos de empleo están orientados, parece ser, para un tipo de perfil (...) Es que lo vamos viendo, ¿no? Entonces (...) Nos toca, le toca a los servicios públicos de empleo, nos toca ese palo, pero por una cuestión de deber (asesor en oficina de empleo)*

Pero, más allá de este debate, la representación predominante desde el interior de los SPE es la de que estos constituyen una realidad cuya compartimentación mantiene, en el mejor de los casos, en un equilibrio lleno de fragilidades.

*"Hace falta una conexión entre los distintos dispositivos de empleo para que funcione bien y lo que es el círculo se complete... Con una oficina, un servicio de orientación, un servicio de atención a las empresas, un empresariado confiado en acudir a la oficina... Yo es que creo que es el engranaje de todo y si todo no está bien engranado se queda a la mitad, se queda el usuario a la mitad de información, los que hacen prospección a mitad de camino y no llegan, el empresario al final yendo a sus propios foros para conseguir al trabajador... Y se queda todo a medias. Es como un desencuentro entre todo ¿no?" (orientador en centro de orientación)*

A lo largo de este epígrafe se ha querido poner de manifiesto cómo la lógica de la activación plantea a los SPE una serie de dilemas. Las manifestaciones vertidas por sus profesionales ponen de manifiesto hasta qué punto se defiende o, como mínimo, se es consciente de que el trabajo de estos consiste en reforzar la asunción de responsabilidad por parte de los desempleados frente al mercado de trabajo. Pero, las condiciones de dicho mercado no pueden modificarse individualmente. Las políticas activas de empleo abogan por que el sujeto se haga cargo de su transición laboral, pero no intervienen en las condiciones externas, en lo que ocurre en el mercado laboral. Eso difícilmente puede cambiarse desde los dispositivos de intermediación, orientación o formación. Los profesionales de los SPE están demasiado expuestos a este dilema como para que este no aflore cuando se les invita a hacer introspección.

*"Yo he estado desempleada ¿eh? Yo también he estado al otro lado de la mesa a veces. Y a veces no queremos escuchar porque lo que nos dicen no nos gusta, no nos interesa en ese momento..." (orientadora y formadora en programas de inserción)*

## CONCLUSIONES

Este trabajo ha estudiado cómo la doble contractualización que caracteriza el funcionamiento de los SPE impone una serie de condicionamientos a quienes trabajan en ellos. La gestión descentralizada los compartimenta en exceso y los expone a la desafección del público. La forma en que se dirigen a dicho público los somete a demandas contradictorias.

Desde la perspectiva de quienes trabajan en la atención a demandantes de empleo, las decisiones que se adoptan en el terreno del diseño y la gestión de las políticas de empleo imponen a su labor diaria una serie de condicionamientos. Se ha evidenciado que el desempeño actual de los SPE resulta vulnerable, su descentralización condiciona la atención que se ofrece favoreciendo la carencia, o la superposición, de criterios y pautas de actuación en los diferentes dispositivos.

Una parte fundamental de este trabajo ha atendido a los dilemas que afrontan en la actualidad los SPE. Resultan de las contradicciones que encierra la lógica de la activación como mecanismo de intervención en el mercado de trabajo. En este sentido, han sido objeto de trabajos relevantes como los de Darmon *et al.* (2006), Martínez López (2009 y 2013), Serrano *et al.* (2012 y 2014) o Díaz y López (2018). La exposición de los resultados de investigación hecha en el epígrafe anterior ha entablado por ello el oportuno diálogo con dichos trabajos. Se han puesto así de manifiesto los dilemas que tensionan su desempeño y que derivan del hecho de que la activación abogue por que el sujeto se haga cargo de su transición laboral, pero no se intervenga en las condiciones externas, en lo que ocurre en el mercado laboral (Serrano *et al.*, 2014). Estas condiciones no pueden ser modificadas desde el plano individual, ni, por ende, con los recursos que quienes trabajan en los SPE pueden ofrecer a las personas desempleadas. Para los profesionales de los SPE, estos constituyen una realidad sometida a demandas contradictorias, asediada por ellas. Por un lado, están llamados a atender a quienes tienen mayores dificultades de inserción. Por otro, lo hacen utilizando herramientas que la situación de necesidad de esas personas vuelve incompletas o insuficientes (Díaz y López, 2018). Se ven llamados a conseguir resultados con mecanismos basados únicamente en la movilización y motivación individual de las y los desempleados (Darmon *et al.*, 2006; Martínez López, 2013).

Los SPE están hoy a cargo de una red de agentes que prestan su apoyo a los desempleados a través de herramientas cuyo uso implica la aceptación de que la responsabilidad de encontrar empleo es individual. Cuando se da voz a sus profesionales, las representaciones sobre su propia labor a través de dispositivos de intermediación, orientación y formación para la inserción laboral no están exentas de autocritica. Pero, y fundamentalmente, señalan las paradojas y contradicciones que hacen aflorar en el día a día de los SPE tanto la lógica que enmarca su actuación, la activación, como la forma compartimentada con la que se llevan a cabo hoy en día las políticas de empleo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALUJAS, J. A. (2012): "La intermediación laboral a nivel autonómico: servicios públicos de empleo versus empresas de trabajo temporal", *Temas Laborales*, 113: 105-127.
- ASSUSA, G. y BRANDÁN, M<sup>a</sup> G. (2014): "La empleabilidad, sus sentidos y dispositivos: un estudio de caso desde la perspectiva de los beneficiarios del Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo en Córdoba Capital, Argentina", *Sociedade e Cultura*, 17(1): 121-132.
- BARBIER, J.C. (2006): "Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo", en L. Toharia (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales: nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; pp. 227-260.
- CRESPO, E. y SERRANO, A. (2013): "Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia", en *Universitas psychologica*, 12 (4): 1111-1124.
- DARMON, I., FRADE, C., DEMAZIÈRE, D. y HASS, I. (2006): "Formadores y usuarios frente al doble vínculo de la formación para la empleabilidad", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 24(2): 37-62.
- DÍAZ, M.J. y LÓPEZ, P. (2018): "Activar y proteger, las agentes de empleo en la encrucijada". Comunicación, IV Encuentro del Comité de Sociología de Trabajo de la FES. Barcelona, FES y Universidad Autónoma de Barcelona.
- GIL RODRÍGUEZ, H., y RENDUELES, C. (2019): "Entre el victimismo meritocrático y la resignación. Dos percepciones antagónicas de la precariedad juvenil en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 31-48.
- LOPE, A. y DE ALÓS, R. (2013): "Las políticas activas de empleo en España: deficientes políticas para malos empleos", *Sociología del Trabajo*, 77: 92-116.
- LUQUE, F.J. (2013): "La formación para el empleo: reparto de competencias entre niveles de gobierno y otros actores involucrados", en S. DELGADO y N. ORTEGA (eds.) *Políticas activas de empleo*,

- una mirada desde Andalucía*. Granada, Comares; pp. 99-110.
- MARTÍN, M<sup>a</sup> P. (2014): "Servicios públicos de empleo y nuevos modos de gobernanza", en C.J. FERNÁNDEZ y A. SERRANO (coords.) *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid, CIS; pp. 135-175.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2009): "Los orientadores laborales. Trabajo cotidiano y efectos sobre sus públicos", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 27(2): 145-169.
- (2013): "Las políticas activas de empleo vistas desde el análisis sociológico", en S. DELGADO y N. ORTEGA (eds.) *Políticas activas de empleo, una mirada desde Andalucía*. Granada, Comares; pp. 41-56.
- SALERNO, A. (2000): "La comunicación institucional o comunicación imagen", en J. TORNOS y A. GALÁN (coords.) *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid, Marcial Pons; pp 173-211.
- SANTOS ORTEGA, J.A. (2005): "Las políticas de empleo en tiempos de flexibilidad", *Arxius de sociología*, 12-13: 169-178.
- (2008): "Las nuevas formas de representación del paro: crítica de la idea de activación, empleabilidad y competencias", en M<sup>a</sup>. B. Cardona (coord.) *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*. Albacete, Bomarzo; pp. 131-144.
- SANZ DE MIGUEL, 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. (2016): "Nuevas políticas laborales e individualización del trabajo: activación, flexibilidad y emprendimiento", en E. Santamaría y A. Serrano, *Precarización e individualización del trabajo*. Barcelona, UOC; pp. 165-223.
- , FERNÁNDEZ, C. J. y ARTIAGA, A. (2012): "Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138: 41-62.
- , — y — (2014): "Paradojas y ambivalencias en la activación laboral", en C. J. Fernández y A. Serrano (coords.), *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis*. Madrid, CIS; pp. 448-478.
- VALLECILLO, M<sup>a</sup> R. (2011): *Políticas de empleo y nuevos territorios de regulación: Discursos para un modelo de gestión regional-local*. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- VAN BERKEL, R. (2010): "The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in 'Active' Welfare States: An International Comparison", *Journal of Social Policy*, 39: 17-34.