

El negocio de activar

La gestión del Desempleo de Larga Duración en España

*Pablo López Calle, Antonio Ramírez Melgarejo y
María José Díaz Santiago*

■ Doi: 10.54871/ct26ps24

El presente texto se basa en una investigación semietnográfica sobre las políticas de gestión del Desempleo de Larga Duración (en adelante DLD) en España, un país de la periferia sur europea. Se trata de una reflexión sociológica a partir de la observación participante realizada durante nuestra colaboración, entre septiembre de 2022 y diciembre de 2023, con el Observatorio del Desempleo de Larga Duración que lidera una importante fundación de carácter social española. Institución que se ha convertido en una referencia en el análisis y la gestión de este fenómeno en nuestro país.

Nuestra colaboración, en calidad de asesores expertos, se realizó a partir de un contrato de investigación (art. 60) entre la Universidad Complutense de Madrid y dicha fundación para la Elaboración del Informe del Observatorio de DLD de 2023.¹ El material empírico utilizado aquí no son tanto los datos cuantitativos y cualitativos recabados para dicho informe (que pertenecen a la citada organización), sino precisamente el material que ha producido la entidad a partir de ese proceso y de las observaciones y experiencias recogidas en las reuniones de etapa con ella, además de las presentaciones de resultados en diferentes foros de empleo, que contaron con la participación de profesionales y técnicos del área de Recursos Humanos y de la economía social tanto del ámbito público como privado.

En este sentido, tomamos los análisis, discursos y propuestas de intervención sobre el DLD como analizadores de las políticas de gestión del mercado de trabajo en un sentido amplio y desde un punto de vista crítico. Nuestro objeto de análisis será la identificación de los mecanismos y dispositivos desplegados por las políticas sociales de atención, seguimiento y ayuda al DLD a partir de la premisa de que las medidas de inserción laboral e integración social de las personas usuarias están condicionadas o supeditadas eso que hemos denominado el incremento de la rentabilidad empresarial. Tanto en un plano, podemos decir, micro (los recursos que en sí mismos suponen para una organización, con el ánimo que sea, participar en los planes de inserción y activación financiados con fondos públicos), como en un plano macro (el papel funcional que cumple el llamado “ejército de reserva” en las economías capitalistas).

¹ Se trata del Observatorio de la Red de Entidades del Observatorio del Desempleo de Larga Duración (<https://observatoriodld.es/>), que es impulsado por la Fundación Santa María la Real y financiado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. La Red está formada por otras 16 entidades: Fundación Érguete - Integración, YMCA, Asociación Plaza Mayor, Fundación el Buen Samaritano, COCEMFE Burgos, FEDAPAS Federación Extremeña de Discapacitados Auditivos, Padres y Amigos del Sordo, ASPAYM Castilla y León, Fundación Novaterra, Fundación Federico Ozanam, Faema Ávila, Asociación San Ricardo Pampuri, Cáritas Béjar, Llanero Solidario, Fundación Rey Ardid, Ayuntamiento de Ávila y Fundación Diagrama.

El parado de larga duración en Europa y España

Según el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) técnicamente se considera desempleadas de larga duración a las personas que están inscritas ininterrumpidamente en la oficina de empleo como demandantes durante 12 o más meses.² Según el último informe del Observatorio del Desempleo de Larga Duración, en términos brutos, este tipo peculiar de desempleo afectaba en 2022 a un total de 1.115.200 personas de las cuáles casi 619 mil eran mujeres (Observatorio DLD, 2023, p.4). En 2022, el 64,8 % de las mujeres desempleadas y el 59 % de los hombres desempleados eran de larga duración.

El DLD, en general, es el colectivo de personas activas que vive en condiciones más precarias, situándose en la frontera de la exclusión social o de la desafiliación. Tal es así, que muchas de ellas, cuando ocurre una crisis económica, salen del desempleo no porque encuentren trabajo, sino porque caen en la desafiliación.³

En los países del sur europeo, como el nuestro, el ciclo de reformas laborales iniciado en los años ochenta, orientado a la flexibilización de los mercados de trabajo, ha generado altos niveles de precariedad en el empleo, lo que ha supuesto, por ejemplo, que muchos trabajos remunerados no aseguren la inclusión social. En concreto, una de cada tres personas consideradas pobres en España tienen empleo remunerado. Esta situación confluye con un modelo productivo caracterizado por la producción industrial de bienes de consumo de gamas medias y bajas para su exportación a los países centrales y con una de las estructuras sociales más desiguales, en la que las rentas no salariales -como la propiedad de la vivienda- y políticas que facilitan la especulación y la financiarización, determinan en gran manera la renta real de las familias (Alonso y Fernández Rodríguez,

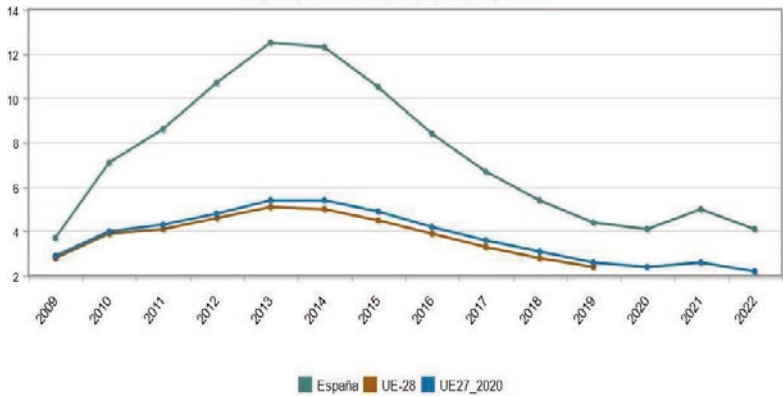
² Para las personas con más de 45 años y sin ningún tipo de subsidio por desempleo se articula la Renta Activa de Inserción si cumplen varios requisitos específicos.

³ Por ejemplo, en 2020, tras la pandemia por COVID-19, 3,5 millones de personas dejaron de buscar empleo en Europa, desalentadas por la falta de empleo (Tribunal de cuentas, 2021).

2012). De tal modo que rentas del trabajo y rentas no salariales se retroalimentan mutuamente incrementando la desigualdad social. Disponer de capital social (que depende básicamente de la herencia familiar y el lugar de residencia) da acceso a los buenos empleos, y los buenos empleos dan acceso a un buen capital social. Y a la inversa, el DLD se concentra en los grupos más vulnerables, afectando en mayor medida a mujeres que a hombres, a extranjeros que a nativos, pero también a personas de entre 50 y 64 años y con estudios básicos, y se concentra también en espacios rurales y en determinados distritos de las grandes metrópolis. Es decir, origen, género, edad y formación, determinan en gran medida la posibilidad de caer en el DLD.

Y, por tanto, también es un indicador de los niveles de desigualdad social en diferentes países. Las tasas de DLD son mayores en países del sur de Europa que en los países centrales. En el gráfico 1 puede apreciarse con nitidez cómo el DLD en España (línea superior de color verde) triplica a la media europea, de la Europa de los 28 (hasta 2019, color rojo) y la Europa de los 27 a partir de 2020 (en color azul):

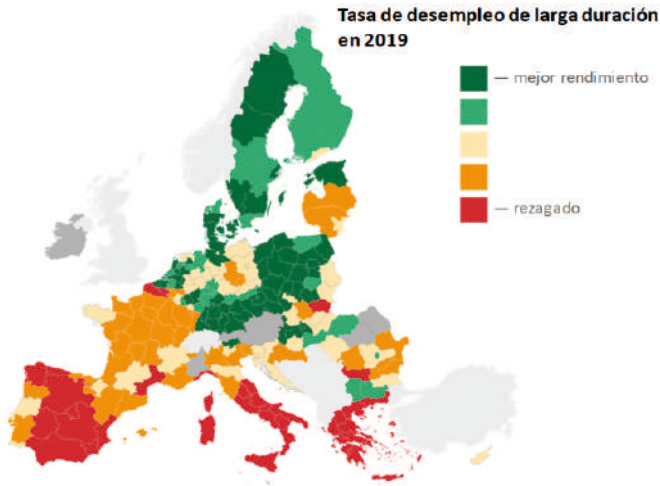
Gráfico 1. Tasa de paro de larga duración. Comparativa España y Unión Europea. Porcentaje del total de personas desempleadas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

En un informe especial y específico del Tribunal de Cuentas sobre los fondos europeos destinados a políticas para desempleados/as de larga duración, se hace referencia explícita a la persistencia del fenómeno en *algunos países*. Estos países a los que se refiere son principalmente los países del sur de Europa como puede comprobarse en la imagen 1.

Imagen 1. Tasa DLD en Europa comparada por regiones europeas según la media



Nota: La zona gris oscura se refiere a regiones en las que Eurofound/Eurostat no obtuvieron datos regionales de nivel NUTS 2 suficientes o fiables. Este es el caso, en particular, de regiones en dos Estados miembros: Austria e Irlanda. Si se aplicaran los datos de estos Estados miembros en su conjunto (véase el [anexo I](#)), Austria se mostraría de color verde claro e Irlanda, de color beis.
Fuente: Eurofound, a partir de datos de Eurostat.

Fuente: Informe Tribunal de Cuentas (2021). Elaboración a partir de datos de Eurostat.

De hecho, en un extenso estudio evaluativo de las medidas desplegadas por el Fondo Social Europeo (FSE) para el fomento del empleo y la movilidad laboral, subdividen las regiones europeas en cuatro grupos en el que verifican que las políticas desarrolladas en el sur de Europa, especialmente en España e Italia, han tenido efectos limitados categorizándolas de forma explícita como “rezagadas” (Comisión Europea, 2020).

El DLD, además, es un fenómeno social persistente, que parece comportarse de manera relativamente independiente a la evolución del desempleo de corta duración. Cuando crecen ambos lo hacen a la par, pero cuando decrecen, el DLD se resiste a disminuir en la misma proporción. Así, desde el año 2006 (1,8 %) ha mantenido una tendencia al crecimiento, más acentuada en los años post-crisis 2008 y, en

menor medida, tras la pandemia de 2020, manteniéndose en el 5,1 % de la población total en edad de trabajar en 2022 (4,1 hombres, 6,1 % mujeres en España).

Estos datos, unidos al hecho de que el DLD se concentra en unidades familiares de baja intensidad laboral (la mitad de los Desempleados de Larga Duración pertenecen a familias con todos los miembros en paro) indican que, a diferencia del paro de corta duración, caer en el DLD es más bien resultado de la exclusión social y no al revés: la exclusión social es resultado del DLD. Lo que tiene una importante consecuencia: para este colectivo es la inclusión social la que puede dotar a estas personas de una base de autonomía sólida para poder insertarse en el mercado de trabajo. Para ellos, la inclusión no es resultado de la empleabilidad, como se plantea desde la perspectiva de la activación, sino que la empleabilidad es resultado de la inclusión.

No obstante, a nivel nacional y europeo, las políticas que se vienen aplicando sobre estas personas son más bien políticas de activación, es decir políticas que se plantean la integración social a través de la inserción laboral. Por ejemplo, la Unión Europea incluyó en la Estrategia de Lisboa en el año 2000 el indicador del DLD como uno de los Indicadores Estructurales de los países miembros y forma parte del Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Desde el año 2011 la Comisión Europea estuvo examinando las políticas laborales de cada país semestralmente con el objetivo de elaborar recomendaciones específicas en cada estado para abordar el DLD poniendo a su disposición el Fondo Social Europeo, que es el “principal instrumento financiero de la UE de apoyo a las medidas activas de mercado laboral” (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, p. 4). La mayor parte de estas políticas, como se ve, son políticas de empleo.

La Comisión Europea, de hecho, en las bases del Programa para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) establece tres áreas prioritarias: la capacitación digital, la formación en competencias verdes e incursión en la economía circular y el trabajo de habilidades sociales.

No obstante, la propia institución reconoce que todas estas intervenciones han tenido poco éxito. En el informe valorativo que hizo el Tribunal de Cuentas del programa anterior del Fondo Social Europeo (2014-2020) los resultados de la auditoría apuntaban que “en la actualidad no es posible determinar hasta qué punto han contribuido las medidas de la Unión Europea a modificar los porcentajes de desempleo de larga duración, que difieren considerablemente entre los Estados miembros, incluidos los principales beneficiarios del FSE. Ello pone de manifiesto la necesidad de comprender mejor si el FSE marca la diferencia” (Tribunal de cuentas, 2021, p. 38)⁴.

En definitiva, la persistencia del DLD muestra que las medidas basadas en políticas de trabajo para insertar laboralmente a los afectados como vía de integración y de reducción de las desigualdades sociales han sido relativamente ineficaces en esa aspiración. Ahora bien, quizás estas políticas, y de ahí su persistencia, hayan tenido un éxito relativo en otro tipo de objetivos que no aparecen en la ecuación.

Como trataremos de demostrar, puede que el objetivo último de las políticas sobre el DLD, o las condiciones que determinan y orientan las políticas aplicadas sobre el problema, no es tanto el de eliminar el fenómeno en sí, sino el de gestionarlo como un regulador del mercado de trabajo que, como tal, está supeditado al mantenimiento de las tasas de rentabilidad empresarial. Para demostrar esta hipótesis comenzaremos, primero, por analizar cómo se construye conceptualmente la categoría de Parado de Larga Duración en el marco de las políticas de regulación del mercado de trabajo del Estado Social de Derecho.

⁴ Disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=60158>

El DLD

Es una categoría relativamente joven, que se institucionaliza por primera vez en Francia en los años noventa, según Santos Ortega (2005). La obra de Demazière (1992), como la de Topalov (1987), o la de Salais, Baverez y Reynaud (1986) para el concepto de parado en general, son determinantes para esclarecer el surgimiento de este estatuto.

Así como el concepto de parado que acuña Beveridge (1909) y formaliza definitivamente Keynes en su *teoría general sobre la ocupación, el interés y el dinero*, (1936) distingue activos e inactivos dentro de los desocupados (desocupados válidos involuntarios frente a los voluntarios o inválidos), el parado de larga duración viene a distinguir, por así decir, a los desocupados que no son plenamente capaces o enteramente válidos para encontrar un empleo, aunque lo deseen. El parado de larga duración está en la frontera misma, en el límite, y por tanto en un no lugar, entre la invalidez, que legitima la tutela y la dependencia, y la validez para el trabajo, que legitima la culpabilización y el retiro de apoyos cuando hay ofertas de empleo disponibles.

Demazière (1992) distingue cuatro tipos que se colocan en el arco que se dibuja entre esos dos extremos: 1) las “demandas muertas”: rozando la inactividad, con algún tipo de problema de salud o ya muy mayores (para los que se programa una transición hacia la dependencia); 2) los voluntariosos: altamente motivados pero que adolecen de cualificaciones actualizadas o de información sobre el mercado de trabajo; 3) los casos graves, pertenecientes a colectivos excluidos o marginados; y 4) los “espabilados”, perfil que es considerado como un defraudador y que está bajo permanente sospecha de estar dedicándose a la economía sumergida o de disponer de rentas no salariales.

Las políticas sociales respecto de los parados de larga duración, por tanto, se sitúan también en el límite de los dos vectores que atraviesan toda la hermenéutica keynesiana del desempleo, que se corresponden con los dos tipos de atributos mencionados: uno moral, que distingue entre paro voluntario e involuntario y que distribuye

la voluntariedad en función de un diagnóstico técnico del mercado de trabajo (si éste se encuentra o no en un estado de ocupación plena) y un atributo psicofísico, que distingue entre validez e invalidez para el trabajo, y que distribuye la validez en función de un diagnóstico médico sobre los cuerpos (edad, capacidades mentales y físicas, competencias, formación, etc.).

La paradoja de la “inclusión activa”

Las políticas de activación de los DLD se aplican en función de una hermenéutica de carácter médico-moral acerca de la condición del parado de larga duración. Si el dispositivo técnico de la administración pública interpreta el desempleo como una situación involuntaria, inmerecida, consecuencia de un estado general de ausencia de ocupación plena, el Estado debe, entre otras cosas, proveer de subsidios a todos los desempleados para reconocer su derecho al trabajo y con ello también reactivar la economía atendiendo a la voluntad general. Si, por el contrario, hay ofertas de trabajo disponibles, pero se considera que los desocupados adolecen de recursos materiales básicos para poder participar en el mercado de trabajo, la ayuda se presta en forma de tutela y políticas de activación.

Pero otras veces se considera que es más bien una actitud hacia la empleabilidad, que, de una u otra forma, debe resolverse individualizadamente, a través del trabajo y la actitud de la persona afectada, ya sea directamente, imputándole un cierto grado de culpabilidad (desánimo, desconfianza, dejación...) ya sea atribuyéndole algún tipo de tara o de hándicap que se puede tratar personalizadamente.⁵ Si en

⁵ Del análisis de la encuesta efectuada a personas desempleadas en el marco de la Investigación Social del Observatorio de DLD en 2023, de las entrevistas a personas expertas, personas desempleadas de larga duración y de las experiencias compartidas por la Red de Entidades; se identifican tres tipos de barreras para la incorporación al mercado laboral de las personas DLD: barreras internas, externas y de acceso a los programas de empleo. A continuación, algunos datos: Barreras internas: **El tiempo en desempleo**: es la principal barrera a la incorporación, a medida que las personas se

el primer caso es el Estado el que necesariamente debe hacerse responsable del reconocimiento y la asistencia de los desempleados de larga duración, en el segundo, éste se retira —reduciendo servicios y subsidios y encareciendo la condición de activo—.

Este retiro institucional consiste también en la paulatina externalización de las políticas activas de empleo, bien contratando puntualmente a personal adscrito a determinados proyectos y programas (que a veces se financian con fondos externos, particularmente europeos como veremos a continuación), o bien directamente transfiriendo estas políticas a los agentes del llamado tercer sector que realizarán el trabajo de activación que, por las razones apuntadas, los servicios de empleo públicos no están estrictamente legitimados para hacer (una labor financiada por el estado pero no pública, sino concertada). Por ejemplo, la reciente Orden TES/630/2023 del 14 de junio donde se regula la distribución de la financiación de las políticas activas de empleo, en el artículo 4, plantea que las políticas activas de empleo se basan en “el diseño, asignación y seguimiento de un itinerario individual y personalizado de empleo, así como las acciones de inserción del Programa de Activación para el empleo”

van desconectando del mercado laboral, se va produciendo un deterioro de los aspectos psicosociales relevantes para la activación en la búsqueda de empleo y el éxito de la misma. **La motivación:** el 12,8% de las personas encuestadas en situación de DLD, se encuentra muy desmotivada. Además, a medida que aumenta la edad, desciende la motivación. **Visión pesimista del futuro:** el tiempo va empeorando la percepción que se tiene del mercado y la visión de futuro. El género juega un papel importante en la desmotivación (4 de cada 10 mujeres sienten pesimismo ante la búsqueda activa de empleo). **El tiempo dedicado a la búsqueda activa de empleo (BAE):** el 13,7 % tiene un bajo nivel de activación en la BAE y tan solo el 18,8% se dedica en profundidad a la búsqueda diaria. **“Efecto cicatriz”:** según la visión de expertos/as entrevistados/as, la pérdida del poder adquisitivo y el deterioro del estado anímico prolongado van aislando a la persona, produciendo una reducción de la red social de apoyo y contactos que dificulta más la búsqueda. **Autopercepción de capacidades, habilidades y conocimientos** para la BAE: sólo el 10,2% de las personas identifica alguna carencia en este ámbito, mientras que los/as profesionales de la orientación, integrantes de la Red, refieren que la mayoría de las/los participantes en situación de DLD que llegan a sus programas, lo hacen con falta de preparación para la BAE y de competencias transversales básicas. La distorsión entre la autopercepción de habilidad y la realidad de las demandas del mercado se convierte en un factor que dificulta la inserción sociolaboral.

(RD 16/20014). Este tutor, designado por un empleado del SEPE, no tiene que ser, sin embargo, un empleado público, sino que “la asignación de un tutor a cada beneficiario del Programa de Activación para el Empleo se podrá realizar mediante la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho”. El citado Decreto 14/2014 del 19 del diciembre, en el artículo 6 señala que reconoce “a los Servicios Públicos de Empleo como los encargados de elaborar el itinerario individual y personalizado de empleo, asignar un tutor individual y, en definitiva, guiar a los beneficiarios en el proceso de retorno al empleo”. Pero señala en el mismo párrafo: “Para ello contarán con sus propios medios o bien con la colaboración público-privada, cuyas sinergias deben ponerse a disposición de la activación para el empleo”.

Veamos en el siguiente epígrafe, por una parte, cómo la gestión del DLD ha pasado a ser una cuestión dirigida desde la Comunidad Europea, trascendiendo a los Estados, y en segundo lugar cómo se ha ido transfiriendo a nivel local a los agentes de la economía social.

Externalización hacia arriba y hacia abajo de la gestión del DLD

En la medida en que el fenómeno del DLD deja de significarse como paro tradicional *strictu sensu* (desempleo involuntario del que debe hacerse cargo el Estado) y pasa a considerarse como un problema de integración social y activación individual, los recursos y los objetivos se externalizan hacia arriba y hacia abajo de los gobiernos nacionales. Es decir, los recursos se ligan a fondos sociales europeos y la gestión se externaliza a los agentes de la economía social.

El DLD, una cuestión de política comunitaria

El organismo supranacional dotado de los mayores fondos para implementar políticas activas de empleo sobre los DLD es el Fondo Social Europeo. Estas se caracterizan por promover un tratamiento individualizado en cada país y por la definición de una serie de líneas que marcan las políticas activas de empleo a aplicar. A pesar de las evidencias de que se trata de un fenómeno estructural, donde tiene mucho que ver la construcción sociohistórica de mercados de trabajo diferenciados entre el norte-centro y sur de Europa (Sánchez-Mosquera y Gutiérrez, 2022; Ramírez, 2023), las políticas europeas insisten en el enfoque individualizado de las políticas activas⁶ que la Comisión Europea subdivide en cuatro categorías centrales: formación, asistencia en la búsqueda de empleo (incluida orientación y asesoramiento), incentivos a la contratación y programas de empleo público (Comisión Europea, 2019). Esta orientación política que se ha mantenido en el programa del Fondo Social Europeo 2021-2027.

Para abordar este problema social, la estrategia europea de empleabilidad ha destinado a España 34.693 millones de euros del FSE para el periodo 2021-2027 y 1.922 millones de Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), lo que supone un incremento del 13,2 % sobre el anterior periodo de 2014-2020. Es decir, las políticas en materia de trabajo que vienen determinadas desde Europa se refuerzan, siendo el objetivo central el de “apoyar a los Estados miembros y regiones para alcanzar elevados niveles de empleo, una

⁶ “Los enfoques individualizados tienen en cuenta los problemas específicos de los desempleados y garantizan que los servicios se adapten a sus necesidades individuales. Esto es especialmente importante para los desempleados de larga duración” (Tribunal de Cuentas, 2021:16). Este enfoque en torno al individuo niega de facto las condiciones estructurales que restringen las posibilidades reales de inserción laboral del colectivo DLD. Abordar la cuestión como un fenómeno estructural y social implicaría desplegar otro tipo de políticas que traten, por ejemplo, la fragmentación de los mercados de trabajo europeos y la cuestión de la desigualdad de oportunidades. Además, con la individualización se homogeneizan colectivos que no comparten características como jóvenes-mayores, hombres-mujeres y/o diferentes tipos de desempleados, como veremos más adelante.

protección social justa y una mano de obra capacitada y resiliente, preparada para el mundo del trabajo”.⁷ Los programas europeos como el FSE y el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEDER) desglosan sus presupuestos diferenciando tres tipos de regiones según su desarrollo económico: más desarrolladas, en transición, menos desarrolladas. En la memoria en la que el gobierno español especifica sus objetivos, destaca que la lucha contra el desempleo, en especial el juvenil y el de larga duración es una cuestión prioritaria. Un objetivo específico enmarcado en el general es desarrollar “medidas para fomentar el acceso al empleo de los desempleados de larga duración” cuya financiación corresponde completamente a Fondos Europeos y que se repartirán del siguiente modo en el periodo 2021-2027 según el tipo de región.

Así, paradójicamente, las políticas estatales sobre el desempleo de larga duración, que en esencia forman parte de las políticas de empleo competencia exclusiva de los estados,⁸ están dirigidas por el Fondo a través de la citada dotación presupuestaria. Por ejemplo, en España, la ley 3/2023 responde explícitamente a la aplicación estatal de la Estrategia Fondo Social Europeo+ (FSE+).

Pero es que, además, este tipo de leyes decretadas por los distintos gobiernos y dirigidas por el FSE indican directamente estas vías de externalización o subcontratación de las políticas activas de empleo sobre el DLD a las entidades sociales del tercer sector. Por ejemplo, destinando fondos a apoyar la “creación, supervivencia, sostenibilidad y crecimiento de empresas de Economía Social, incluidas las que tienen por objeto favorecer la inclusión laboral y social de personas con discapacidad y otras en situación o riesgo de exclusión social, con medidas de asesoramiento y acompañamiento, entre otras” para lo que propone realizar perfiles y asesoramientos personalizados e

⁷ Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/0110212-fondos_cohesion.aspx

⁸ En la Unión Europea las políticas sobre los mercados de trabajo son prerrogativa nacional, son los Estados miembros los responsables de decidir y aplicar la dotación presupuestaria de forma concreta (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, p. 4).

insiste en la formación continua y el aprendizaje permanente (Subdirección general programación y evaluación FSE, 2020:5). Veamos qué consecuencias tiene esta especie de pseudoprivatización de las políticas activas de empleo.

Agencias de colocación y la economía social en el desarrollo de las políticas activas de empleo⁹

En primer lugar, esta suerte de privatización de las políticas de activación a través de la distribución de recursos por proyecto provenientes del Fondo Social supone en la práctica un cierto proceso de mercantilización de la cooperación social. En España, por ejemplo, desde el año 2010, esta función será asignada las llamadas Redes de Inclusión Social (RIS) financiadas con fondos europeos.¹⁰ Los orga-

⁹ Las agencias de colocación, reguladas por el Real Decreto 196/2010 no sólo tienen como finalidad proporcionar un trabajo a las personas desempleadas, como las antiguas ETTs, sino que también “pueden realizar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como la orientación, información profesional o selección de personal” [...] “Son un instrumento tanto del Servicio Público de Empleo Estatal como de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, que éstos pueden utilizar en la medida que consideren necesario”. Desde el real decreto 8/2014 ya no es necesario que la agencia de colocación sea autorizada por un Servicio Público de Empleo para actuar como tal, sino que sólo debe presentar una declaración responsable al SEPE competente. Las Agencias de Colocación trabajan para los SEPE mediante convenios de colaboración que se pueden “desarrollar mediante contratación administrativa, concesión de subvenciones públicas, o cualquier otra forma jurídica ajustada a la normativa estatal y autonómica”.

¹⁰ La Red de Inclusión Social (RIS) es un espacio de intercambio y de diálogo financiado y promovido por el Fondo Social Europeo con el fin de mejorar las políticas y la práctica para la inclusión social. Es producto de una iniciativa conjunta de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y de la Dirección General para la Diversidad Familiar y Servicios Sociales, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Esta última actúa como responsable de la coordinación técnica de la Red, realiza las funciones de Secretariado permanente, y está encargada de la difusión de la información a sus miembros y de la organización de las reuniones. Está integrada por representantes de las administraciones públicas responsables de gestionar los fondos comunitarios y las políticas de inclusión social, a nivel europeo, estatal, autonómico y local. La RIS está compuesta por representantes de los servicios sociales y de los servicios de empleo de las CCAA. También forman parte de esta red las entidades sociales sin ánimo de lucro que participan en la implementación del Programa Operativo de Inclusión Social y para el fomento de la Economía Social (POISES), del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE) y del Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ). Finalmente,

nismos públicos y las entidades del tercer sector que desarrollan programas de inserción sociolaboral para personas desempleadas proponen programas de formación y búsqueda de empleo especializados por sectores de población (mayores, jóvenes, mujeres, migrantes...) con el objetivo de integrar a estas personas, pero también de renovar la financiación de sus programas en ediciones subsiguientes. Todo el sector está atravesado por un contexto de incertidumbre, inestabilidad y competitividad que presiona a los agentes a alcanzar objetivos cuantificables (número de participantes en sus programas, número de personas que salen del desempleo, indicadores de satisfacción, etc.).¹¹

En segundo lugar, estos agentes operan en un terreno difícil en lo que respecta a la gestión del desempleo de larga duración, porque el DLD evidencia una anomalía en la propia conceptualización del paro. Por una parte el desempleo, por definición, es necesariamente involuntario, por otra, debe ser esencialmente coyuntural: o es friccional (paro residual correspondiente a una situación de pleno empleo) o es temporal (entre una situación de crisis de empleo y el efecto multiplicador de la acción del Estado en la restitución del pleno empleo). Si pasado un tiempo la desocupación persiste, como decíamos, necesariamente debe explicarse, bien por una falta de motivación, bien por una falta de validez para el trabajo. Los agentes semiprivados (privados financiados con fondos públicos) se convierten en agentes “activadores”, azuzadores vale decir, que se encargan de distribuir las ayudas pero a cambio de “motivar” hacia el empleo o hacia la empleabilidad.

De manera que estas redes trabajan sobre un objetivo ciertamente paradójico: la “inclusión activa” esto es, mejorar la inserción so-

también son miembros de la RIS las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME) y el Alto Comisionado para la Lucha contra Pobreza Infantil.

¹¹ Sirvan como ejemplo una mínima muestra de programas financiados por el Fondo Social Europeo: <https://hubempleabilidad.com/> <https://www.cepaim.org/areas-actuacion/empleo-y-formacion/activa-t-hacia-el-empleo/> o <https://www.desafiomas45.org/>

cial de colectivos más vulnerables mediante la inserción laboral. De tal manera que el lenguaje que articula sus programas y grupos de trabajo está atravesado por una constante ambigüedad, cuando no directamente cinismo: cuando se propone hacer un “diagnóstico de la exclusión” coordinadamente, entre servicios de empleo y servicios sociales, se hace para identificar el grado de involuntariedad-incapacidad de una persona que le permita “transicionar desde el ingreso mínimo al empleo”, estableciendo “programas operativos” desarrollados por las empresas del tercer sector y sindicatos, a partir de “modelos integrados de información compartida entre el tercer sector y los servicios sociales y de empleo público”. A fin de cuentas, lo que se establece en esta triangulación de actores sobre el paro de larga duración, es una “contractualización” de la ayuda en la que la culpabilización no se distribuye de acuerdo a la actitud hacia el empleo, sino más bien respecto de la actitud hacia la empleabilidad.

La participación de estas entidades semi-privadas se hace en clave de una suerte de altruismo ambivalente. Prestan un servicio social, en el marco del voluntariado, pero contratan trabajadores y reciben fondos en función de los distintos proyectos a los que se presentan. De manera que su interés privado se hace interés general por el carácter voluntario de su acción —sin ánimo de lucro—, por así decir, y por los criterios de interés general o social que rigen la concesión de dichos proyectos. Ahora bien, la naturaleza privado-altruista de las instituciones que canalizan estas ayudas neutraliza la universalidad o incondicionalidad de las ayudas, esto es, no son derechos (subsidios) del desempleado, sino concesiones sujetas a algún tipo de contraprestación.

Hacia una caridad productiva

Podemos hablar de una especie de *caridad productiva*, basada no en la provisión de recursos económicos sino en la provisión de recursos de activación, y que se despliega, en países como el nuestro de

baja secularización republicana, por diferentes organizaciones católicas, aunque también nutre a las fundaciones de los principales sindicatos. De manera que esta suerte de “ayuda a superar la culpa” se articula a través de un modelo algo más complejo que el viejo proverbio chino de enseñar a pescar en vez de dar pescado. Pues recibir pescado de manera garantizada negaría el principio meritocrático que señala al DLD como población activa —que está parada inmerecidamente al mostrar interés por trabajar—.

El modelo de la caridad cristiana, que se ejercía en el medioevo indistintamente sobre pobres, vagos e inválidos, porque era un pasaporte a la salvación eterna para los estamentos privilegiados (Feijoo, 2018), había sido desterrado en las reformas liberales por las llamadas leyes de pobres, instaurando censos de verdaderos pobres, centros de asilo de inválidos y cárceles y casas de trabajo para vagos y maleantes. Este nuevo modelo de la caridad orientado a la gestión del desempleo entra por la puerta de atrás a principios del siglo XXI con la llamada crisis del Estado de Bienestar y el giro de las políticas keynesianas hacia la activación de los desocupados para lograr la ocupación plena.

Hoy, la ayuda al desempleado de larga duración se inscribe en un tipo de racionalidad distributiva compleja que tiene muchas similitudes con el modo en que la Iglesia trató de resolver el problema de la capacidad del individuo en vida para ameritar autónomamente la salvación frente al pecado, cuando se daban los primeros pasos hacia una teoría de la acción racional en lo que se dio en llamar la primera filosofía agustiniana. El hombre nace condenado por el pecado original del que es culpable subsidiario, aunque no exactamente responsable de ello. De lo que es responsable es más bien de no proveerse de recursos para vencer al pecado en su vida terrena. La Gracia, para Agustín de Hipona, es algo así como la investidura de un poder que permite expiar el pecado con garantías. Pero ésta no es una virtud que se consigue sólo con el esfuerzo individual y de manera autónoma —como mantenían los pelagianos—, sino que re-

quiere de la concesión divina obtenida a través de la plegaria orientada por un pastor de la Iglesia.

Si sustituimos, secularizándola, la *catequesis*¹² cristiana, por la gramática discursiva de la orientación laboral, que se aplica al DLD por parte de estos “agentes de mediación” encontramos, decíamos, algunos paralelismos analíticamente relevantes. El parado y/o parada, como todos los activos, tiene derecho y está obligado a trabajar, en tanto que capaz para ganarse la vida por el trabajo, pero al parado de larga duración, a diferencia del resto, no le basta con querer trabajar para poder hacerlo cuando hay ocupación plena, debe investirse de una especie de aura —difícil de concretar en una competencia específica— a la que se le ha dado el nombre de *empleabilidad*. Los y las orientadores laborales se presentan algo así como líderes espirituales, (*coach individual*, se dirá), que acompañan en el trabajo personal de *conocerse* así mismo, *planificar* la estrategia de búsqueda de empleo y *actuar* en consecuencia. Todo ello con el objetivo no de proveer de un empleo a esas personas sino de hacerles *más empleables*.

Así, la producción discursiva en este terreno es tan abundante como inextricable: por ejemplo, las llamadas lanzaderas de empleo para DLD se dirá, son “una experiencia colectiva de crecimiento y transformación personal y profesional que eleva tu empleabilidad de forma multidimensional [...] Impulsado por el autoconocimiento, el trabajo colaborativo y el uso de las nuevas tecnologías”, para desarrollar una “energía creativa orientada a la acción, desarrollando competencias profesionales propias de los tiempos actuales y futuros para ofrecer lo mejor de sí al mercado laboral”.¹³

¹² La catequesis no es exactamente un proceso de formación sino una “metodología pastoral” de “maduración de la fe”, o una suerte de ayuda al “cuidado de sí” que supone la preparación-purificación para dejarse investir de la gracia divina.

¹³ Tomamos aquí sólo un botón de una de las experiencias más difundidas en el ámbito de la orientación y la intermediación laboral en España por parte de una de las entidades privadas sin ánimo de lucro que lidera el ámbito específico del Desempleo de Larga Duración: <https://www.lanzaderasdeempleo.es/lanzaderas/lees-jovenes-coslada-2021>

Otro aspecto de la orientación laboral que muestra analogías con el modelo de redención católica es que lo que podemos vincular al manido concepto de “empowerment”. La mayor parte de los fondos estatales y europeos que alimentan a estas organizaciones se destinan a financiar formación y orientación laboral.

Conclusiones

El recetario keynesiano, que por mucho que se diga sigue orientando hoy el grueso de las políticas económicas y de empleo de los países occidentales, señala que cuando los tipos de interés tienden a cero y ello no supone un estímulo a la inversión (con la consiguiente generación de empleo) entonces el desempleo existente, dentro del colectivo de los válidos para trabajar, es paro friccional o bien desocupación voluntaria: personas desocupadas que, bien por motivaciones personales, pero fundamentalmente debido a las regulaciones de condiciones y salarios mínimos, no quieren o no pueden cobrar el precio que su trabajo vale. Este modelo explicativo es coherente con la idea de que el mayor crecimiento económico, y por tanto, el interés de las políticas reguladoras del mercado de trabajo, se consigue en estados de ocupación plena (cuando no hay desempleo involuntario en los términos señalados). Cuando se considera que el paro existente es involuntario se distribuyen subsidios incondicionados, sobre el supuesto de que la escasez de trabajo hace que los salarios bajen por debajo del valor del trabajo entregado y esto genera un déficit de demanda (no se puede consumir todo lo que se produce). Al proveer de recursos económicos a los desempleados que quieren trabajar pero no encuentran trabajo, ello hace incrementar la demanda, y el efecto multiplicador produce un incremento del empleo hasta alcanzar la ocupación plena. Cuando, al contrario, el dispositivo técnico determina que el paro es voluntario, se retiran las ayudas y se ponen en marcha políticas de activación.

Una perspectiva crítica diferente de análisis del desempleo, señala, en primer lugar, que los salarios no se determinan por lo que vale el trabajo entregado, sino por lo que vale la fuerza de trabajo (los costes de su reproducción). De manera que, por una parte, el empleo-desempleo depende de que los salarios ofrecidos retribuyan o no el valor de la fuerza de trabajo, y no tanto el valor del trabajo entregado. Hablamos, claro está, de salarios directos o indirectos (a través de servicios públicos y subsidios, por ejemplo). Es decir, las personas pueden trabajar cuando disponen de dichos recursos. En el primer caso el desempleo determina los salarios, en el segundo es a la inversa, los salarios determinan el empleo. Por otra parte, el desempleo, a pesar de no generar valor, contribuye en determinadas circunstancias a la generación de plusvalor abaratando los salarios de los ocupados.

Podemos pensar así, en la línea de nuestro argumento, que las medidas keynesianas son una suerte de mecanismo secularizado de distribución de la culpa que opera como regulador de las necesidades de valorización del capital en cada fase y lugar de su desarrollo. El DLD es concebido como una situación de desocupación ambigua que es involuntaria por el lado de la plena autonomía para activarse de los sujetos que la sufren, pero que les imputa también cierto grado de culpa en su carencia de empleabilidad.

Si elevamos el razonamiento a un nivel intracomunitario se diría que, a la luz de las diferentes tasas de DLD entre países del norte y del sur y de la terminología utilizada para distinguir diferentes perfiles de país (mejor rendimiento vs rezagados, desarrollados vs. en desarrollo,...), vemos que se reproduce, o se proyecta, este mismo esquema culpabilizador a nivel de los Estados.

Por otra parte, la externalización pública de las políticas de gestión del desempleo (hacia arriba —haciéndolas depender financieramente de los Fondos Sociales Europeos— y hacia abajo —derivándolas al tercer sector—) es consustancial a este giro hermenéutico de la caracterización del DLD. Entonces se ponen en marcha, por una parte, políticas de rebaja de los costes laborales, bien mediante la

flexibilización del empleo o bien mediante la subvención a la contratación, y por otra, políticas de activación.

Nuestro criterio, a la luz de las evidencias estadísticas, de las entrevistas y encuestas realizadas, era insistir al equipo técnico de la entidad en la fórmula: “para este colectivo es la inclusión social la que da acceso a la formación y al trabajo”, pero poco a poco caímos en la cuenta de que los encuentros se asemejaban a un diálogo de sordos. Estructuralmente, el diagnóstico en el que pueden trabajar estas entidades es justo el contrario: “hay que estimular, formar, capacitar y orientar más a estas personas para que encuentren trabajo y salgan así de la exclusión”.

No obstante, objetiva y paradójicamente, para muchas de estas personas resulta difícil aceptar los empleos que les ofrecen en términos materiales. Bien porque tienen que desplazarse largas distancias, bien porque no pueden subcontratar cuidados, bien porque son empleos de muy corta duración y porque, además, ofrecen salarios muy bajos.

De este modo, en el actual contexto, se aplican dos tipos de políticas sobre los DLD: por una parte, un subsidio pseudo-garantizado, que, si bien no se obtiene, como en el caso de los demás parados, de forma temporal y en función de los años acumulados, está supeditado, sin embargo, a la disposición a formarse para el trabajo, o a mostrar interés en las actividades y sesiones de orientación.¹⁴ En

¹⁴ El subsidio extraordinario de desempleo al PLD, además de otros requisitos, exige que las personas hayan estado todo el tiempo inscritas en el paro “sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, y acreditar que durante ese plazo se han realizado acciones de búsqueda activa de empleo”. La Renta Activa de Inserción (RAI), para mayores de 45 años en desempleo de larga duración, exige “haber demostrado al menos tres acciones de búsqueda activa de empleo (BAE) y no haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad”. Las acciones BAE son: inscripción en, al menos, una agencia de colocación; envío o presentación de currículos en, al menos, tres empresas distintas; realización de, al menos, una entrevista de trabajo; inscripción como solicitante de empleo en, al menos, dos portales de empleo públicos o privados; presentación, al menos, a una oferta de trabajo gestionada por los Servicios Públicos de Empleo; cual-

segundo lugar, ligado a dicha condicionalidad, las mencionadas políticas de activación.

De este modo, cabe concluir, que la producción de empleabilidad no tiene como consecuencia la creación de empleo, sino el incremento de las ganancias empresariales por la rebaja salarial. Pues ésta no sólo depende, entre otras cosas, del tamaño del ejército de reserva, sino de su capacidad y disposición para sustituir a los que están empleados y/o competir por sus puestos. Así, las estadísticas muestran que el número de DLD no ha bajado sustancialmente a pesar de la reducción del desempleo y que sólo un 12% de los DLD que pasan por los programas de formación y orientación al empleo consiguen trabajo (Observatorio DLD, 2023, p. 22).

La emergencia de un conjunto de agentes y agencias de empleo semi-privadas encargadas de la ayuda específica hacia los y las desempleados con un grado menor de empleabilidad (colectivos con *dificultades de inserción laboral*, se dirá) se fundamenta, en la mayor parte de los programas que financian sus actividades, precisamente en su función en la producción de empleabilidad. Pero insistimos, el aumento de probabilidades de ser contratada de una persona perteneciente a estos colectivos, no supone un incremento del empleo en general, sino una mayor disponibilidad de fuerza de trabajo para los puestos disponibles. De tal manera que estas actuaciones más bien tienen como efecto la perpetuación del fenómeno. Máxime cuando se erigen ellos mismos en los y las hermeneutas del DLD. Esto es, en los y las observadoras y analistas “científicos y científicas” que interpretan las causas del paro de larga duración. De tal forma que, en el caso de este colectivo, una política de integración que mejorase el empleo sería la que les proveyera de recursos públicos e incondicionados de inclusión social, antes que de inserción al mercado de trabajo.

quier acción formativa o de información dirigida al autoempleo y emprendimiento, ofertada por los Servicios Públicos de Empleo.

En definitiva, las actuales políticas de activación aplicadas contra ellos y ellas (ayudas a cambio de tiempo de trabajo de búsqueda de empleo) no reducen el DLD, sino que abaratan los salarios de los y las que están empleados y reproducen así la necesidad de estos agentes y programas. Esto es, los programas destinados a tratar el DLD ofrecen oportunidades laborales a los y las gestores técnicos y técnicas implicados e implicadas pero no a las personas afectadas.

Así, a pesar de las inversiones, preocupaciones y programas específicos, el fenómeno del desempleo de larga duración persiste en España, siendo la tasa de paro de larga duración de más del doble que la Unión Europea. Lo que parece ser, al fin, funcional al modelo productivo europeo y a las cadenas de valor norte-sur. Los mercados de trabajo de España se muestran más vulnerables ante las incertidumbres socioeconómicas y los periodos de crisis que los mercados europeos, pues desde la conformación de la Comunidad Económica los mercados del sur se especializaron en productos de bajo valor añadido que demandan fuerza de trabajo intensiva, con bajos salarios y elevada temporalidad (Pedreño, Gadea y De Castro, 2014; Ramírez, 2019). Al prolongarse en el tiempo tasas de desempleo superiores que las que registran los países del centro y norte de Europa, los mercados del sur mantienen ejércitos de reserva laboral que puede (y están siendo) movilizados desde el sur para insertarse en las posiciones laborales más precarias, como venimos investigando en el caso de la logística en Países Bajos (Colectivo Arosa Sun, 2020; 2021).

Bibliografía

Alonso, Luis Enrique y Fernández Rodríguez, Carlos (Eds.). (2012). *La financiarización de las Relaciones Salariales. Una perspectiva internacional*. Fuhem, Madrid: La Catarata.

Boyer, Robert y Freyssenet, Michel (2003). *Los modelos productivos*. Madrid: Editorial Fundamentos.

Beveridge, William Henry (1909). *Unemployment, a Problem of Industry*. London, New York: Green and Co.

Colectivo ArosaSun (2020). *Bienvenidos al norte. Explotación de la nueva emigración española en el corazón logístico de Europa*. Madrid: Fundación Primero de Mayo.

Colectivo ArosaSun (2021). Trabajadores migrantes en la logística holandesa. El papel de las reclutadoras y agencias de trabajo temporal en la producción de vulnerabilidad. *Arxius* (43), pp. 37-59.

Comisión Europea (2019). The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes. Warwick Institute for Employment Research.

Comisión Europea Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Pagnini, Constanza; Giannetto, Andrea; Jeffrey, Paul; Rabemiafara, Nirina et al. (2020). *Study for the evaluation of ESF support to employment and labour mobility: final report*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/68476>

Demazière, Didier (1992). La négociation des identités des chômeurs de longue durée. *Revue française de sociologie* 33 (3), pp. 335-363

Díaz Santiago, María José y López Calle, Pablo (2021). Ayudar activando. Agentes de empleo ante las ambivalencias de la "Ocupación Plena". *Cuadernos de Relaciones Laborales* 39 (1), pp. 31-51. <https://doi.org/10.5209/crla.72579>

Feijoo, Benito Jerónimo (2018). *Obras completas, tomo III, Cartas eruditas y curiosas*. Edición crítica de Inmaculada Urzainqui, Eduardo

San José Vázquez y Rodrigo Olay Valdés, Oviedo, Instituto Feijoo de estudios del Siglo XVIII / Ayuntamiento de Oviedo / KRK Ediciones.

Harvey, David (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Akal

Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, interest and money*. London: Macmillan and Co.

Observatorio DLD (2023). *Informe de resultados de investigación Observatorio DLD 2023*. Madrid: Fundación Santa María La Real.

Pedreño, Andrés; Gadea, María Elena y De Castro, Carlos (2014). Labor, gender and political conflicts in the global agri-foodsystem: the case of tale agri-export model in Murcia (Spain). En: Alessandro Bonnano y Josefa Salette Barbosa Calvacante (Eds.). *Labor Relations in Globalized food. Volumen 20* (pp. 193- 214). Emerald Group Publishing Limited. <https://www.emeraldinsight.com/doi/book/10.1108/S1057-1922201420>

Ramírez, Antonio (2019). *Hacia una nueva cuestión meridional. Crisis de reconocimiento y heridas morales en las clases populares de la Vega Alta del Río Segura (Región de Murcia)* [Tesis doctoral].

Ramírez, Antonio (2023). El trabajo fijo-discontinuo en el sector de la agroindustria en el sureste de Europa. *Sociología del Trabajo* (102), pp. 1-11. <https://doi.org/10.5209/stra.85263>

Salais, Robert; Baverez, Nicolas y Reynaud, Bénédicte (1986). *L'invention du chômage*. Paris: Presses Universitaires de France.

Sánchez-Mosquera, Marcial; Gutiérrez, Pablo (2022). *Mercados de trabajo e instituciones en el sur de Europa. Un análisis de largo plazo*. Madrid: Sílex Ediciones.

Santos Ortega, Juan Antonio (2005). *Trayectorias sociales del paro de larga duración* [Tesis doctoral] Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/entities/publication/49952d90-0a0d-40fd-91f9-930fe6f937a9>

Smith, Neil (2020). *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y producción del espacio*. Madrid: Traficantes de sueños.

Subdirección General de Programación y Evaluación FSE (2020). Documento Estrategia FSE+ 2021-2027. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/2021-2027_FSE/estrategia_fse_vers2.pdf

Topalov, Christian (1987). Invention du chômage et politiques sociales au debut du siècle. *Les Temps Modernes* (496-497), pp. 53-92.

Tribunal de Cuentas Europeo (2021). Ayuda del FSE para combatir el desempleo de larga duración: las medidas se deben orientar, adaptar y supervisar mejor. <https://www.eca.europa.eu/en>