

LA RELACIÓN MICRO MACRO DE LA POLÍTICA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO: PROPUESTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA

Maria Rosario Carvajal Muñoz

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.v40.n4.48334

Resumen.-

Este texto ofrece una propuesta teórica y metodológicamente para el estudio de las relaciones entre un nivel micro y un macro de la política de formación para el empleo, partiendo del enfoque teórico de Foucault, en concreto de los conceptos de gubernamentalidad y de dispositivo. El nivel micro se sitúa en el ámbito local, y comprende las entidades locales que imparten formación para el empleo, siendo el subnivel micro más básico el individuo, la subjetivación del yo. El nivel macro lo comprende el ámbito supralocal, que se divide en tres subniveles: la administración autonómica, la administración central, y los documentos que emiten algunos organismos internacionales. Este trabajo se fundamenta en el análisis de informes y entrevistas en profundidad realizadas sobre la formación para desempleados/as en dos municipios de la provincia de Sevilla, Osuna y Estepa. Si bien el texto se detiene en las relaciones de poder entre los niveles micro y macro de la política de formación, también el trabajo empírico permite mantener distancia con una visión determinista, que podría deducirse a priori del enfoque teórico.

Palabras clave.- *gubernamentalidad, tecnologías de gobierno, racionalidades políticas, subjetivación del yo, entidades locales, organismos internacionales.*

Abstract.-

This paper explores the relationship between micro and macro level to study the training policy in Spain. This essay used Foucault's notion of governmentality. The micro level includes the local entities which give training course for unemployment, and the subjection of the people. The macro level includes the central administration influence, the autonomic administration influence and the documentaries influence of the international organization like OIT, OCDE or, UE (European Union) on the micro level. This contribution is argued about an unemployment training empirical work in the Estepa and Osuna towns in the province of Seville. This paper analyses the power relations between the micro and macro levels of the training policy, as well as the empirical work proves that there isn't determinism in this theoretical approach.

Keywords.- governmentality, technological government, governmental rationalities, subjection, local entities, International Organizations.

Introducción

La política de formación para el empleo comienza a aplicarse en España en la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo XX, gestionada por la administración central, pasando a ser competencia de la Comunidad Autónoma

andaluza en 1993¹. Este trabajo se centra sólo en la formación para desempleados/as, excluyéndose del estudio las Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo² y la formación continua a trabajadores en activo. La aplicación de la política de formación para el empleo implica la participación de agentes sociales locales que tienen que ver con la sociedad civil, como recoge la normativa³. Estas entidades locales mantienen relaciones con instancias superiores situadas a un nivel supralocal, en primer lugar con las delegaciones provinciales de empleo, en su sección de formación para el empleo de la Junta de Andalucía. E influyen de forma decisiva en la política de formación que se aplica en España los informes o documentos que aprueban organismos internacionales⁴ sobre la formación para el empleo, y de una forma directa para España a través de la Unión Europea. Interesa especialmente destacar cómo se configura la política de formación para el empleo, la importancia dada en los informes de estos organismos internacionales a las entidades locales para la participación de los ciudadanos en la comunidad a través de la formación, insistiendo en el aprendizaje permanente, entre otras cuestiones que se comentan. Por consiguiente, se hace especial hincapié en la relación macro micro de esta política de formación.

Esta propuesta de análisis de la política de formación para el empleo se sustenta en un extenso trabajo empírico basado en el análisis de documentos e informes de organismos internacionales y de las normativas que regulan la formación para desempleados en España. Pero también parte del estudio sobre cómo se aplica la formación para el empleo en dos municipios de la provincia de Sevilla, Osuna y Estepa⁵, lo que permite establecer no sólo las

¹ Real Decreto 427/1993 de 26 de marzo: la administración central del Estado traspassa a la comunidad autónoma andaluza las funciones y servicios de gestión de la formación profesional ocupacional.

² La modalidad formativa de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de empleo sigue una dinámica de funcionamiento diferente a la formación para desempleados. Así, Juara (1993: 32) reconoce que este modelo formativo se regula por Orden Ministerial de 1988, y en esta misma normativa se definen como metas del programa la recuperación y promoción del patrimonio tanto cultural como medioambiental, y en general, para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

³ Los centros colaboradores a los que se les reconocen la capacidad para realizar FPE (formación para el empleo) pueden ser entidad pública (asociaciones, sindicatos, ayuntamientos empresas públicas, centros educativos) o entidad privada. Para ejercer esta función la entidad ha de tener al menos la aceptación para impartir una especialidad formativa, según los requisitos que establezca la normativa, y que recogen los artículos 73 y 78 de la Orden de 23 de octubre de 2009, de la Consejería de Empleo. Esta información se puede completar en la siguiente dirección de Internet: <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/macenco/descripcionCentro.htm>

⁴ Se consideran los documentos e informes de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), informes de la UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultural, que es una institución que pertenece a la ONU (Organización de Naciones Unidas). Y muy especialmente se tienen en cuenta también los documentos oficiales de la UE (Unión Europea).

⁵ Estos dos municipios pertenecen a la provincia de Sevilla, y distan entre sí menos de 24 kilómetros. Osuna tiene una extensión mayor a Estepa, 592 Km² frente a los 191 km² de Estepa, y por lo tanto, también Osuna dispone de una población mayor, 17.926 habitantes frente a las 12.682 habitantes de Estepa, según datos de Argos Local del Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía, a fecha diciembre de 2011. Sin embargo, hay importantes

similitudes de la aplicación de esta política en el ámbito local, sino también distinguir diferencias, porque siempre es posible pautas diversas de respuestas en la implantación de una política, según cada contexto local. Para este trabajo se realizaron entrevistas en profundidad a los responsables y monitores de los centros colaboradores y a políticos locales en estos municipios, y a técnicos de la delegación provincial de Sevilla, así como entrevistas grupales a alumnos/as de tres cursos de formación. La información obtenida permite describir qué dinámica de relación –saber/poder- opera en la política de formación para el empleo, sin que esto suponga determinismo alguno, sino muy al contrario, reconociendo la heterogeneidad social y la posibilidad de ejercer la libertad, e invitando a considerar esta política de formación como un instrumento político catalizador, expresión de posibles transformaciones políticas y sociales.

La política de formación para el empleo como instrumento de relación –saber/poder- se aborda a partir de la aportación teórica de Foucault, derivando en una propuesta teórica metodológica para estudiar la relación micro-macro de la política de formación para el empleo. Hay dos temas de interés en los últimos trabajos de Foucault: la gubernamentalidad, como arte de gobernar, y la subjetivación del yo, de cómo los individuos se constituyen en sujetos (Foucault, 1991:13), y ambas cuestiones están integradas en este trabajo. El enfoque foucaultiano que da el concepto de gubernamentalidad, y en especial el de dispositivo, aporta al menos dos aspectos que lo hacen especialmente interesante para el análisis de políticas, no sólo porque permite relacionar los niveles micro y macro, situando el nivel micro básico en la subjetivación de los individuos, sino porque permite detenerse en las relaciones de poder que se producen en la gestión y aplicación de la política de formación, como se desarrolla a lo largo de este texto.

Formación para el empleo como forma de gobierno

El concepto de gubernamentalidad es uno de los enfoques teóricos del que parte este texto, que tiene como objeto de gobierno a la población. La gubernamentalidad como forma de gobernar va unida desde sus orígenes al modelo económico liberal (Foucault, 1983:244). El mecanismo de gobierno liberal tiene implicaciones importantes, por cuanto supone el uso de nuevas técnicas, de la necesidad de conocer cada vez con más detalle a la población. El conocimiento de esta población permite a los gobiernos construir los programas de las políticas públicas para dar respuesta a los problemas sociales.

diferencias en la dinámica de sus tejidos empresariales, Osuna con una economía tradicional andaluza, con predominio del sector servicios y el sector agrícola, y Estepa caracterizada por un mayor dinamismo empresarial, ya que además del sector agrícola, que es importante, está el sector industrial (fábricas de mantecados y empresas auxiliares) lo que la hace un territorio especialmente diferente al anterior. Estas diferencias se mantienen también en el número de centros colaboradores y especialidades formativas homologados por sus respectivos ayuntamientos, mucho más dinámica también Estepa en número de centros y ofertas formativas que Osuna.

La forma de gobierno liberal queda definida por la conjunción de las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. Las racionalidades políticas se refieren a los saberes expertos que se construyen sobre los problemas sociales, pero también estas racionalidades pueden indicar los discursos creados a diversas escalas de la vida social. Así, para Rose y Miller (1997), esta racionalidad no sólo está presente en el ámbito político, sino en una multiplicidad de ambientes donde se ejerce el poder otorgándoles a todos ellos equiparable importancia analítica. Las tecnologías de gobierno constituyen la otra dimensión del término gubernamentalidad e incluyen los instrumentos, los mecanismos a través de los cuales las autoridades ponen en práctica una política (De Marinis, 1999:91). En este trabajo, y considerando las diversas definiciones de tecnología de gobierno, se entiende por tales los instrumentos de los que se sirve el gobierno para elaborar una política (técnicas de recopilación de datos), para gestionarla (normativas, informes, aparato administrativo del que se vale u organigrama, entre otros), y aplicarla (recursos utilizados para acercar la política a los interesados, el panóptico como edificio de control, por ejemplo, sanciones y reglas de comportamiento). Por tecnologías de gobierno de la política de formación para el empleo se aluden en este trabajo a las que tienen lugar en la aplicación de la política de formación relativas a las entidades locales que imparten formación, la naturaleza de éstas, los instrumentos o técnicas de control que utilizan la Junta de Andalucía sobre los centros colaboradores, las técnicas de control que se ejercen sobre los desempleados/as a modo de sanciones por faltas de asistencia, por ejemplo, pero también las técnicas de regulación sobre los desempleados, al educarlos a través de determinados módulos transversales⁶ de formación. Además de las tecnologías de recogida de datos, y que sirven a los poderes públicos para implementar mejoras en la política de formación.

Las racionalidades políticas de la formación para el empleo están focalizadas en varios razonamientos, construcción de saber que sostiene esta política como la directa relación entre formación e inserción laboral vinculada a la teoría del capital humano, pero también la formación con relación a la integración social, la importancia asignada al aprendizaje permanente, que recogen diversos documentos, así como el interés en la participación social, que puede enlazar con una nueva acepción del concepto de ciudadanía⁷. Esta

⁶ La formación transversal que contempla la normativa, en las acciones formativas para desempleados, y que recoge el artículo 36 de la Orden 23 de octubre de 2009, son: a) Un módulo de prevención de riesgos laborales y un módulo de sensibilización medioambiental; b) Un módulo de orientación e información profesional que contenga técnicas de búsqueda de empleo y autoempleo; c) Módulos sobre tecnologías de la información y comunicación, así como de idiomas.

⁷ Roets, Claes y Vandekinderen (2011:10), partiendo de un estudio en Bélgica sobre cómo afecta a los desempleados discapacitados su activación en el mercado de trabajo por los servicios de orientación laboral, relacionan la situación de estas personas con una nueva acepción de ciudadanía, la “ciudadanía relacional”, que la ejercen los ciudadanos mediante la acción e interacción con su entorno, y que implica no sólo el reconocimiento de derechos, sino también de obligaciones de los implicados. También hablan estos autores de una ciudadanía normativa, que está asociada a un punto de vista más estrecho y neoliberal del ciudadano consumidor (Roets, Claes y Vandekinderen, 2011:13).

racionalidad política, aplicada gracias a las tecnologías de gobierno, implica también subjetivación del yo. Tal subjetivación del yo no ha de significar determinismo, pues como puntualiza Meloni (2010: 431) el mismo Foucault reconoce en los individuos la posibilidad de ejercer su libertad, porque tienen la capacidad para transformar sus vidas y ejercer resistencia sobre el poder que se les impone, a pesar de los dispositivos de poder.

Estas dos dimensiones de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno hay que detenerse también en lo que entiende Foucault por dispositivo. El dispositivo como un mecanismo articulado, tipo red, que posibilita el ejercicio conjunto de saber y poder en una determinada área de intervención. Deleuze (1973: 571) definió el dispositivo a modo de sistema en el que lo que importan son los elementos que lo componen, que cobran significado según la posición relativa de estos elementos dentro del conjunto. El dispositivo va más allá de la mera relación entre elementos. Para Moro (2003: 37-38), y también para Deleuze (1989:155), el dispositivo implica conexiones íntimas entre saber y poder, y se establece el ejercicio del poder a través de una multiplicidad de instrumentos, además de significar la producción de modos de subjetivación del individuo a partir de determinadas técnicas. García Fanlo (2011: 1-2) concibe el dispositivo también tipo red, constituido por elementos tanto de tipo discursivos (que sería la episteme foucaultiana), como prácticas no discursivas. El dispositivo sería algo así como la relación que se da entre racionalidades políticas (prácticas discursivas, la episteme o enunciados científicos, las argumentaciones justificativas creadas a distintas escala de vida social y que recogen las normativas de las políticas públicas), y tecnologías de gobierno, que son las prácticas no discursivas. La misma normativa, vista como instrumento de aplicación de un programa político, es una tecnología de gobierno como medio fáctico para ejercer poder sobre la ciudadanía, pero puede analizarse también como práctica discursiva (racionalidad política), como expresión de los criterios argumentativos de los expertos, de cómo ha de concebirse la realidad social a la que la política da respuesta. Y el dispositivo, como dinámica de relaciones que vinculan saber poder de la política pública, tecnologías de gobierno y racionalidades políticas, es el planteamiento teórico utilizado para analizar los niveles micro (ámbito local, y posible subjetivación del yo), con el ámbito supralocal que comprende el nivel macro.

Relación micro – macro

El concepto de dispositivo entendido como red, constituido por elementos discursivos y no discursivos, entre los que se incluyen racionalidades políticas y tecnologías de gobierno, permite analizar las relaciones entre un nivel micro y macro, el nivel micro básico sería el individuo, la subjetivación del yo. En sociología, según reconoce Dettmer (2001:79), hasta la década de los sesenta los trabajos sociológicos tenían dos niveles de análisis, o se centraban en estudios macros, estudiando las estructuras, sistemas o instituciones sociales, con ausencia de los sujetos, o bien se hacían estudios en el extremo opuesto, muy centrados en los sujetos sin conexión con la estructura. En las últimas décadas del siglo XX se publican trabajos interesados en vincular los niveles

micro y macrosociológico. Quizás sea más conveniente, relacionándolo con el concepto de dispositivo, utilizado aquí para el análisis teórico y metodológico de la política de formación, la observación de Rodríguez Ibáñez (1997:179-180) al avisar sobre el peligro de establecer una dualidad metodológica micro macro sin considerar que entre ambos niveles existe una relación de transversalidad. Esto quiere decir que en los análisis micros pueden estar contenidas referencias a instancias macro, y a la inversa, en los análisis de alcance macro se podrían analizar elementos presentes en los niveles microsociológicos de tales estructuras sociales.

Suele ser habitual en algunos trabajos que siguen una línea foucaultiana la referencia a una racionalidad neoliberal como marco conceptual a través del cual interpretar determinados acontecimientos sociales. Bajo este prisma foucaultiano presidido por una racionalidad neoliberal la educación puede contemplarse bajo una dinámica gerencial (Grinberg, 2006). E incluso la sociedad civil para Castro (2010:73) se percibe como “una herramienta de la que se sirve la racionalidad neoliberal (...), como una estrategia de ocultamiento de la composición irreflexiva y desbocada del capitalismo global”. Si bien es cierta la presencia de premisas propias de la racionalidad neoliberal en la implementación de políticas, se corre el peligro, al partir de una racionalidad neoliberal que lo abarca todo, que otros acontecimientos sociales que están teniendo lugar, y que pueden estar indicando una dirección a otro tipo de racionalidad, pasen desapercibidos en los análisis. Por tanto, en este trabajo se prefiere utilizar la dimensión de racionalidad como una realidad plural no vinculada necesariamente a la racionalidad neoliberal. Pues existen otras racionalidades en las sociedades contemporáneas, y si sólo se utiliza el prisma omniabarcador neoliberal seguirán sin ser vistas, conviniendo estar atentas/os a estas nuevas realidades.

El concepto de dispositivo introducido por Foucault permite superar las limitaciones que pudieran introducir los conceptos de estructura o sistema en el estudio de la relación micro macro, porque el dispositivo, entendido como red, está ubicado en un espacio, y contextualizado, manteniendo el interés por las relaciones entre los elementos que lo constituyen. Como lo definió Foucault (1977: 129) “entre estos elementos, discursivos o no, existe un juego de los cambios de posiciones, de las modificaciones de funciones, que pueden estas también ser muy diferentes”. De hecho, como interpreta Moro (2003: 34-36), el concepto de dispositivo, sobre todo a partir de la década de los setenta, es para Foucault un término que le permite alejarse del estructuralismo. Lo interesante, y principalmente, la adecuación de este enfoque analítico de Foucault para el estudio de la relación micro macro de la política de formación para el empleo se irá desarrollando en las siguientes secciones.

Nivel micro: el ámbito local y la subjetivación del yo

El nivel micro de la política de formación para el empleo lo constituye el ámbito local, en concreto las entidades locales que imparten formación para el empleo, pero también cabe detenerse en un segundo subnivel micro, más básico, constituido por la subjetivación del yo, de los/as desempleados/as que reproducen los criterios más ortodoxos de la política de formación, contextualizado en un tiempo y un espacio concreto. Sin embargo, esta subjetivación del yo no está exenta de críticas por parte de los sujetos afectados, por lo tanto, tampoco se trata de un determinismo.

En cuanto a los centros colaboradores que imparten formación para el empleo cabe destacar la naturaleza de estas entidades locales, muy relacionadas con la sociedad civil. Los municipios estudiados permiten establecer diferencias y similitudes en la implementación de esta política de formación. En las dos localidades los ayuntamientos disponen de más centros colaboradores y especialidades formativas homologadas⁸ que otras entidades locales (sindicatos, asociaciones, empresas privadas), aunque es el ayuntamiento de Estepa, a pesar de ser una localidad más pequeña que Osuna, la que tienen más centros colaboradores y especialidades formativas homologados. También a través de empresas públicas y fundaciones el consistorio aumenta su número de centros colaboradores y especialidades formativas en estos municipios. Se incluyen asimismo sindicatos y asociaciones, con un mayor protagonismo de estas entidades en Osuna que en Estepa, además de la presencia de empresas privadas. Las empresas privadas en Estepa que funcionan como centros colaboradores se reparten entre academias de informáticas y autoescuelas; y entre las empresas privadas en Osuna predominan las academias de informática. Los ayuntamientos facilitan el local, y cubren algunos gastos a determinadas entidades locales, caso de las asociaciones, de empresas públicas, fundaciones y centros educativos. Los sindicatos locales, cuando no están homologados como centros colaboradores, quedan subordinados al sindicato provincial al impartir cursos por delegación de esta instancia superior.

La naturaleza de estos centros colaboradores en Osuna y Estepa es parecida, al ser muy similar la tipología de entidades locales participantes, pero también existen diferencias entre municipios. Uno de los elementos en el que coinciden todos los centros colaboradores de Osuna y Estepa es el interés manifestado en las entrevistas por adecuar sus ofertas formativas a las que demanden los desempleados/as, porque la cuantía de la subvención, entre otros criterios,

⁸ Las entidades interesadas serán homologadas como centros colaboradores para impartir cursos de FPE (formación para el empleo), cuando cumplan una serie de requisitos relativos a la infraestructura de su local, y con relación a la/s especialidad/es formativa/s que quiera/n impartir. Algunos de los requisitos que recoge el artículo 73 de la Orden de 23 de octubre de 2009, son: a) cumplir los requisitos correspondientes a los Reales Decretos de cada certificado de profesionalidad, relativo a la especialidad formativa, este Real Decreto está reconocido en todo el ámbito nacional; b) Disponer de espacios, instalaciones, recursos, acordes con el programa formativo; c) Disponer de espacios e instalaciones comunes destinado a la atención personalizada al alumnado, lavabos y servicios en número adecuado a la capacidad del centro.

también está determinada por el número de alumnado que termine el curso⁹. Uno de los técnicos entrevistados lo expresaba así:

Se aprecia que la formación no se adecua a las necesidades, pero esto viene determinado desde arriba. Por ejemplo, por los requisitos que pide la administración autonómica sobre homologación del centro y especialidades. Pero también los municipios parecen estar más preocupados por lo que demandan los desempleados, que a veces no coinciden con lo que demandan los empresarios.

Por otro lado, estos centros colaboradores administran al alumnado que termine el curso unos cuestionarios¹⁰ a cumplimentar, y la información contenida en estos cuestionarios pasa a la Junta de Andalucía. Esta administración dispone también de un censo de centros colaboradores¹¹ en el que se recoge información de las entidades locales que imparten formación para el empleo. La información que aportan estos cuestionarios, y el censo de centros, como tecnologías de gobierno, se convierten en instrumentos o técnicas de recogida de datos, útiles para implementar mejoras en la política de formación, e incluso introducir mejoras en otros programas políticos, o para la aprobación de nuevos programas políticos a la población desempleada. En este sentido, Miller y Rose (1990:4) consideran que la evaluación de políticas es un componente clave del pensamiento político. Y para O'Malley (2004:14) "el fracaso de una política está siempre enlazada a tentativas de idear o proponer políticas que funcionen mejor".

El alumnado de estos cursos se caracteriza por su heterogeneidad en nivel educativo, edad, discapacidad, sexo. En Osuna hubo un 4% de discapacitados/as parados/as que recibieron cursos de formación de 2003 a 2009. La percepción que tienen estas personas de la formación, o los motivos por los que participan en la acción formativa varían según de qué colectivo de desempleado/a se trate. El alumnado con estudios universitarios, partiendo de los resultados de tres entrevistas grupales realizadas, justifican la formación recibida dado los continuos cambios que se producen en el sistema productivo, por avances tecnológicos y científicos. Aparecen nuevas profesiones que demandan nuevas cualificaciones y para ello tienen que formarse, por lo que conciben la formación como aprendizaje permanente. Los desempleados/as

⁹ El artículo 35.2 de la Orden de 23 de octubre de 2009 dice que "la cuantía máxima de la subvención para cada acción formativa se determinará mediante el producto del número de horas de la misma por el número de alumnos y por el importe del módulo económico correspondiente".

¹⁰ En la Resolución de 27 de abril de 2009, del servicio público de empleo estatal, se publica el cuestionario de evaluación de calidad de las acciones formativas para el empleo, así como para su evaluación.

¹¹ El registro de los centros colaboradores corresponde a la dirección general de formación profesional del Servicio Andaluz de Empleo. Entre la información recogida en este registro de centros está: denominación de la entidad, datos de la/es especialidad/es formativa/s con la/s que cuenta el centro, datos relativos a los controles y auditorías de calidad que se le hayan realizado. En artículos 70 y 71 de la Orden 23 de octubre de 2009.

con niveles educativos más bajos son más escépticos en cuanto a verle utilidad a la formación para la inserción laboral. Santos y Moldes (2003) también encontraban en su estudio sobre jóvenes desempleados/as con baja cualificación que participaban en cursos de formación que expresaban escasa confianza hacia la formación como principal elemento para la inserción laboral.

En las entrevistas realizadas en la asociación de discapacitados físicos de Osuna, tanto a monitores de cursos como al presidente de la asociación, destacaban que el interés por el empleo existe, pero no sólo. Muchos de estos alumnos/as con discapacidad son conscientes del plus de dificultad que para ellos supone encontrar empleo. Parte de la motivación que tienen estas personas con discapacidad para participar en la formación es la de relacionarse con otros compañeros. Los resultados del estudio de Jacinto (2006:57) sobre la transición laboral de jóvenes desempleados/as sin cualificación en Argentina apuntan asimismo a que estos jóvenes valoran la formación profesional recibida no sólo por su vinculación a una profesión, sino también porque la asistencia al curso les permite acceder a espacios de sociabilidad y de participación social.

Nivel macro: Administración autonómica y central y organismos internacionales

El nivel macro lo constituyen las instancias supralocales, distinguiéndose tres subniveles, autonómico y provincial, central y europeo. Un primer subnivel lo ocupa la administración autonómica y sus delegaciones provinciales que mantienen el contacto directo con los centros colaboradores. Aunque existen también en los municipios entidades locales que no están homologadas como centros colaboradores, como asociaciones, y algunos sindicatos, y sí lo son sus instancias superiores, la federación de discapacitados físicos, y la delegación provincial del sindicato, que delegan en asociaciones y sindicatos locales, respectivamente, la impartición de determinados cursos de formación para desempleados/as. El segundo subnivel macro lo marca la administración central, mediante la ampliación o recorte presupuestario a las comunidades autónomas, por ejemplo, pero también a través de la aprobación de determinadas normativas que tienen aplicación en todo el territorio español, como el catálogo nacional de cualificaciones profesionales¹², aun existiendo transferencia de esta competencia a las Comunidades autónomas.

El tercer subnivel macro lo ocupan las directrices marcadas por organismos internacionales (OIT, OCDE, UE) recogido en documentos e informes. Visto de este modo, estos informes y documentos son instrumentos o tecnologías de gobierno que hacen efectiva una determinada dirección de esta política de formación en países de su competencia, pero también construyendo realidades

¹² El Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, y en su artículo 1.2 dice que "El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales tiene validez y es de aplicación en todo el territorio nacional".

a modo de episteme (racionalidades políticas) al definir el desempleo y su tratamiento. La UE emite informes sobre determinadas políticas que afectan directamente a sus Estados miembros, y en estos documentos está reconocida la importancia de implicar a las empresas privadas y otros agentes sociales en la política de formación para el empleo. En la III Conferencia de la Unesco en Tokio, en 1972, se invita a la participación de agentes sociales en la promoción de la formación (Unesco, 1972:53). La OCDE (1983) apuesta porque la educación no formal la realicen empresas privadas y organismos públicos. Y las tendencias generales de la formación para el empleo en Europa, como apunta Sabán (2009: 191) es reconocer el protagonismo de los agentes locales en la configuración del mercado de trabajo, y en la gestión de la formación para el empleo.

También en estos documentos de organismos internacionales se insiste en ofrecer formación atendiendo a determinados colectivos de desempleados/as, a los que se les reconocen unos derechos de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo: desempleados con discapacidad, mujeres, inmigrantes, jóvenes, entre otros colectivos en peligro de exclusión social. En la decimonovena conferencia General de la Unesco en Nairobi, en 1976 (Unesco, 1976) se perfilan algunos de los elementos de la formación para el empleo de los colectivos sociales susceptibles de formación para el empleo, que recogen también los actuales programas de formación ocupacional en España. Los sectores vulnerables, según se reconoce en esta conferencia, son los inmigrantes, las minorías étnicas, las personas con discapacidad física o psíquica, con carencias formativas, con dificultad de adaptación social en general. Asimismo, en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas¹³, por Resolución del Consejo del 17 de junio de 1999, se insta a los Estados miembros a que pongan especial énfasis en fomentar las oportunidades de empleo para los discapacitados/as y en desarrollar medidas adecuadas de prevención y promoción para su integración en el mercado laboral, incluido el autoempleo. Asimismo, en la normativa española la Orden de 23 de octubre de 2009 (art. 8.1) reconoce como colectivos de desempleados/as prioritarios para la formación profesional a: a) jóvenes; b) colectivos con especial dificultad en el acceso al empleo, tales como las personas con discapacidad, las personas afectadas y víctimas del terrorismo y de la violencia de género, personas desempleadas de larga duración, las personas mayores de 45 años y las personas en riesgo de exclusión social, pero también los inmigrantes que cuenten con la debida autorización de trabajo y hayan obtenido la pertinente autorización para residir en España.

Estos informes insisten especialmente en el aprendizaje permanente, dadas las transformaciones producidas por las innovaciones tecnológicas para lo que se requiere una continua adaptación al cambio. Sabán (2009:15) reconoce que el impulso más fuerte por la formación permanente se dio con el informe de la

¹³ DOCE (Diario Oficial del Consejo Europeo) nº 186 de 2 julio 1999, que recoge la Resolución de 17 junio de 1999 sobre igualdad de oportunidades laborales para personas con discapacidad.

comisión internacional de desarrollo económico de la Unesco, presidida por Faure a principios de los setenta. Pero antes, en la II Conferencia de la Unesco en Montreal se configura la percepción de la educación como proceso continuo que dura toda la vida (Unesco, 1963:12). También desde la OIT se insiste que el aprendizaje permanente es uno de los atributos de la formación para el empleo. Esta formación se encamina a desarrollar la capacidad de los trabajadores para la prosecución de sus intereses colectivos e individuales, la educación y la formación fomentan un entorno favorable a la democracia económica y política (Cinterfor, 2000:232). Spinosa (2006:166) justifica el aprendizaje permanente por el avance tecnológico, la necesidad de acceder a nueva información, y porque el empleo ha dejado de ser estable, motivo por el cual las trayectorias laborales de las personas pasan por momentos de rupturas con la vida laboral. Este interés por el aprendizaje permanente queda registrado también en la normativa que regula la formación para el empleo en Andalucía. En el Decreto 335/2009 el aprendizaje permanente está considerado como un pilar fundamental de la estrategia europea de empleo, para responder a los cambios económicos y sociales fruto de la mundialización y reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de la economía basada en el conocimiento.

Otro aspecto a destacar en estos documentos e informes de organismos internacionales, y que va unido a los criterios anteriores (particularmente a la sociedad civil, catalogación de colectivos desempleados en tipología y aprendizaje permanente), es que la política de formación no sólo se pone por objetivo adecuar la formación a las cualificaciones profesionales que requiera el sistema productivo, sino que también se contempla la necesidad de que esta formación consiga que los colectivos de desempleados/as más vulnerables participen en la formación reforzando así sus lazos con la comunidad. Lo particularmente destacable es la importancia asignada a que el individuo adquiera conocimientos de interés no sólo para el sistema productivo, sino también para su formación integral, mejorando su participación en la comunidad (Unesco, 1949:9). La pretensión de integración social, y no sólo de inserción laboral, está también recogida en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 5/2002 de cualificaciones profesionales¹⁴.

Por consiguiente, existe relación entre estos documentos de organismos internacionales y las normativas que regulan la política de formación que se aplica en España. Y esta política de formación muestra, tanto en los documentos de organismos internacionales como en la regulación española, cómo este tipo de política no puede ser sólo percibida como política de empleo, sino que se configura como una especie de híbrido entre política activa de

¹⁴ “Con la finalidad de facilitar la integración social y la inclusión de los individuos o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo, las Administraciones públicas, especialmente la Administración Local, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán las ofertas formativas a las necesidades específicas de los jóvenes con fracaso escolar, discapacitados, minorías étnicas, parados de larga duración y, en general, personas con riesgo de exclusión social” (artículo 12.1, de la Ley Orgánica 5/2002).

empleo y política social. El hecho de que la política de formación para el empleo funcione combinando objetivos de política social (integración social), junto con objetivos que marcan la relación de la formación con el empleo, no es un asunto baladí. La política de formación para el empleo, que se incluye entre las políticas activas de empleo, puede estar comprendiendo una nueva racionalidad política. No conviene, por tanto, analizar la política de formación para el empleo, que se introduce a partir de la década de los ochenta del siglo XX, como consecuencia de la imposición de una dominante racionalidad neoliberal. El elemento social que implica la política de formación para el empleo requiere de la participación social de los desempleados en su comunidad, lo que puede estar indicando nuevas situaciones sociales de las relaciones que mantienen los individuos con su entorno, de implicaciones sociales y políticas, y no sólo económicas.

El dispositivo como mecanismos de poder

Estas relaciones entre los niveles micro y macro se asocian teóricamente al concepto de dispositivo. Del nivel micro de las relaciones entre entidades locales se pasa a las redes de poder reconocidas también en las relaciones que se establecen entre éstas y el nivel supralocal, más directamente con la delegación provincial de empleo de la Junta de Andalucía. En este nivel micro existen relaciones subordinadas entre el ayuntamiento y otras entidades (asociaciones y empresas públicas), al depender estas últimas de la colaboración económica del ayuntamiento para poder hacer efectiva su oferta formativa a los desempleados/as.

Sería interesante detenerse también en las relaciones que se dan entre determinados colectivos de desempleados/as (discapacitados/as, mujeres, personas con poca cualificación, inmigrantes, entre otros) y las entidades locales que imparten esta formación, especialmente al tratarse de asociaciones de mujeres, de asociaciones de discapacitados, o de sindicatos, pudiendo participar en estos últimos un mayor número de personas de baja cualificación laboral, dedicados al sector agrícola, principalmente, y que reciben formación por parte del SOC (Sindicato Obrero del Campo) y de UGT (Unión General de Trabajadores), como ocurre en Osuna.

El nivel macro, que comprende tres subniveles (la administración autonómica, la administración central y las directrices de organismos internacionales, en especial de la Unión Europea) tiene una clara repercusión en el nivel micro. La administración autonómica, mediante sus delegaciones provinciales, aplica determinadas tecnologías de gobierno. Hay tecnologías de gobierno relativas a la gestión de esta política de formación, como los criterios que se les imponen a las entidades locales para poder ser homologadas como centros colaboradores, según la/s especialidad/es formativa/s que quieran homologar. Estas tecnologías de gestión están implícitas en la propia catalogación que se hace de los desempleados/as, y en la tipología de entidades a las que se les reconoce con posibilidad de poder participar en este tipo de formación. Pero

también se distinguen tecnologías que además de estar reconocidas en la gestión de esta política tienen directa repercusión en los centros y alumnado del ámbito local durante la fase de aplicación de la política. Estas técnicas tienen que ver con la supervisión que hace la Junta a las entidades locales, mediante controles de calidad, auditorias, y de cómo las entidades locales supeditan y ajustan la normativa a sus intereses para asegurar la subvención de la formación impartida. Pero también se engloban como tecnologías, en la fase de aplicación de la política, los módulos transversales de los cursos de formación, que inducen a educar a los desempleados/as en una determinada orientación hacia el empleo, y en valores medioambientales, o de igualdad de género, por ejemplo.

Conclusiones

Entre los criterios que marcan los informes y documentos de organismos internacionales sobre la política de formación para el empleo hay tres cuestiones a destacar: el protagonismo que se le asigna a las entidades locales, públicas y privadas, en la impartición de formación para desempleados/as; la catalogación que se hace de la población desempleada, susceptible de recibir formación para el empleo (jóvenes, mujeres, inmigrantes, discapacitados/as, entre otros), y la importancia asignada al aprendizaje permanente. Estas tres cuestiones están relacionadas con el interés que recoge la política de formación para el empleo en fomentar la participación de la persona desempleada en su comunidad, aunque también se persiga el objetivo de la inserción laboral. Además, todos estos criterios están reconocidos también en la normativa española que regula la formación para el empleo. Atendiendo al trabajo empírico realizado en Osuna y Estepa se comprueba que existe una diversidad de entidades locales implicadas en la formación para el empleo: asociaciones, sindicatos, centros educativos, ayuntamientos, empresas privadas y públicas. También se comprueba en estas localidades cómo se ofrece una oferta formativa destinada a determinados colectivos, de asociación de mujeres, de asociación de discapacitados, y de sindicatos en particular. Pero lo más significativo es que existe vinculación directa entre la dirección que toma la política de formación para el empleo que marcan documentos oficiales de organismos internacionales, nivel macro, con los criterios que marcan la implementación de esta política en el ámbito local, nivel micro. Además de los efectos sociales (y de subjetivación del yo) que para las personas desempleadas tiene la participación en estas acciones formativas, encaminadas en mayor medida a la integración social que a la inserción laboral. El modo en el que interioriza la persona desempleada su situación de paro, de cómo vivencian la acción formativa, dependerá asimismo del tipo de colectivo de desempleado/a de que se trate (mujer, discapacitado/a, sindicalista, sin cualificación o universitarios, entre otros).

En el dispositivo de poder al que da lugar las relaciones entre el nivel micro y macro se reconoce el uso que se hace de tecnologías de gobierno para recabar información del alumnado (cuestionario) y de los centros colaboradores (censo de centros). Como también el uso de tecnologías para sensibilizar al

alumnado en valores medioambientales, de igualdad de género, o para responsabilizarles en su búsqueda de empleo, recogidos en los módulos transversales de los cursos. Además de tecnologías de control sobre los centros colaboradores, en las medidas aplicadas por la administración autonómica para supervisar el modo en el que el centro imparte la formación, y previo a esto, por los requisitos que la administración autonómica pide a estas entidades para poder ser homologadas como centros colaboradores, pero también son tecnologías de gobierno los controles en las supervisiones previas al cobra de la subvención del curso.

Este tipo de análisis sobre la política de formación para el empleo podría ampliarse, además, o analizarse ciertos aspectos de esta política, si algunas de las consideradas tecnologías de gobierno se conciben como realidades que bien podrían ser estudiadas como elemento discursivo del dispositivo, como racionalidades políticas. Podría ser el caso de analizar con detenimiento, y desde un enfoque histórico, cuáles han sido los determinantes, según la visión de los técnicos, de la categoría de desempleados que según normativa son los colectivos a los que especialmente va dirigida la formación para el empleo. Otros elementos susceptibles de analizarse, enfocando el interés en cómo se construyen, desde el saber de los expertos, son la tipología de centros que pueden impartir este tipo de formación, como también el concepto de aprendizaje permanente, recogido en diversos documentos e informes de organismos internacionales, y presente en la normativa que regula la formación para el empleo en España. Sería de interés asimismo considerar, vista también como racionalidades políticas, qué implica, desde el planteamiento de los expertos, la exclusión social y la inclusión social que tan consideradas están también, como elemento a evitar la primera, en la justificación de la política de formación para el empleo. O la insistencia en la participación de los desempleados/as en cursos de formación, no siempre justificados por el empleo, considerando qué implicaciones políticas, sociales y psicosociales (subjetivación del yo) tienen esta participación de la ciudadanía en la comunidad.

Bibliografía Consultada

CASTRO ORELLANA, Rodrigo (2010). "Neoliberalismo y gobierno de la vida", en Arribas, Sonia, Cano, Germán, Ugarte, Javier. *Hacer vivir, dejar morir. Biopolítica y capitalismo*. Madrid: Arbor CSIC, pp. 63-84.

CASWELL, Dorte, MARSTON, Greg and LARSEN, Jorgen E., (2010). Unemployed citizen or "at risk" client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia. *Critical Social Policy*, nº 30, pp. 384-404.

DECRETO 335/2009, de 22 septiembre por el que se regula la ordenación de la formación profesional para el empleo en Andalucía, en BOJA nº 195, de 5 octubre de 2009.

DELEUZE, G. (1973). “¿En qué se reconoce el estructuralismo?”, en F. Châtelet (dir.). Historia de la filosofía. Tomo IV. Madrid: España Calpe, pp. 567-599.

DELEUZE, G. (1989). “¿Qué es un dispositivo?”, en Michel Foucault. *Filósofo*. Barcelona: Gedisa, pp. 155-163.

DETTMET, G., Jorge, (2001). “Problemas fundamentales en la articulación macro-micro: reflexiones sobre algunos intentos no consumados”. *Estudios Sociológicos*. Vol. XIX, núm. 001. Distrito Federal Colegio de México; pp. 79-100. (<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/598/59855104.pdf>).

DOCE, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 2 julio de 1999, que recoge Resolución nº C 186, 17 de junio de 1999.

DOCE, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Reglamento (CE), nº 1897/2000 de la Comisión, de 7 de septiembre de 2000.

DOCE, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de 9 julio de 2002, recoge Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 relativa a la Educación Permanente. (2002/C 163/01).

FOUCAULT, Michel (1977). “El juego de Michel Foucault”, en *Saber y verdad*. Madrid: Ediciones Piqueta, pp. 127-162.

GARCÍA FANLO, Luís (2011). “¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben”. *A Parte Rei. Revista de Filosofía*; nº 74, pp. 1-8.

GRINBER, Silvia M. (2006). “Educación y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento”. *Revista Argentina de Sociología*. Año 4, nº 6, pp. 67-87.

JACINTO, Claudia (2006). “Estrategias sistémicas y subjetivas de transición laboral de los jóvenes en Argentina. El papel de los dispositivos de formación para el empleo”. *Revista de Educación*, nº 341, pp. 57-79.

JUARA COLOMER, José Antonio (1993). *Escuelas taller: la creación de empleo desde la recuperación del patrimonio*. Colección Informes nº 19. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MELONI, Carolina (2010). “Más allá del biopoder: el arte de la existencia”, en Arribas, Sonia, Cano, Germán y Ugarte, Javier (coords.). *Hacer vivir, dejar morir. Biopolítica y capitalismo*. Madrid: Arbor CSIC, pp.15-38.

MORO ABADÍA, Óscar (2003). “¿Qué es un dispositivo?”. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, nº 6, pp. 29-46.

LEY ORGÁNICA 5/2002 de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, en BOE nº 147; de 20 de junio de 2002.

LÓPEZ, Pablo (2010). “Biopolítica, liberalismo y neoliberalismo: acción política y gestión de la vida en el último Foucault”, en Arribas, Sonia, Cano, Germán, Ugarte, Javier. *Hacer vivir, dejar morir. Biopolítica y capitalismo*. Madrid: Arbor CSIC, pp. 39-62.

OIT (2000). “La formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes”. *Boletín Cinterfor (Boletín Técnico Internacional de Formación Profesional)*, nº 150, pp. 231-244.

OCDE, Informe (1983). *La Educación y el problema del desempleo*. Madrid: Narcea.

O'MALLEY, Pat, (2004). "Riesgo, poder y prevención del delito", en internet: <http://www.seguridadurbana.azul.gov.ar/O'Malley%201992.pdf>.

REAL DECRETO 427/1993 de 26 de marzo, de la transferencia de la gestión de la formación profesional ocupacional a la comunidad autónoma andaluza.

REAL DECRETO 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, en BOE de 17 de septiembre de 2003.

ROETS Griet, ROOSE Rudi, CLAES, Lien, VANDEKINDEREN, Caroline (2011). "Reinventing the employable citizen: a perspective for social work". *British Journal of Social Work*. April 7, pp. 1-17.

RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, José Enrique, (1997). "De Lilibut a broddingnag: nota sobre las relaciones micro-macro en sociología". *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 80, pp. 171-182.

ROETS Griet, ROOSE Rudi, CLAES, Lien, VANDEKINDEREN, Caroline (2011). "Reinventing the employable citizen: a perspective for social work". *British Journal of Social Work*. April 7, pp. 1-17.

ROSE, Nikolas y MILLE, Peter (1990). "Governing economic life". *Economy and Society*, nº 19, pp. 1-31.

ROSE, Nikolas y MILLER Peter (1992). "Political power beyond the state: problematic of government". *British Journal of Sociology*, nº 43, pp. 173-205.

ROSE, Nikolas (1997). "El gobierno de las democracias liberales avanzadas: Del liberalismo al neoliberalismo". *Archipiélago. Cuaderno de crítica de la cultura*, nº 29, pp. 21-41.

ROSE, Richard (1973). "Comparing public policy: an overview". *European journal of political research*, núm. 1.

SABAN VERA, Carmen, (2009). *La educación permanente y la enseñanza por competencias en la Unesco y en la Unión Europea*. Madrid: Grupo Editorial Universitario.

SANTOS ORTEGA, Antonio MOLDES FARELO, Rocío (2003). "*La formación claustrofóbica: percepciones de los jóvenes parados ante la formación ocupacional*". Comunicación presentada en la X Conferencia de Sociología de la Educación, 18-20 de septiembre de 2003, Valencia.

SPINOSA, Martín (2006). "Los saberes y el trabajo". *Anales de la educación Común*, nº 5, pp.164-173.

UNESCO (1949). *Conferencia Internacional de Educación de Adultos* (Elsinor, 16-25 de junio de 1949). Informe Final. Elsinor: Unesco.

UNESCO (1963). *Segunda conferencia mundial de educación de adultos*. Paris. Unesco. Estudios y Documentos de educación, nº 46, pp. 5-45.

UNESCO (1972). *Tercera conferencia internacional sobre educación de adultos*. Tokio: Unesco.

UNESCO (1976). *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos*. Conferencia General. XIX Reunión. Nairobi: Unesco.

UNESCO (1985). *Cuarta conferencia internacional sobre educación de adultos*. Informe Final. Paris: Unesco.

UNESCO (1997). Quinta conferencia internacional sobre educación de adultos. Declaración de Hamburgo sobre la educación de adultos. *Diálogos*, Vol. 11-12, pp. 9-15

