

DESEMPLEO Y VULNERABILIDAD BAJO EL PRISMA DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES

Unemployment and vulnerability through the prism of the capabilities approach

DOI: <http://doi.org/10.33255/25914669/7238>

ARK CAICYT:

María Rosario Carvajal Muñoz

<https://orcid.org/0000-0002-1667-3379>

Facultad de Ciencias del Trabajo

Universidad de Cádiz

rosario.carvajal@uca.es

Cádiz, Andalucía

España

Recibido: 20/12/2024

Aprobado: 19/03/2025

Publicado: 01/04/2025

Resumen

El artículo parte de la definición de desempleo y de vulnerabilidad como construcción social analizados desde una perspectiva histórica. Primeramente, se distinguen diferentes periodos históricos en la construcción del desempleo y de la vulnerabilidad, así como de la relación entre ambos conceptos. En segundo lugar, se subraya cómo a partir de las últimas décadas del siglo XX se aprueban políticas activas de empleo dirigidas principalmente a colectivos desempleados vulnerables. En relación a estas políticas se distinguen dos discursos sobre la vulnerabilidad frente al mercado laboral. Un discurso que sigue una vertiente economicista, centrada en el mercado, y otro discurso orientado a la perspectiva del desarrollo sostenible. Este segundo discurso en torno al desarrollo sostenible es coherente con el enfoque de capacidades de Amartya Sen, entendiendo la capacidad como un aspecto de la libertad que se da cuando existen las oportunidades sustantivas para que los individuos puedan llegar a ser y hacer lo que consideren importantes para sus vidas. En este sentido, el texto insiste en la necesidad de adoptar medidas que puedan contribuir al desarrollo social, evitando que los programas se centren sólo en la inserción laboral de los desempleados, ya que los colectivos vulnerables están expuestos a dificultades personales y sociales que limitan sus espacios de libertad, afectando también a su inserción laboral.

Palabras clave: Desempleo - vulnerabilidad social – capacidades - desarrollo sostenible - desarrollo social - diversidad social - políticas activas de empleo

Abstract

This article begins with a definition of unemployment and vulnerability as social constructs, analyzed from a historical perspective. First, it

distinguishes different historical periods in the construction of unemployment and vulnerability, as well as the relationship between the two concepts. Second, it highlights how, starting in the final decades of the 20th century, active employment policies were approved, primarily targeting vulnerable unemployed groups. Regarding these policies, two discourses on vulnerability in the labor market are distinguished: one that follows an economicist approach, centered on the market, and the other, oriented toward the perspective of sustainable development. This second discourse on sustainable development is consistent with Amartya Sen's capability approach, understanding capability as an aspect of freedom that exists when substantive opportunities exist for individuals to become and do what they consider important for their lives. In this sense, the text insists on the need to adopt measures that can contribute to social development, avoiding programs that focus only on the labor insertion of the unemployed, since vulnerable groups are exposed to personal and social difficulties that limit their freedom, also affecting their labor insertion.

Keywords: Unemployment - social vulnerability – capabilities - sustainable development - social development - social diversity - active employment policies

Introducción

Es bien conocido en todo el mundo que el desempleo es uno de los problemas principales en las sociedades actuales (Danneris and Caswell, 2019). ¿Pero, ha existido siempre, y cómo se afronta desde las instituciones públicas? ¿A partir de qué momento histórico los gobiernos e instituciones comenzaron a referirse al desempleo y a aprobar políticas para su gestión? El desempleo está relacionado con el modelo económico capitalista, así que el concepto comienza a gestarse durante la aparición del capitalismo. Pero también el significado de desempleo, como del empleo, varía en función del contexto económico, social, cultural, y según la etapa o periodo del capitalismo. En este artículo se hará hincapié, muy especialmente, al significado actual del paro derivado de las deficiencias en la cualificación, a la falta de actitudes o de conocimiento del mercado laboral de las personas desempleadas más vulnerables, lo que las posicionan en situaciones personales y sociales difíciles frente a las demandas del mercado laboral.

El desempleo cabe entenderlo como una construcción social, del mismo modo que se han delimitado históricamente los grupos que se consideran parte de la población vulnerable. En este sentido, hay que recordar que a partir de las últimas décadas del siglo XX se produce una crisis del empleo que repercute en la construcción de una nueva mirada sobre la concepción del empleo y del desempleo, pero también de la vulnerabilidad (Beck, 2001; Prieto, 2002), y es en estas décadas cuando aparecen las políticas activas de empleo vinculadas a colectivos vulnerables frente al mercado laboral. El trabajo estable, que predominó con posterioridad a la segunda guerra mundial en países occidentales, coincidiendo con la configuración del Estado del Bienestar, se debilita a partir de los 70-80 del siglo XX (Priego, 2002; Beck, 2001). En las últimas décadas del siglo XX, y en la mayoría de países occidentales se incrementa el trabajo temporal y el desempleo, aunque con diferencias entre países, y que recae principalmente en colectivos apenas reconocidos como vulnerables en décadas anteriores (Beck, 2001).

Hay que unir a todo esto un incremento de las desigualdades sociales. Según Seery y Arendar (2014), siete de cada diez personas viven en países donde la brecha entre ricos y pobres es más grande de lo que lo era hace 30 años. Respecto al empleo precario, se calcula que la mitad de los trabajadores del mundo son informales o irregulares (Allison, 2012:368). Además, se constata el preocupante aumento del desempleo entre colectivos vulnerables, habiéndose agravado en la mayoría de los países a partir de la crisis financiera de 2007-2008 (Danneris y Caswell 2019). El empleo se ha vuelto incierto, inseguro e inestable para una porción cada vez mayor de personas en las democracias prósperas (Kalleberg, 2018). El resultado ha sido un incremento de las desigualdades económicas, sociales y sanitarias (Case y Deaton, 2021, citados por Regier, 2024).

Frente a esta realidad, que desencadena situaciones de desempleo e incremento de la vulnerabilidad social entre las poblaciones, se hace necesario considerar las aportaciones del enfoque de capacidades. De este modo, las desigualdades son analizadas desde la perspectiva del enfoque de capacidades, entendiendo la capacidad como un aspecto de la libertad expresada en las oportunidades sustantivas de las que pueden disponer los individuos para elegir entre diferentes formas de vida (Sen, 1989: 44). Evidentemente, las desigualdades limitan estas libertades para que los individuos lleguen a ser y hacer lo que consideren importante para sus vidas. Estos colectivos se enfrentan a importantes dificultades en el mercado de trabajo que evidencian sus limitaciones frente al enfoque de capacidades. Esto se agrava por el hecho de que el trabajo es un instrumento fundamental de organización social mediante el cual construimos nuestra identidad personal y social, y nos ayuda a estructurar el tiempo, a enriquecer nuestras relaciones sociales, y ganar confianza en uno mismo (Johada, 1981; Sen, 2000; Pohlan, 2019).

En la actualidad, como se recoge en las directrices de políticas activas de empleo¹, se consideran grupos vulnerables frente al mercado de trabajo principalmente a jóvenes con baja cualificación, mujeres de diferentes edades, parados de larga duración, discapacitados e inmigrantes². Se analizará, a groso modo, dos discursos de organizaciones internacionales en su lucha contra el desempleo y la exclusión social. Un discurso más economista, que pone toda su confianza en la formación para favorecer la inserción laboral del desempleado, y/o incentivarlo a la creación de empleo (Lope, 2015), y un discurso de enfoque más holístico, sustentado en los principios del desarrollo sostenible, que se relaciona con el enfoque de capacidades (Lehtonen, 2004). El trabajo de Lehtonen (2004) destaca las limitaciones de las instituciones públicas en su objetivo de reducir la vulnerabilidad social cuando priorizan el discurso economicista centrado en el mercado. En esta misma línea, para Vogiatzoglou (2015) las reformas del mercado de trabajo están llevando a la precariedad laboral.

En una primera sección se detalla cómo el desempleo se ha construido históricamente en torno al mercado, cobrando un mayor empuje público a finales de la década del siglo XIX hasta

¹ El RD 819/2021 parte del compromiso de atender a los colectivos más vulnerables, que son los destinatarios prioritarios de las medidas de fomento del empleo (Aguilar, 2021:114). Estas medidas de políticas activas de empleo comprenden los programas de orientación profesional para el empleo y el autoempleo, la formación para el empleo y el programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social (Aguilar, 2021:46).

² Ya en la Conferencia de Nairobi en 1976 (UNESCO, 1976), todavía a inicio de la segunda mitad del siglo XX, se perfilaban algunos de los elementos de la formación para el empleo dirigida a colectivos vulnerables. En el ámbito europeo cabe destacar a finales de los 90 la Resolución de junio de 1999, publicada en el DOCE n. 186, del 2 julio de 1999.

nuestros días, definiéndose con relación al mercado laboral. La siguiente sección se detiene en estudios realizados por otros autores sobre la importancia del empleo y las consecuencias del desempleo en la vida personal y social de los individuos. Le sigue una sección en torno a la vulnerabilidad como construcción social. Por último, se considera la propuesta del desarrollo sostenible como un nuevo paradigma que contribuiría a dar un nuevo enfoque a las políticas de empleo, compatible con el desarrollo social, y, por tanto, con el enfoque de capacidades.

1. Sociedad centrada en el trabajo y construcción del desempleo

Las décadas de los 70 y 80 del siglo XX son decisivas para los cambios que acontecen a las sociedades organizadas en torno a la centralidad del trabajo. Hasta estos años el avance del capitalismo y la configuración del Estado del Bienestar, principalmente a partir de la segunda guerra mundial, hizo posible la constitución de sociedades conformadas en torno a un trabajo asalariado estable ejercido por varones, y que daba estabilidad para la conformación familiar (Beck, 2001). Esto se rompe a partir de las últimas décadas del siglo XX, momento en el que las sociedades occidentales se organizan con base a la norma social flexible (Priego, 2002). Este calificativo de flexibilidad hace referencia, en su aspecto más esencial, a un mercado laboral en el que el trabajo estable ya no es la norma, dado el incremento de trabajos temporales y con precariedad laboral. En estas décadas de políticas neoliberales destacan los gobiernos de línea conservadora de Reagan en Estado Unidos, o de Thatcher en Gran Bretaña. En países Latinoamericanos como en Chile, por ejemplo, gobernó Pinochet desde 1973 a 1990, y en Argentina fue Carlos Menem quien se hizo con el poder a finales de los 80 y hasta finales de los 90. También en España el gobierno socialista liderado por Felipe González aprobó normativas de regulación del mercado de trabajo que propició la inestabilidad laboral y el aumento del trabajo temporal (Prieto, 2002).

Medá (1998:24-25) también se detiene en la crisis del trabajo estable, que comienza a vislumbrarse a partir de las décadas señaladas, y menciona a algunos autores que ponen el acento justamente en esta debilidad de la sociedad del trabajo. Por ejemplo, menciona a Habermas, quien anunciaba en 1985 "el fin históricamente previsible de la sociedad basada en el trabajo". También nos recuerda Medá que el sociólogo alemán Claus Offe puso seriamente en duda la capacidad del trabajo para seguir estructurando la sociedad, expresándolo con estas palabras: "Es poco probable que el trabajo, la producción o las rentas, puedan seguir ejerciendo una función nuclear de regulación de la vida y de la integración social de las personas" (Medá, 1998: 25.). Del mismo modo, Ralf Dahrendorf, sociólogo también alemán, publicó un artículo titulado: "La desaparición de la sociedad basada en el trabajo", e, incluso el filósofo alemán Heidegger publicó un libro con el sugerente título de: "*Cuando el trabajo escasee*" (Medá, 1998: 25). Pese a todo, nos recuerda Méda que estas ideas se han dado principalmente en Alemania y Francia, pero que apenas se han mantenido en el tiempo.

A las reflexiones de Medá se añaden las de Beck (2001) sobre la crisis de la sociedad laboral. Este autor distingue una primera modernidad con anterioridad a la década de los 70 y 80, a la que antes hacía referencia Prieto como sociedad organizada en torno a la norma social de trabajo estable, de una segunda modernidad que nos lleva a un contexto completamente diferente al anterior. Esta primera modernidad, que coincide con la conformación del periodo keynesiano de constitución del Estado del bienestar, se caracteriza por el pleno empleo. Durante

este periodo se da un reconocimiento pleno en las sociedades occidentales de que es necesario invertir en políticas sociales que le den reconocimiento a la ciudadanía, constituido en un marco de Estado-nación (Beck, 2001; Prieto, 2002). En líneas generales, para lo que interesa aquí respecto a la concepción del trabajo, en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial la vida cotidiana de las personas giraba en torno al pleno empleo. Durante estas décadas se asume de forma generalizada la idea de progreso, basándose en que los adelantos tecnológicos nos llevan hacia sociedades más avanzadas (Beck, 2001:20).

Estas certidumbres se rompen con la crisis de esta primera modernidad en las últimas décadas del siglo XX, cuando la globalización comienza a ser un factor importante en los cambios que acontecen (Beck, 2001:14). Una de las primeras manifestaciones de la globalización es el cuestionamiento del Estado-nación y un acentuado individualismo institucional, focalizado en los derechos sociales y políticos de los individuos (Beck, 2001:14). A partir de los 70-80 del siglo XX cabe destacar principalmente la crisis del trabajo asalariado de empleo estable, unido al mismo tiempo con la crisis ecológica, y en un contexto de ausencia de modelos alternativos a la economía de mercado que sirvan de referencias para reflexionar frente a todos estos desafíos (Beck, 2001:13-14). Durante estas últimas décadas no sólo se incrementa el desempleo, sino que también se da un aumento considerable de empleos en condiciones precarias, en buena medida debido a la aprobación de leyes que permiten la flexibilidad laboral (Prieto, 2002; Lope Peña, 2015).

En este contexto, y coincidiendo con el incremento del trabajo flexible, habría que plantearse si tendríamos que organizar nuestras sociedades desde otros parámetros distintos a estos del mercado en torno a la sociedad salarial. Las sociedades centradas en el trabajo son sociedades salariales porque el trabajo estructura de parte a parte las relaciones con el mundo, no sólo las económicas, también nuestras relaciones sociales (Medá, 1998; Prieto, 2002; Castel, 2004). De tal modo que:

"La eventual desaparición de la sociedad salarial, desde luego no deseada, pondría nuevamente en cuestión el orden que estructura nuestras sociedades: de ahí el verdadero pánico que embarga a gobernantes y gobernados ante el avance implacable del desempleo." (Medá: 1998:24).

En lo que respecta precisamente a colectivos vulnerables, Beck (2001:27) pone el acento en el peligro que conlleva esta crisis del trabajo, justamente al acentuar las desigualdades. De este modo, se quiebra la base de la justificación de la desigualdad que depende esencialmente de la integración a través del trabajo.

Respecto al término desempleo tampoco ha existido siempre tal como lo conocemos hoy. El concepto se ha ido constituyendo poco a poco a lo largo de los dos últimos siglos. Como hace saber Pugliese (2000:59), el significado de desempleo varía según el contexto. En sus orígenes, el desempleo frecuentemente ha tenido una connotación despreciativa o irónica, ya que hasta finales del siglo XIX se tenía una percepción peyorativa de toda persona sin actividad laboral. En esa época el desempleo hacía referencia a hombres y cosas inutilizadas, y con anterioridad a este momento histórico era habitual referirse al desempleado como individuo ocioso (Murray, 1908, citado por Pugliese, 2000:59; Castel, 2004). También la definición de desempleo varía según cada país, por ejemplo, en Italia hasta finales del siglo XIX el concepto de desempleo deriva de la actitud mental de no asumir compromisos ni responsabilidad, a partir de esta fecha

cambia su significado para referirse a la persona obrera o bracero sin trabajo (Battaglia, 1961:701, citado por Pugliese, 2000:60).

La concepción moderna del desempleo se da con la conformación del mercado laboral capitalista, cuando el mercado de trabajo extiende y generaliza las relaciones capitalistas contribuyendo por primera vez a la realidad del desempleo como un fenómeno distinto a la ociosidad y a la pobreza (Pugliese, 2000:62). En este particular, las condiciones de desempleo, desde la década de 1980, quedan definidas por tres dimensiones esenciales: a) la de no trabajar; b) estar disponible para aceptar un empleo, y, c) esforzarse por buscar empleo (Pugliese, 2000:60). A este respecto, habría que preguntarse por qué se establecen estas tres dimensiones, a qué cambios históricos responden. Esto nos lleva a debatir y a entrar en el cuestionamiento sobre la existencia o reconocimiento social y político de dos situaciones frente al desempleo, la del desempleo voluntario y el desempleo involuntario. Durante buena parte de la historia del capitalismo el desempleo se consideró voluntario, la persona desempleada lo era porque no ponía los medios a su alcance para cambiar esta situación, de manera que la concepción del desempleo involuntario es mucho más reciente (Castel, 2004). Pese a todo se crean situaciones que ponen en duda esta evolución histórica del concepto desempleo, ya que incluso actualmente se puede apreciar esta concepción del desempleo voluntario en las políticas activas de empleo, aprobadas en las últimas décadas en Europa y extendiéndose a sus Estados miembros. Estas políticas han tendido a reforzar una visión del desempleo desde una perspectiva economista y marcadamente individualista, que hace recaer la responsabilidad del paro sobre la propia persona desempleada (Moreno y Serrano; 2007; Serrano et al., 2012). El otro aspecto importante de este artículo parte del hecho de que la incentivación al empleo de estas políticas activas afecta muy especialmente a los colectivos más vulnerables frente al mercado laboral, desde mujeres de todas las edades con bajos niveles educativos, jóvenes con bajas cualificaciones, inmigrantes, discapacitados físicos y mentales, parados de larga duración, principalmente. Pero antes de entrar a reflexionar sobre la vulnerabilidad de estos colectivos se hará referencia a las consecuencias del desempleo para relacionar con el enfoque de capacidades.

2. Consecuencias del desempleo y enfoque de capacidades

Laura Pohlan (2019) analiza la relación existente entre desempleo y marginalidad social para destacar varias dimensiones relacionadas con la exclusión social entre las desempleadas, a partir de datos administrativos y de una encuesta realizada en Alemania. Los resultados de su investigación indican que el desempleo tiene efectos negativos que se agravan cuando se prolonga en el tiempo, incluso aunque a la larga se de reinserción al mercado laboral. Principalmente, el desempleo afecta a varias dimensiones relacionadas con la integración social, afectando también la valoración que haga la persona desempleada de sí misma y de su propia situación.

En España, siguiendo a Sabater (2016), la pobreza ha estado muy vinculada al hecho de que muchos núcleos familiares están en una situación laboral marcada por el desempleo del principal sustentador del hogar. Diversos estudios han analizado los efectos del desempleo o del empleo precario sobre el «riesgo de exclusión» (Laparra et al., 2007, citados por Pohlan 2019). Esto se evidencia con datos que demuestran cómo en 2015 el 37% de los hogares encabezados por un desempleado estaban en situaciones de exclusión severa, 15 puntos más

que en 2007 (Fundación FOESSA, 2015a; 2015b: 194). En relación a España, y según la encuesta de 2024 sobre integración social y necesidades sociales de la Fundación FOESSA (citado en Flores y Sánchez 2024:3), en este año de referencia destaca un 12% de personas trabajadoras en situación de pobreza económica, y, además, un 1 de cada 10 personas trabajadoras está en exclusión, confirmándose que desde 2007 la exclusión ha aumentado en España (Flores y Sánchez, 2024:1).

Con relación a esta precariedad, Pohlen (2019: 274) sostiene que la falta de empleo es causa principal de las dificultades de los desempleados a la hora de responder a sus necesidades básicas de sociabilidad, principalmente, teniendo en cuenta que los contactos sociales son generalmente facilitados en el entorno laboral. Estos estudios también evidencian que tener un empleo nos proporciona estatus social y una alta sensación de autoeficacia. Hay que tener en cuenta, a su vez, que las consecuencias negativas del desempleo varían en función del contexto, marcado por la situación económica de partida del desempleado/a, de las políticas públicas que adopta el país y de las características socioculturales (Thompson, 1983; De la Garza, 1999).

Las consecuencias negativas del desempleo ponen en evidencia que la integración en el mercado laboral va de la mano con la integración social. La importancia de este asunto es alta, ya que el desempleo es un factor de riesgo que propicia la exclusión social, e incluso aumenta la incidencia del suicidio (Sullivan and Von Waditer, 2009, citado por Pohlen 2019). También crece la probabilidad de que un desempleado pueda ser delincuente o víctima de un crimen (Freeman, 1999). Se constata, además, que algunos colectivos de desempleados dan apoyo significativo a partidos políticos extremistas (Falk et al., 2011). E incluso se confirma que esta vulnerabilidad derivada del desempleo puede prolongarse a las futuras generaciones (Machin, 1998). Por todas estas consecuencias es importante comprender los mecanismos que hay detrás de la asociación entre el desempleo y los discursos dominantes en torno al desarrollo económico y las políticas activas de empleo.

En cuanto al origen del término exclusión social, se comenzó a utilizar en Francia a partir de la década de 1970, refiriéndose a personas desprotegidas de la seguridad social y con escasos vínculos con la sociedad (Pohlen, 2019). La exclusión social se percibe como proceso dinámico que implica carencia o privación en un rango de dimensiones que afectan a las oportunidades de los individuos para estar conectados a la sociedad convencional (André, 2003). En resumidas cuentas, la exclusión social reduce las posibilidades de un estándar de vida adecuado y de participación social. En su parte subjetiva, la exclusión social hace que la persona que la sufre tenga una percepción de sí misma de no pertenencia a la sociedad. Se pueden analizar todas estas dimensiones entre grupos vulnerables frente al mercado laboral relacionándolo con el concepto de exclusión, al menos en algunos de los gradientes que implica el término.

Uno de los primeros estudios sobre las consecuencias del desempleo lo realizó Jahoda (1981), que enfatizó el hecho de que estas consecuencias no son solo económicas. Según este autor, el trabajo proporciona cinco funciones, en respuesta a necesidades básicas de los individuos, y que son las siguientes:

1. Necesidad de estructurar el tiempo.
2. Necesidad de contactos sociales fuera de la familia inmediata.
3. Necesidad de ser parte de un propósito colectivo.
4. Necesidad de estatus y de identidad social.
5. Necesidad de actividad regular.

Cuando no se dan respuestas a estas necesidades la persona desempleada siente la falta de integración. Pero también hay que considerar en el análisis el marco político e institucional del país y del contexto económico y social en el que viven las personas desempleadas. Para Pohlan (2019: 5-7) la exclusión social vinculada al desempleo no se da de forma completa para todos los colectivos desempleados, destacando los siguientes aspectos a tener en cuenta respecto a las consecuencias del desempleo:

1. Percepción de la persona sobre sí mismo y su entorno.
2. Grado de satisfacción con la vida en general.
3. Salud mental y física del individuo.
4. Recursos económicos de los que dispone.
5. Necesidades psicosociales sin cubrir (carencias en cuanto a participación en la sociedad, bajo estatus social, etc.).

Pero, principalmente, Pohlan (2019) centra su investigación en tres ámbitos enumerados más abajo, y que están relacionados con el enfoque de capacidades, como se explicará más adelante:

- a) El desempleo reduce la participación social de las personas desempleadas.
- b) El desempleo está unido a la pérdida de estatus social (ya que este último está generalmente unido al empleo).
- c) Los desempleados ven mermado su autopercepción de eficiencia, sintiéndose más incompetentes en su vida diaria.

Todas estas dimensiones caben relacionarlas con el enfoque de capacidades de Amartya Sen (2010:45), entendiendo la capacidad como un aspecto de la libertad que se da cuando los individuos tienen las oportunidades para poder llegar a ser y hacer lo que consideren importantes para sus vidas. Dicho de otro modo, el desempleo limita nuestras capacidades, entendidas como libertades; en el sentido no solo material, sino también psicosocial (Sen, 2000:122-123). También Sen (2000:122-123) subraya cómo el desempleo tiene consecuencias graves en las vidas de las personas, como la pérdida de motivación y de confianza en uno mismo, el deterioro de las relaciones familiares y de la participación en la vida social en general. Bajo estas situaciones que produce la falta de trabajo, o de trabajos precarios, los desempleados tienden a comprometerse a menos actividades sociales que las personas empleadas (Kunze and Suppa, 2017). Por otro lado, y no menos importante, el desempleo provoca sentimiento de angustia, que se asocia en ocasiones con actitudes negativas que les hacen reducir su compromiso con la sociedad (Gallego et al., 2003).

Enlazando con el enfoque de capacidades, estas circunstancias asociadas al desempleo afectan al bienestar físico y emocional de los individuos, pero también afecta a su toma de decisiones respecto a lo que quieren hacer y ser con sus vidas, reduciendo su libertad. Siguiendo a Sen (2000), las carencias materiales y psicosociales remiten a dos facetas de libertad que hacen referencia precisamente a la capacidad de bienestar y a la capacidad de agencia de las personas. La capacidad de bienestar se da cuando existen las oportunidades sustantivas que permiten a los individuos tener cubiertas sus necesidades materiales y sociales básicas; por su parte, la capacidad de agencia está vinculada a la acción del individuo, al poder efectivo que una persona tiene para optar a las cosas que consideran valiosas para sus vidas (Sen, 2010:301; Sen, 1997:13-21). La precariedad laboral y el desempleo, por tanto, reducen las capacidades de

bienestar y las capacidades de agencia de los trabajadores, esto es, reducen libertades que afectan a la vida en general del trabajador. Esto significa que los colectivos desempleados vulnerables disponen de menos calidad de vida por dos cuestiones fundamentales: a) porque sufren de carencias básicas para cubrir necesidades primarias de alimentaciones o vivienda, y/o no disponen de herramientas para afrontar los dificultades laborales, por discapacidad o desconocimiento del idioma, por ejemplo (capacidades de bienestar); b) En lo relativo a la posibilidad de tomar decisiones y llevar una vida activa la precariedad laboral y las limitaciones concretas de los colectivos vulnerables reducen sus opciones para decidir qué quieren ser y hacer con sus vidas (capacidades de agencia). En definitiva, los colectivos vulnerables, incluyendo también a los trabajadores precarios, ven reducidos sus espacios de libertad.

Estas circunstancias derivadas del desempleo, o de la precariedad laboral vinculada a la pobreza económica, afectan también a la capacidad de aspiración, principalmente entre parados de larga duración, porque el desempleo, en mayor medida entre colectivos vulnerables, aminora las expectativas de vida de los individuos, y su capacidad de expresión (Bonvin, 2012). Esta observación está en línea con el análisis de Paul y Batinic (2010), cuando afirman que los individuos tienden a verse a sí mismos en una forma similar a como otros los ven. Incluso los trabajadores y empleados con un estatus ocupacional relativamente bajo, siguiendo a estos autores, como por ejemplo trabajadores manuales sin cualificación, sienten que son tratados con más respeto y reconocimiento comparados con el trato dado a desempleados. Esto lleva al reconocimiento de que la pérdida del trabajo puede conducir al estigma social, a la vez que se da un sentimiento de culpa e inutilidad entre personas desempleadas. Esta es otra constatación confirmada en investigaciones empíricas, que sostienen que las personas desempleadas tienden a estar menos satisfechos con la vida en general (Dieckhoff and Gash 2015; Ivanov, Pfeiffer and Pohlan 2020).

En cuanto a la autoeficacia mencionada antes con Pohlan (2019:5-7), afecta a la habilidad del individuo para manejarse en situaciones desafiantes, reduciendo sus habilidades de adaptación al entorno (Bandura, 1997). Las personas desempleadas tienen más probabilidad de carecer de esta cualidad porque suelen tener más inseguridad en sí mismas, lo que afecta a su capacidad para resolver problemas. Desde el enfoque de capacidades, estas situaciones producen en las personas un deterioro de su capacidad de agencia, esto es, de su capacidad para decidir y actuar en función de sus expectativas personales y sociales (porque ambas se ven reducidas), además del evidente deterioro de la capacidad de bienestar por la ausencia o deficiencia de ingresos.

3. Construcción social de la vulnerabilidad

En secciones anteriores se ha descrito cómo, en sus orígenes históricos, al concepto de desempleo, originariamente hacía referencia a personas ociosas o marginales. El concepto moderno de desempleo se da a partir de finales del siglo XIX, según Pugliese (2000), vinculado al mercado laboral. Pero también el desempleo puede tomar connotaciones diferentes según el contexto social y cultural, como apuntaba Battaglia (1961). Por tanto, se da una construcción social de lo que entendemos por desempleo, del mismo modo que se ha dado una construcción social del término vulnerabilidad, o grupos vulnerables.

Del mismo modo que el concepto de desempleo, el de vulnerabilidad con relación al mercado laboral también ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Principalmente, se dan variaciones a medida que va transcurriendo la segunda mitad del siglo XX, hasta el punto de que en las últimas décadas se añaden otros colectivos dentro de la población vulnerable frente al mercado laboral, por ejemplo, se pone especial hincapié en los colectivos de jóvenes, mujeres, discapacitados e inmigrantes, y otras personas en situación de exclusión social. En la etapa anterior, con posterioridad a la segunda guerra mundial, durante el periodo keynesiano, no existían apenas reconocimiento de grupos vulnerables frente al mercado laboral; se hace referencia al periodo que va de 1945 a finales de los setenta o inicio de los ochenta. El concepto de vulnerabilidad social frente al mercado laboral durante el periodo keynesiano estaba muy vinculado al de la clase social obrera, con protagonismo principal de los varones en el mercado laboral, porque eran la principal fuerza de trabajo en aquellos años (Beck, 2001).

En España, en la década de los 90 el perfil de la fuerza de trabajo cambia con la incorporación masiva de la mujer como demandante de empleo (Prieto y Pérez de Guzmán, 2013). No obstante, la tasa de empleo femenina en España estaba considerablemente por debajo de la media europea (Cebrián y Moreno, 2008:134). Del mismo modo, en otros contextos, en México, por ejemplo, la población femenina trabajadora se incrementó en un 33,7% durante la década de los 90 del siglo pasado (Guzmán Gallangos, 2001:93). También son años significativos en los inicios de programas de intervención pública dirigidos a grupos vulnerables, como los parados de larga duración, poniendo especial atención, a partir de esa década, en jóvenes sin empleo, entre otros colectivos. Coincide con la incorporación de las políticas activas de empleo, y en España se consolida la clase media gracias a la universalización de los sistemas sanitarios y educativos a partir de la década de los 80, con la entrada en la democracia (Raya Diez, 2002). Pero estos avances sociales se vieron pausados en el tiempo al entrar el país en crisis en las últimas décadas del siglo XX.

En lo que respecta al asunto principal, el de la vulnerabilidad, se define con relación a las dificultades que tienen algunos individuos y colectivos para afrontar las adversidades que se les presentan en sus vidas cotidianas en cuestiones básicas que afectan a su bienestar material y psicosocial, agradas por situaciones estructurales y coyunturales (Raya Diez, 2002). Desde luego, las crisis económicas, y las transformaciones del sistema productivo afectaron a una amplia mayoría de la población. Estas circunstancias económicas también se agravan en todo el mundo por acontecimientos naturales, por enfermedad (Covid19), por conflictos bélicos, y por las particularidades concretas de los colectivos vulnerables. La encuesta de la Fundación FOESSA realizada en 2024 en España, y que se mencionó antes, así como los informes que publican organizaciones no gubernamentales (Flores y Sánchez, 2024), son firmes en la evidencia del aumento de la vulnerabilidad y de la exclusión social en España, e incluso entre personas con trabajos, pero con bajos salarios. También Danneris y Caswell (2019) subrayan el preocupante aumento del desempleo entre colectivos vulnerables en todo el mundo. Estos hechos evidencian la cruda realidad del aumento de la desigualdad, que da lugar, en sus expresiones más extremas, a que sectores de estos colectivos apoyen a partidos políticos radicales, como se aprecia en diferentes partes del mundo. De aquí la enorme importancia de que los gobiernos e instituciones adopten un enfoque menos economicista frente a la vulnerabilidad de los colectivos en exclusión o riesgo social.

Pero, con independencia de estos factores que condicionan o limitan nuestra capacidad de adaptación, existen también los condicionantes contenidos en los discursos políticos que dominan con su particular perspectiva teórica en una época concreta. Por ejemplo, en la sección anterior se describía, siguiendo a Prieto (2002), dos etapas bien diferenciadas del periodo capitalista a lo largo del siglo: una etapa keynesiana dominada por trabajo estable, seguida de una etapa postkeynesiana caracterizada por un modelo de ordenamiento social flexible, a partir de la década de los 70 a 80 del siglo XX, caracterizada por precariedad en el empleo y aumento en las cifras del desempleo. Haciendo una comparativa entre estas dos épocas se constata también un cambio de paradigma en el modo de concebir el empleo y el desempleo. Por ejemplo, durante el periodo keynesiano era impensable reconocer la situación de vulnerabilidad de la mujer y de los discapacitados frente al mercado laboral, porque no se visibilizaban estas vulnerabilidades, apenas existían reconocimientos de derechos laborales para estos colectivos. Se daba por hecho que mujeres y discapacitados no tenían un lugar natural de reconocimiento en el mercado laboral. Es más, durante el periodo keynesiano de las décadas que van de 1945 hasta finales de los 70 del siglo pasado eran los hombres mayoría en el mercado laboral. La cultura dominante estipulaba que el lugar de la mujer era la de ser “*ama de casa*”, la cuidadora del hogar. Por otro lado, los discapacitados, incluso los discapacitados físicos, difícilmente se pudieron abrir un hueco en el mercado laboral durante estas décadas. Esto lleva a la observación de Sen (2010:200:201) de que nuestro entendimiento del mundo exterior está tan anclado en nuestras experiencias y en nuestro pensamiento que la posibilidad de ir más allá de ellos puede ser más bien limitada.

Esta no visibilidad de ciertas vulnerabilidades cambia en las últimas décadas del siglo pasado con la aprobación de políticas activas de empleo, dirigidas preferentemente a colectivos vulnerables, lo que conlleva una nueva mirada hacia lo social. Este cambio es extensible a diferentes zonas de Europa y de otros países de la OCDE (Van Berkel et al., 2017; Danneris and Caswell, 2019). Por tanto, una nueva configuración de lo social se da en el periodo postkeynesiano, al que Ulrich Beck denominó segunda modernidad. En España, en concreto, el periodo se inicia a partir de la segunda mitad de los 80, lo que supone una ruptura con la etapa keynesiana de años anteriores³. Justo a finales de esta década se aprueban algunos programas de incentivación al empleo para colectivos vulnerables. Ejemplo de ello son los programas de formación profesional para desempleados con las primeras Escuela Taller y Casa de Oficio⁴, que siguen vigentes en la actualidad y que combinan formación teórica y práctica dirigida a colectivos vulnerables. En Latinoamérica destaca la Red de Escuelas Taller de América Latina y El Caribe⁵ (RETALC), que funciona desde 2013 como vía de desarrollo y respuesta a las altas cifras de pobreza y de pobreza extrema. En España, esta formación para el empleo ha estado dirigida a jóvenes desempleados menores de 25 años con bajo nivel educativo. El programa se amplía en 1999 con los talleres de empleo⁶, dirigidos a parados de 25 o más años con especiales dificultades de inserción laboral. Por otro lado, a principios de los 90, en 1993, se aprobó el

³ En España este periodo es muy breve a consecuencia de nuestra tardía incorporación a la democracia después de 40 años de dictadura franquista.

⁴ Orden Ministerial de 1988 de 29 de marzo que regula las Escuelas Taller y Casas de Oficios.

⁵ Red de Escuelas Taller de América Latina (RETALC): <https://www.redescuelastaller.com/quienes-somos/>

⁶ Real Decreto 282/1999 de 22 de febrero.

Programa Nacional de Formación Profesional donde se recoge la necesidad de ofertar acciones formativas para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral⁷.

Desde la perspectiva del enfoque de capacidades estos programas formativos caben entenderlos como oportunidades que abren espacios de libertad para estos colectivos. Sin embargo, para Sen (1999:147) esta libertad debería partir de una preocupación general de que los individuos puedan alcanzar logros significativos para sus vidas, y, en este aspecto, los programas de empleo existentes, y dependiendo del contexto, no son suficientemente favorables para esta finalidad última de enriquecer sus vidas, medible en logros y funcionamientos en la vida laboral y personal de estas personas. Principalmente, porque los programas incluidos en las políticas activas se focalizan en tres líneas de actuación que enfatizan la dimensión económica: a) formación para el empleo; b) fomento del autoempleo; y, c) itinerarios de inserción laboral. Sin embargo, y se insiste en ello, estos colectivos sufren de limitaciones personales y sociales frente a las cuales no se les está poniendo suficiente atención ni recursos. Además, a las circunstancias particulares de cada colectivo vulnerable hay que añadirles las limitaciones que a veces presentan los mercados de trabajo locales, cuando ofrecen escasas posibilidades reales de empleo para la población en general, y en particular para estos colectivos. A continuación, se intentará comprender la perspectiva o enfoque que domina en el discurso de políticas activas de empleo.

4. Los discursos sobre la activación al empleo para colectivos vulnerables

En línea con el enfoque de capacidades, Danneris y Caswell (2019) han destacado algunos aspectos positivos de las políticas activas de empleo para la inserción laboral de los colectivos desempleados más vulnerables. Uno de estos aspectos es el importante papel que podrían desempeñar los trabajadores sociales (graduados sociales) en el manejo de los requerimientos que demandan los colectivos desempleados más vulnerables en su búsqueda de empleo. En contraste con las aportaciones de estos profesionales, otras investigaciones ponen de manifiesto que las medidas coercitivas o sancionadoras que quieren disciplinar a la persona desempleada en la búsqueda activa de empleo no sirven para estos grupos desempleados más vulnerables (Caswell et al., 2015; Watts and Fitzpatrick, 2018).

Entre las medidas de incentivación al empleo, Organismos internacionales como la UNESCO de Naciones Unidas, la OCDE, y también la Unión Europea, han apostado firmemente por el aprendizaje permanente como parte de las políticas activas de empleo. Se pretende que esta formación contribuya a reducir o paliar los efectos sociales desfavorables, como los que se dan en colectivos vulnerables y en situaciones de exclusión social (Messina, 2013). En 2006 la Comisión Europea publicaba el texto sobre Aprendizaje de adultos, y en resoluciones anteriores, según recoge este mismo documento, la Comisión ya insistía en hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente. Pero las resoluciones no se detienen a analizar cómo se

⁷ El artículo 8 del decreto 28/1995 del 21 febrero especifica que la formación profesional se dirige a colectivos con riesgo de exclusión del mercado laboral. En particular, hacían una mención general a los siguientes colectivos vulnerables: a) personas con minusvalía frente al mercado laboral (el concepto minusvalía fue sustituido posteriormente por el de discapacidad); b) desempleados/as en riesgos de exclusión social frente al mercado laboral. En normativas sucesivas se especificarían mucho más estos colectivos incorporando claramente a las mujeres, jóvenes, inmigrantes, y a otros colectivos como específicamente vulnerables frente al mercado laboral.

consigue relacionar la formación permanente con todos estos objetivos de inserción laboral y/o integración social. En España, por ejemplo, no se pone especial atención a que sean los técnicos sociales (graduados o trabajadores sociales) quienes gestionen estas políticas de activación al empleo de colectivos vulnerables.

También, organizaciones internacionales de la OCDE, de la OIT y de la Unión Europea han emitido informes incentivando el espíritu empresarial entre los más vulnerables (European Commission, 2017; Van Berkel, et al., 2017). En este caso se hace referencia al documento de la Unión Europea (2017) que apuesta porque los colectivos de desempleados más vulnerables puedan superar las dificultades y trabajar en el autoempleo. Estos documentos reconocen, por tanto, que los más vulnerables están subrepresentados en el ámbito del autoempleo, por lo que se pone especial atención en estos colectivos. De hecho, y en el contexto español, una de las principales acciones de activación al empleo es el fomento del autoempleo entre las personas desempleadas (Lope Peña, 2015).

Con relación al segundo enfoque del discurso de las políticas activas, en 2015 se publica por la ONU la Agenda 2030 de desarrollo sostenible⁸ y se empieza a enfocar el problema desde las premisas del desarrollo sostenible, no sin dificultades. Bajo estos principios cabe analizar la realidad de los colectivos vulnerables desde otra perspectiva, hasta el punto de que algunos autores proponen medidas encauzadas a un desarrollo *social* sostenible (UN, 2015, COM, 2011). Otros hablan de un desarrollo inclusivo o desarrollo inteligente (Van Schoubroeck et al., 2016), oponiéndose a un discurso estrecho de desarrollo sostenible centrado en exceso en aspectos economicistas. A este respecto, sigue siendo pertinente la reflexión de Lehtonen (2004) sobre la descuidada dimensión social del desarrollo sostenible, y sobre la necesidad de utilizar el enfoque de capacidades en el análisis de la relación entre sostenibilidad y capital social, haciendo también especial hincapié en el papel liberador del discurso de las capacidades desde el propio funcionamiento de las instituciones. Es más, la perspectiva teórica del desarrollo sostenible en las políticas activas de empleo está ya contenida en el discurso reciente de las políticas activas de empleo, como se recoge en la normativa española de 2021⁹, y reiterada nuevamente en la normativa de 2024¹⁰, que modifica la normativa anterior de 2021, haciendo ambas mención expresa al objetivo octavo de calidad del empleo y desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

Por otro lado, el enfoque de capacidades también puede relacionarse con la importancia dada recientemente a la innovación social, como se menciona desde las primeras décadas de este siglo en instancias de la UE¹¹ (Chaves y Monzón, 2018). Lasa y Soto (2021:23) definen el término de innovación social en torno a tres dimensiones: a) en lo epistemológico implica un cambio de

⁸ Precisamente, a partir de 2015 con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, se trabaja por una gobernanza global reforzada social y sosteniblemente para revertir las asimetrías sociales, territoriales, económicas y de acceso al conocimiento y a los recursos existentes entre los países y en el interior de estos (Martinelli, 2015:541).

⁹ Real Decreto 818/2021 del 28 septiembre que regula los programas comunes de activación para el empleo del sistema nacional de empleo.

¹⁰ Real Decreto 1248/2024 de 10 diciembre que regulan los programas de activación para el empleo del sistema nacional de empleo español.

¹¹ En una Carta Abierta enviada a la Comisión Europea, en octubre de 2010, por más de 400 investigadores de diversos países de la Unión Europea que llevó a una mayor atención académica y política hacia la innovación social (Chaves y Monzón, 2018:24). El concepto de innovación social se recoge en documentos oficiales de la Unión Europea a partir de 2010 y en 2013 (Chaves y Monzón, 2018:25).

paradigma; b) en lo ético se pretende mejorar la vida de los más vulnerables; c) en lo estratégico fundamentan sus iniciativas en el trabajo colaborativo entre entidades públicas y privadas que cooperan a nivel global, nacional y local. Estas tres dimensiones de la innovación social se acercan a los objetivos que se persiguen con el desarrollo sostenible. Además, esta innovación social tendría que garantizar que llegue a los colectivos más vulnerables (Shikalepo, 2019:133). En esta apuesta firme por la innovación toman especial relevancia las organizaciones públicas, de instituciones de la sociedad civil y de otros potenciales socios o accionistas (Moulaert, 2013; Martínez Celorrio, 2015:557; Chaves y Monzón, 2018), como pueden ser empresas privadas y organismos públicos. Pero las referencias a la innovación contenidas en las normativas de 2021 y 2024 de políticas activas de empleo en España siguen descuidando la dimensión social al focalizarse más en la económica, lo que aleja a estos programas de su pretendido enfoque hacia el desarrollo *social* sostenible.

También hay antecedentes anteriores en formación para el empleo, que es una de las políticas activas de empleo, con relación al desarrollo sostenible. En 2011 la Comisión Europea aprueba el documento oficial sobre la Educación y Formación en una Europa inclusiva, sostenible e Inteligente. Se subraya esta insistencia sobre el aprendizaje permanente porque va unida al objetivo de promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa, objetivos contenidos también entre las premisas constitutivas del desarrollo social. En este sentido, Lima y Guimarães (2015:250) consideran que la formación permanente está asumiendo múltiples funciones relacionadas con la flexibilidad laboral y los cambios en la esfera del trabajo, *favoreciendo la adaptación social, económica y educativa a un mercado laboral en constante cambio*.

Pero esta innovación social tendría que garantizar que llegue a los colectivos más vulnerables (Shikalepo, 2019:133). En esta apuesta firme por la innovación toman especial relevancia las organizaciones públicas, de instituciones de la sociedad civil y de otros potenciales socios o accionistas (Moulaert, 2013; Martínez Celorrio, 2015:557; Chaves y Monzón, 2018), como pueden ser empresas privadas y organismos públicos.

Precisamente, a partir de 2015 con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, se trabaja por una gobernanza global¹² reforzada social y sosteniblemente para revertir las asimetrías sociales, territoriales, económicas y de acceso al conocimiento y a los recursos existentes entre los países y en el interior de estos (Martinelli, 2015:541

A este punto es importante matizar y destacar los dos discursos dominantes en documentos oficiales de organismos internacionales y nacionales en su lucha por reducir desigualdades, atendiendo muy especialmente a los colectivos más vulnerables:

1. Un discurso marcadamente economicista que pretende dar prioridad al crecimiento económico y a la calidad del empleo (Büchs and Koch, 2017:32), y que se aprecia también en el planteamiento de que la inversión en formación para colectivos vulnerables

¹² Entendida como gobernanza multinivel por estar implicados diferentes niveles de gobierno, por ejemplo, entre el nivel local y la Unión Europea y con participación de diversas organizaciones públicas y privadas en colaboración con la administración.

promueve también el crecimiento económico, como recoge la teoría del capital humano de Gary Becker¹³ (Sen, 1999; 2005; Sandoval y Hernández, 2018; Dall y Danneris, 2019).

2. Un discurso que pretende apostar por el desarrollo social, priorizando la inclusión social, como desarrollo social sostenible o desarrollo inclusivo, entendiendo lo social como parte esencial para el desarrollo económico (Lehtonen, 2004), siendo necesario incentivar iniciativas de innovación social, y que recogen las normativas de 2021 y 2024 de regulación de las políticas activas de empleo en España.

Frente a estos dos discursos, la realidad es que las políticas activas de empleo dirigidas a los colectivos más vulnerables siguen girando principalmente en torno al primer discurso de corte economicista (Dall y Danneris, 2019), pese a las referencias al desarrollo sostenible, contenidas en diferentes documentos internacionales y en normativas españolas recientes (2021 y 2024) que regulan los programas de activación al empleo para colectivos vulnerables.

El enfoque de capacidades, relacionado con el segundo discurso, nace del intento de tomar en cuenta las dificultades de las personas, sean naturales o sociales, y en favorecer la conversión de oportunidades existentes en espacios de libertad, en logros o funcionamientos (Sen, 1995:165). Esta aportación de Sen a la teoría económica es sumamente importante para reflexionar sobre las consecuencias del desempleo analizadas antes, que evidencian las negativas repercusiones que acarrea la falta de empleo, o la precariedad laboral en las vidas de los colectivos vulnerables. En este sentido, es necesario darles un nuevo enfoque a las políticas de empleo para que parta de una verdadera innovación social que haga frente a la vulnerabilidad y contribuya al desarrollo social sostenible.

5. Conclusiones

Este artículo ha analizado la vulnerabilidad y el desempleo como construcción social siguiendo una perspectiva histórica, distinguiendo principalmente entre dos etapas o momentos históricos en el siglo XX: el periodo keynesiano y el postkeynesiano (Beck, 2001; Prieto, 2002).

Más adelante, y relacionado con lo anterior, en la sección sobre desempleo y sus consecuencias se analizan los efectos negativos del desempleo en la vida de las personas, teniendo en cuenta que el trabajo sigue siendo un eje principal de vertebración económica y social. Esta centralidad del trabajo sigue manteniéndose hasta nuestros días conviviendo con una nueva construcción social de la vulnerabilidad que toma empuje en España a partir de la década de los 80 del siglo pasado con el reconocimiento social de nuevos colectivos vulnerables frente al mercado laboral que no tenían cabida en décadas anteriores, como jóvenes, mujeres, inmigrantes, parados de larga duración, discapacitados, principalmente.

La atención a estos colectivos en el mercado laboral se da justo en el momento histórico en el que la precariedad laboral comienza a ser la norma, coincidiendo con el incremento del paro. Esto lleva a reflexionar sobre qué políticas de activación al empleo y reducción de la vulnerabilidad son las que se están adoptando. Se cuestiona la eficacia de seguir focalizando las políticas activas de empleo de colectivos desempleados vulnerables principalmente en la

¹³ Para Sen (2005:7; 1999:29)) la teoría del capital humano enfoca el estudio del trabajo y la cualificación en torno a su valor dentro del mercado, y a partir del comportamiento individual, aislando los factores históricos y sociales que puedan estar vinculados a la conducta de los individuos.

inserción laboral, sin considerar sus particularidades personales y sociales. Principalmente, si se tiene en cuenta que estos programas para la inserción laboral de colectivos vulnerables no han reducido el problema del desempleo y las dificultades asociadas a los colectivos vulnerables, muy al contrario, según se constata en documentos referidos en este artículo la precariedad laboral y el desempleo han hecho que se incremente la pobreza laboral y la exclusión social en diferentes partes del mundo.

Estas reflexiones se hacen también teniendo en cuenta que, en el contexto actual dominan dos discursos públicos, y también a nivel académico, que ofrecen estrategias de intervención diferentes en la forma de responder a las necesidades de los colectivos vulnerables frente al mercado de trabajo. Un primer discurso se dirige a dinamizar la economía tradicional, ajustando las políticas activas de empleo hacia la inserción laboral, e incentivando el espíritu empresarial, pero sin atender suficientemente la diversidad de situaciones difíciles, contextuales y personales, entre estos colectivos. Un segundo discurso quiere orientar la economía en otra dirección, y apunta, aunque de forma limitada hasta la fecha, a la toma de medidas para la inclusión social mediante un desarrollo social sostenible, de desarrollo inclusivo, dentro del paradigma del desarrollo económico sostenible. En línea con esto último, en la actualidad cabe utilizar la innovación para el desarrollo social de colectivos vulnerables, contando con la participación de empresas privadas y de organismos públicos. Pero el análisis del discurso contenido en las normativas 2021 y 2024 en España sobre los programas de activación al empleo hacen referencias a una innovación que descuida los aspectos sociales.

A este respecto, Sen (1999:35) llegó a decir que algunos de los problemas más profundos de la ética social son de naturaleza profundamente económica. Su reflexión está en la línea de apoyar las premisas que mueven el segundo discurso, sustentado en el desarrollo sostenible. Para Sen (1999:7), la reducción de las desigualdades de todo tipo, en este artículo se hace especial hincapié en las desigualdades en el mercado laboral, han de ser afrontadas asumiendo el compromiso político y social, lo que implica asunción de la responsabilidad del Estado, de las empresas y de la sociedad civil en particular. Esta racionalidad económica enfocada al desarrollo social, contenida en el segundo discurso de desarrollo sostenible (incluida la innovación social) tiene más posibilidades de dar cabida al reconocimiento de la diversidad social, y a dar respuestas más favorables a las múltiples situaciones difíciles en las que se encuentran los colectivos vulnerables.

6. Bibliografía

- Aguilar González, M. C. (2021). Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo. *Lan Harremanak*, 46; 114-146. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.23178>
- Andre H. J. (2003). Does low income mean poverty? some necessary extensions of poverty indicators based on economic resources. In: Krause, P., Bäcker, G., Hanesch, W. (Eds.), *Combating poverty in Europe. The German welfare regime in practice*. Ashgate Publishing, Aldershot, pp. 117-130.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York, NY: W.H. Freeman and Company
- Battaglia, S. (1961): *Grande dizionario della lingua italiana*. Turín, Utet
- Beck, Ulrich, (2001). Presente y Futuro del Estado de Bienestar. Miño y Dávila Editores. Madrid. COM, 2011. 902 final. Education and Training in a smart, sustainable and inclusive Europe.

Carvajal Muñoz, M.R. "Desempleo y vulnerabilidad bajo el prisma del enfoque de capacidades"

European Commission. Brussels

Bonvin, J. M. (2012). "Individual Working Lives and Collective Action. An Introduction to Capability for Work and Capability for Voice." *Transfer: European Review of Labour and Research*. 18 (1): 9–18. Doi: 10.1177/1024258911431046

Büchs, M. and Koch, M. (2017). *Postgrowth and Wellbeing. Challenges to Sustainable Welfare*. Leeds. Palgrave Macmillan. DOI 10.1007/978-3-319-59903-8

Case, A., and Deaton, A. (2021). *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Castel, R. (2004). *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado*. Madrid. Paidós.

Cebrián López, I. y Moreno Raymundo, G. (2008). La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español. Desajustes y retos. *Economía Industrial*. 367, 121-137.

Chaves, Rafael & Monzón, José Luis (2018): "The social economy facing emerging economic concepts: social innovation, social responsibility, collaborative economy, social enterprises and solidarity economy". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 93, 5-50. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.12901

COM (2006). 614. Final. Aprendizaje de adultos: Nunca es demasiado tarde para aprender. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:ES:PDF>

COM (2011). 902.Final. Educación y Formación en una Europa Inclusiva, Sostenible e Inteligente. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18577-2011-INIT/es/pdf>

COM (2010) 2020 Final. Comunicación de la Unión Europea 2020. Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

Dall T., and Danneris, S., (2019). Reconsidering what works in welfare-to-work with the Vulnerable Unemployed: The potential of relational causality as an alternative approach. *Social Policy & Society*, 18(4), 583-506. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746419000186>

Danneris, S., and Caswell, D. (2019). "Exploring the Ingredients of Success: Studying Trajectories of the Vulnerable Unemployed Who Have Entered Work or Education in Denmark." *Social Policy and Society*. 18 (4): 615–629. doi:10.1017/S1474746419000198.

De Greef, Maruice, SEGERS, Mien, VERTÉ, Dominique (2012). Understanding the effects of training programs for vulnerable adults on social inclusion as part of continuing education. *Studies in Continuing Education*. 34(3), 1-24. DOI: 10.1080/0158037X.2012.664126

De La Garza Toledo, E. (1999). ¿Fin del trabajo o trabajo sin fin? El futuro del trabajo, 13-40. Coord. Juan José Castillo. *El Futuro del Trabajo*. Editorial Complutense. Madrid.

Dieckhoff M. and Gash, V. (2015). "Unemployed and alone? Unemployment and Social Participation in Europe." *International Journal of Sociology and Social Policy*. 35 (1–2): 67–90. doi:10.1108/IJSSP-01-2014-0002

EUROPEAN COMMISSION (2017). *Helping Unemployed Creating Their Own Work in the New Economy*. Brussels.

Falk, A., Kuhn, A. Zweimüller, J., 2011. Unemployment and right-wing extremist crime. *Scand. J. Econ*. 113 (2), 260–285.

Flores, R. y Sánchez-Sierra, M. (2024). Un peligroso avance hacia la sociedad insegura. Un adelanto de resultados de la EINSFOESSA 2024. *Documentación Social. Revista para pensar la intervención social*. Disponible: <https://documentacionsocial.es/contenidos/a-fondo/un-peligroso-avance-hacia-la-sociedad-insegura-un-adelanto-de-los-resultados-de-la-einsfoessa-2024>

FUNDACIÓN FOESSA (2015a). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid, Cáritas Española.

FUNDACIÓN FOESSA (2015b), *Empleo precario y protección social*, Madrid, Cáritas Española.

Carvajal Muñoz, M.R. "Desempleo y vulnerabilidad bajo el prisma del enfoque de capacidades"

Freeman, R.B., 1999. The economics of crime. In: Ashenfelter, O., Card, D. (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3. North Holland Press, Amsterdam, pp. 3529–3571.

Gallie, D. Paugam, S., Jacobs, S., (2003). Unemployment, poverty and social isolation: is there a vicious circle of social exclusion? *Eur. Soc. 5* (1), 1–32.

Guzmán Gallangos, F. (2001). Investigación Económica, LXI (236), 93–135. [chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v61n236/0185-1667-ineco-61-236-93.pdf](https://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v61n236/0185-1667-ineco-61-236-93.pdf)

Ivanov, B., Pfeiffer, F., and Pohlman, L. (2020). "Do Job Creation Schemes Improve the Social Integration and Well-Being of the Long-Term Unemployed?" *Labour Economics*. 64, 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101836>

Jahoda, M., (1981). Work, employment, and unemployment: values, theories, and approaches in social research. *Am. Psychol.* 36 (2), 184

Jackson, T., (1999). Differences in psychosocial experiences of employed, unemployed, and student samples of young adults. *J. Psychol.* 133 (1), 49–60

Kunze, L., and Suppa, N., (2017). Bowling alone or bowling at all? the effect of unemployment on social participation. *J. Econ. Behav. Organ.* 133, 213–235.

Laparra, M. et al. (2007), "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". *Revista Española del Tercer Sector*, 5: 15-57.

Lope Peña, A. (2015). El trabajo y la inclusión social. Una relación en peligro. *Laboratorio: Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 108-129. <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1298-3744-1-PB.pdf>

Larsen (2013). En el artículo de Danneris y Caswell.

Lima, L. C., y Guimarães, P. (2015). Portugal: Política y Educación. En T. Corner (Ed.). *Education in the European Union Pre-2003 Member States*. London. Bloomsbury.

Lehtonen, M. (2004). The environmental-social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, 49, 199–214. doi: 10.1016/j.ecolecon.2004.03.019.

Machin, S., 1998. Childhood disadvantage and intergenerational transmissions of economic status. In: Atkinson, A.B., Hills, J. (Eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASE Paper 4, London, pp. 1–20.

Martinelli, A. (2015). Gobernanza global y desarrollo sostenible. UNESCO en Informe Mundial sobre ciencias sociales 2013. *Cambios ambientales globales*. UNESCO. doi: 10.1787/9789264203419-en

Martínez Celorrio, Xavier (2015): *La innovación social ante los desafíos del Bienestar. Informe España 2015*, Fundación Encuentro. Madrid.

Méda, Dominique (1998). El trabajo. Un valor en peligro de extinción. Gedisa Editorial. Barcelona.

Moreno, Luis, y SERRANO, Amparo (2007). Europeización del Bienestar y activación. *Política y Sociedad*. 44(2), pp. 31-44.

Messina, Graciella (2013): "En busca de un lugar para mirar las innovaciones de formación para el trabajo". Em: Cleunice REHEM e Irma BRIASCO (coord.), *Formación Profesional y Empleo*. OEI Organización de Estado Americano, 95-114.

Moulaert, Frank (ed.) (2013): *The International Handbook on Social Innovation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Murray, J.A. (1908): (coordinador), *New dictionary of historical principles*, Oxford, Clarendon Press, vol. X

Carvajal Muñoz, M.R. "Desempleo y vulnerabilidad bajo el prisma del enfoque de capacidades"

Otero, Carlos, Muñoz, Andrés y Fernández, Carlos (2001). El sistema de formación profesional en España. Breve descripción. CEDEFOP, Oficina de Publicaciones de La Comisión Europea. Luxemburgo.

Paul, K., Batinic, B., 2010. The need for work: Jahoda's latent functions of employment in a representative sample of the German population. *J. Organ. Behav.* 31 (1), 45-64.

Pohlan, Laura (2019). Unemployment and Social Exclusion. *Journal of Economic Behavior of Organization*, 164, pp. 273-299. DOI: 10.1016/j.jebo.2019.06.006

Prieto, C. (2002). La degradación del empleo o la norma social del empleo flexibilizado. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*. 168-169, 89-106.

Prieto, C. y Pérez de Guzmán, S. (2013). Desigualdades laborales de género, disponibilidades laborales y normativa social. *REIS*. 131, 113-132.

Pugliese, Enrico (2000). Qué es el desempleo. *Política y Sociedad*, 34, pp. 59-67. RAYA DÍEZ, Esther (2002). *Políticas Sociales y ciudadanía*. Edita Gobierno Vasco: Bilbao.

Raya Diez, E. (2002). Estudio de la exclusión social desde una perspectiva subjetiva. *Inguruak: Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 32, 107-120.

Sabater Fernández, Carmen (2016). Los nuevos pobres y la crisis de la sociedad salarial. En Santos González, D., y Giménez Rodríguez, S. (coords). *Integraciones y Desintegraciones Sociales*. Toledo: ACMS, pp. 470- 500.

Sandoval Vázquez, J. F., y HERNÁNDEZ CASTRO, G. (2018). Crítica a la teoría del capital humano, educación y desarrollo económico. *Revista Ensayos Pedagógicos*. XIII (2); 137-160.

Sen, A. (1989). Development as Capability Expansion. *Journal of Development Planning*, 19, 41-58. https://doi.org/10.1007/978-1-349-21136-4_3

Sen, A. (2010). *La idea de justicia*. Alianza. Madrid.

Sen, A. (2005). "Why exactly is commitment important for rationality? *Economics and Philosophy*, 21(1); 5-14. DOI: 10.1017/s0266267104000355

Sen, A. (2000) Work and Rights. *International Labour Review*, 152(2). 119-128.

Sen, A. (1999). *La libertad individual como compromiso social*. Quito-Ecuador: Abya-Yala

Sen, A. (1975). *Employment, Technology and Development*. Clarendon, Oxford University.

Serrano, A., Fernández, C., Artiaga, A. (2012). Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *REIS*. 138, pp. 41-62.

SEC (98)25 de enero de 1998. Segundo Informe sobre las iniciativas locales de desarrollo y empleo. La era del empleo a medida. Comisión Europea. Bruselas.

Subirats, J. (dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios sociales, 16, Barcelona, Fundación La Caixa.

Sullivan, D., Von Wachter, T., 2009. Job displacement and mortality: an analysis using administrative data. *Q. J. Econ.* 124 (3), 1265-1306

Shikalepo, Elock Emvula (2019): "Sustainability of Entrepreneurship and Innovation among VET Graduates in Namibia". *International Journal for Innovation Education and Research*. 7(5),133-145. DOI: <https://doi.org/10.31686/ijer.Vol7.Iss5.1484>.

Thompson, P. (1983). *The Nature of Work*. McMillan. London.

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

Carvajal Muñoz, M.R. “Desempleo y vulnerabilidad bajo el prisma del enfoque de capacidades”

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.

UNITED NATIONS (2015). The 2030 agenda for sustainable development.
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P. and Larsen, F. (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. New York: Routledge.

Van Schoubroeck, Thierry, et al. (2016). How do EU agencies and other bodies contribute to the Europe 2020 Strategy and to the Juncker Commission Agenda? Deloitte Report. Deloitte Global: UK.

Vogiatzoglou, M. (2015). Varieties of Precarious Workers' Unionism: The Case of Greece and Italy. In: della Porta, D., Hänninen, S., Siisiäinen, M., Silvasti, T. (eds) *The New Social Division*. Palgrave Studies in European Political Sociology. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137509352_15

Watts, B. and Fitzpatrick, S. (2018). *Welfare Conditionality*. Oxford: Routledge.