

# El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo.

Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual (coords.) Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014

Laureano Martínez  
Universidad Pública de Navarra  
Departamento de Trabajo Social. España/Spain  
laureano.martinez@unavarra.es

Las transformaciones que afectan a los regímenes de empleo en Europa, tanto por la propia dinámica de los modelos productivos actuales como por las vicisitudes que comportan los procesos de integración supranacional, enfrentan a las ciencias sociales al desafío de dar cuenta de un conjunto de fenómenos complejos y con múltiples dimensiones. A esta tarea se aboca el libro coordinado por Carlos Jesús Fernández Rodríguez (Universidad Autónoma de Madrid) y Amparo Serrano Pascual (Universidad Complutense de Madrid), cuyo tema central es el paradigma de la flexiguridad introducido en España en el marco de los procesos de modernización de las políticas de empleo.

El libro, que es el resultado de un proyecto de investigación<sup>1</sup>, se desarrolla en tres secciones, que contienen un total de trece capítulos. La primera de ellas se abre con el enfoque analítico que orienta la investigación (capítulo 1). Tal como el propio título establece, la problemática es abordada desde un análisis cualitativo. Esto implica que el entramado que va desde los cambios en los paradigmas de intervención en materia de desempleo, pasando por la normativa legal y por la construcción de categorías sociales como ‘seguridad’, ‘riesgo’ o ‘empleabilidad’, hasta llegar a la mirada de los ac-

tores clave en la materia, será analizado atendiendo fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a la construcción discursiva de los conceptos, los paradigmas y los marcos interpretativos a partir de los cuales se otorga sentido, se ordena y se gobierna el mundo del trabajo y los mecanismos a éste vinculados.

En esta línea, desde el inicio el libro muestra que la introducción de la noción de ‘flexiguridad’ en la normativa española sobre el empleo forma parte de una transformación general de los marcos interpretativos con los que se piensa y se regula el sistema laboral. Se nos invita entonces a recorrer los desplazamientos históricos que han afectado al mundo del trabajo en Europa, apoyándose en la inteligibilidad que ofrecen los diferentes elementos discursivos que lo conforman. Así, un primer desplazamiento es señalado en el paso del dogma liberal de la responsabilidad individual y de la autonomía de la voluntad, donde el desempleo es visto como una “falta” individual, hacia el solidarismo que sustenta las instituciones del Estado social, donde la seguridad es entendida como protección frente a los riesgos (desempleo, vejez, enfermedad, maternidad), a partir de derechos sociales universales.

Es precisamente en las grietas del Estado social donde los autores señalarán la emergencia del paradigma de la flexiguridad, al mismo tiempo que nociones como “empleabilidad” o “activación”,

1 Completan el equipo de investigación Alba Artiaga Leiras, M. Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Martínez, todos ellos de la Universidad Complutense de Madrid.

que indican una nueva forma de entender el vínculo entre riesgos y seguridad. Los paradigmas sobre los cuales esas nociones se erigen muestran un fuerte carácter individualizador y apuntan a reforzar la implicación y la responsabilización de los sujetos en la gestión de los riesgos.

En el capítulo 2 vemos entonces cómo la noción de seguridad pierde su referencia inmediata a la idea de protección contra los riesgos, para ser entendida como una “seguridad activa”, como una habilidad para adaptarse al cambio. La tesis formulada en este capítulo, y que atraviesa todo el trabajo, es que el término compuesto “flexi-guridad” es posible al precio de transformar el sentido de uno de sus componentes para que la “reconciliación de lo irreconciliable” sea posible. Es decir, es la seguridad la que será objeto de una metamorfosis que permita su paradójica unión con la flexibilidad, que es presentada en el discurso público como condición necesaria e incuestionable para el funcionamiento de la economía y el mercado de trabajo. Frente a las voces que pretenden que esa conciliación se realiza en un mismo plano, los autores destacan que la flexiguridad encierra una asimetría de la que se benefician las voces con mayor capacidad de imponer sus intereses en materia de regulación del empleo y que promueven un desplazamiento de los mecanismos colectivos de seguridad social hacia la seguridad como activación, como adaptación a los cambios y como responsabilización individual.

Desde luego que esa transformación, y esta es otra de las dimensiones que el libro propone problematizar, depende de los contextos y de las características de cada país. Por ello, el capítulo 3 se desplaza hacia una contextualización de la regulación del empleo en España, para mostrar las condiciones sobre las cuales se implementará el paradigma de la flexiguridad. El análisis de la evolución de las principales variables del mercado de trabajo y la protección social en España desde 1997 a 2012 pondrá de manifiesto que los períodos de crecimiento económico no logran revertir los desequilibrios del mercado de trabajo, que se profundizarán en el contexto de crisis.

El capítulo 4 completa esta primera parte analizando el entramado discursivo que sostiene los nuevos modos de gobernanza sobre los que se eri-

gen las reformas “modernizadoras” de los Servicios Públicos de Empleo. Estos modos de gobernanza se caracterizarán por la búsqueda de eficiencia, eficacia y la incorporación de nuevos agentes, como las agencias de colocación. Bajo la lógica del *New Public Management*, que sostiene que los modelos organizacionales utilizados en las empresas son aplicables a la gestión pública, emergen nuevos conceptos como “contractualismo” o “gestión por objetivos”, que indican nuevas formas de entender la gestión del empleo, el desempleo y al propio sujeto desempleado. De esta forma, la primera sección ofrece los elementos teóricos, contextuales y analíticos que permitirán abordar de forma concreta la evolución del discurso de la legislación en materia de relaciones laborales en España (Sección II) y un análisis empírico sobre la puesta en práctica de políticas de activación y flexiguridad a partir del estudio de casos (Sección III).

A nuestro entender, a la luz de lo expuesto es posible inscribir esta investigación en la línea de los enfoques pluralistas sobre los procesos de integración europea y del gobierno de lo social. A diferencia de una mirada centrada en los fenómenos de convergencia o de adecuación normativa entre niveles de gobierno, el libro nos invita, desde una perspectiva constructivista, a un recorrido por la plasticidad de los discursos que articulan las prácticas sociales vinculadas a la gestión del desempleo. El terreno de análisis propuesto será entonces el dominio polémico y problemático del sentido, de las imágenes y de los enunciados sobre lo social, cuya materialidad moldea nuestro presente.

La sección segunda trazará un recorrido por la legislación española sobre regulación del desempleo, analizando los cambios terminológicos, conceptuales y los elementos retóricos que sustentan esta legislación, además de las metáforas que las normativas contienen sobre el trabajador y la posición de los principales actores en la contienda sobre el mercado de trabajo. En los tres capítulos que componen esta sección, se presenta una división en tres momentos del período que va desde la salida del franquismo al año 2009. El primero de ellos (capítulo 5), de 1975 a 1982, marca la emergencia del sistema de relaciones laborales en España postfranquista, que tendrá la aprobación del

Estatuto de los trabajadores como hito principal. Posteriormente (capítulo 6) se analiza la ruptura del consenso tras la consolidación del modelo liberal democrático industrial para el período 1984 - 1992/94, período caracterizado por la contradicción entre la inicial ampliación del acceso a la protección social y su restricción al final del período, sumado a la normalización de la atipicidad contractual y una profundización de la desregulación del mercado de trabajo. Cierra esta sección el capítulo 7 con la consolidación del marco de la activación y la flexiguridad en España en el período 1997/2009, en la línea sugerida por las directrices de la Unión Europea y la OCDE. La empleabilidad, el espíritu emprendedor y la adaptación flexible a los cambios se consolidan en este período como las fórmulas por excelencia para hacer frente al desempleo.

A partir de este complejo y extenso entramado jurídico, el libro muestra con claridad que en el desarrollo histórico del caso español —en línea con el resto de Europa— ha existido una tendencia que ha conducido a que actualmente el desempleo no sea entendido como un desajuste en el mercado de trabajo que el Estado debería compensar, sino que es presentado fundamentalmente como un desajuste entre el individuo y las competencias requeridas por un mercado de trabajo cambiante y flexible, donde el rol del Estado es “activar” a los grupos en desempleo.

Pero es sabido que el sentido contenido en la legislación no se transmite de forma unidireccional y directa hacia el campo social. El tránsito de una política entre los distintos niveles de la administración hasta el público destinatario es un problema al que se enfrentan tanto quienes diseñan e implementan políticas públicas como quienes se proponen estudiarlas. Por ese motivo, la última sección del libro se propone indagar, a través de entrevistas con interlocutores clave de la administración pública, de sindicatos, de organizaciones no gubernamentales y con los propios usuarios, la forma en que estos diferentes actores sociales asumen los discursos e instrumentos propuestos en la modernización de las políticas de empleo.

Este tercer apartado se abre con una introducción (capítulo 8) que especifica sus objetivos y metodología, para posteriormente (capítulo 9 y 10) mos-

trar cómo en la propia voz de los actores implicados en las políticas de empleo el cambio ‘modernizador’ que conduce hacia el paradigma de la flexiguridad se naturaliza y se asume como ‘irrefrenable’, al mismo tiempo que se encuentran reflejadas en esos actores muchas de las nociones y marcos categoriales (discurso antiburocrático, importancia de la activación y la noción de seguridad a ella ligada, modelos de gobernanza) anteriormente analizados en los discursos oficiales. Se indaga además sobre la visión de *lo público* expresada por los actores y por el “paisaje institucional” que reflejan estas políticas (poblado por instituciones supranacionales, sindicatos, ONG y empresas de trabajo temporal), donde se aprecia un distanciamiento semántico de los modelos centralizados en beneficio de modelos “más eficientes” y menos rígidos.

Por último, los tres capítulos finales proponen analizar cómo se traducen los principios de modernización en la práctica, a partir de análisis de casos<sup>2</sup> sobre los dispositivos de orientación laboral llevados a cabo por entidades sin ánimo de lucro que colaboran con los gobiernos regionales en las prácticas de inserción laboral. Dentro de la variedad de instrumentos puestos en juego por las políticas de empleo, los autores sostienen que el estudio de los *programas de orientación para el empleo* se presenta como una estrategia analítica adecuada para desentrañar cómo se incorpora y se traduce la lógica paradigmática de la flexiguridad en las experiencias concretas en torno a los mecanismos de lucha contra el desempleo en España, puesto que representan claramente el ímpetu por favorecer la activación del desempleado. Estos programas permiten además a los autores identificar contradicciones, efectos perversos y potencialidades de la particular versión de la flexiguridad adoptada en España y poner de manifiesto las limitaciones de la extrapolación de experiencias y prácticas que relativamente han funcionado en otros países —como Dinamarca y Países Bajos— sin sopesar los condicionantes sociales, institucionales y políticos que han permitido la eficacia de esas prácticas.

2 Los casos corresponden a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Madrid.

Sin lugar a dudas la riqueza de esta sección, que otorga además un gran valor al trabajo en su conjunto, radica en mostrar en detalle las experiencias que emergen en el seno de las entidades que gestionan los programas de orientación laboral, en un juego de posiciones que incluye la perspectiva de los técnicos de orientación y las vivencias de los propios usuarios. Así, en el capítulo 11 vemos cuáles son las lógicas que operan en la “reinención” del gobierno del desempleo, centrándose en la mirada de los técnicos de los programas de orientación laboral, y los capítulos 12 y 13 se desplazan hacia los mecanismos de producción de un sujeto desempleado (movilización subjetiva, emocional, intervención sobre sí mismo, autorregulación) y los procesos de construcción de sentido y vivencias por parte de los usuarios en torno a las ambivalencias y paradojas que encarnan esas prácticas. Queda allí de manifiesto que la gran vulnerabilidad de los grupos sociales con dificultades de inserción es tratada desde una perspectiva psicologizante y autoaseguradora, que más que problematizar las condiciones sociales que generan el desempleo, ponen el centro de su intervención en los sujetos, a partir de la activación de sus competencias tanto técnicas como psicosociales. Se cierra de este modo el círculo que comienza en los paradigmas de intervención social y que culmina con la producción subjetiva en las prácticas concretas.

El libro finaliza con un epílogo sobre la reforma laboral de 2012, donde queda demostrado el vértigo con que se ha conducido el régimen de regulación del empleo español hacia un sistema que, bajo las premisas “modernizadoras” de los paradigmas de la activación y la flexiguridad, ha profundizado la disimetría del orden social en perjuicio de los trabajadores. Precisamente en la tarea de poner de manifiesto, de forma detallada y sólidamente argumentada, las relaciones desiguales producidas por las reformas modernizadoras del empleo, radica el sentido crítico que a nuestro juicio anima de principio a fin la investigación que presentamos.

Este trabajo colectivo, cuya textura múltiple y dinámica escapa a la necesaria síntesis de estas páginas, será sin duda de gran utilidad tanto para aquellos interesados en las transformaciones contemporáneas de las políticas sociales y de empleo, como para quienes quieran conocer las filigranas que dan forma a las experiencias y subjetividades que surgen de los nuevos mecanismos de hacer frente al desempleo. Por último, creemos que la interpelación por parte de los autores a la formación histórica de los discursos, es quizá una forma de recordarnos la contingencia y por tanto la reversibilidad de las lógicas que nos gobiernan.