

**REINVENCIÓN DEL GOBIERNO DEL DESEMPLEO:
FRANCIA Y ESPAÑA ANTE EL MARCO REFERENCIAL DE LA FLEXIGURIDAD**

RESUMEN

La noción de flexiguridad emerge en los últimos años en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo como nueva propuesta de equilibrio socio-económico a través de una determinada regulación del empleo/desempleo y del mercado de trabajo. Se trata de un concepto ambiguo, complejo y polisémico que, sin embargo, se alza como referente o “concepto-guía” de las actuaciones de los Estados miembros en materia de empleo y protección social. Desde su difusión por las instituciones europeas (*Hacia los principios comunes de la flexiguridad*, 2007), los estudios en torno a la flexiguridad han ido en aumento, tratando de dilucidar “posibilidades de ser” teóricas y políticas de esta noción.

Curiosamente, este concepto (junto con los de empleabilidad, activación, etc.) se viene gestando y haciendo popular en un clima de creciente flexibilización del mercado de trabajo y una tendencia a la (des)calificación de los programas de seguros sociales como “pasivos”. Se está dando cuenta, por tanto, de una importante transformación en términos de valores y representaciones en el ámbito de la regulación laboral que ha pasado, en un primer momento, por la “difamación” de la norma de seguridad -desbancada por los valores y principios que encarna el paradigma de la activación- y está evolucionando hacia una recuperación del término, si bien dotado de otra carga semántica, tal y como se pone de manifiesto en la apropiación que de él realiza el concepto de flexiguridad.

La presente investigación tiene por objetivo el estudio de la presunta influencia europea, en términos de representaciones y valores, en el ámbito del empleo y la protección social sobre dos de sus Estados miembros: Francia y España. Más concretamente, tratamos de indagar en la concepción de seguridad, en relación al empleo/desempleo, que la categoría de flexiguridad europea alberga, en términos de elementos cognitivos (*epistemes*), lógicas y tecnologías de gobierno (*techne*), y su posible traslación en Francia y España, países implicados en esta regulación subliminal europea, si bien desde su particular tradición histórico-institucional y circunstancias. No se trata, sin embargo, de una comparación término a término de diferentes elementos de la política en ambos estados, sino más bien de una “puesta en relación” de sus políticas, tal y como han sido descritas precedentemente.

Los casos de Francia y España nos resultan especialmente interesantes para el estudio por los aspectos que unen y separan a estos países vecinos y los objetivos de la investigación. El paradigma flexiguro europeo adoptará una morfología diferente en cada uno de estos escenarios e, igualmente, distinta de las más conocidas versiones nórdica y anglosajona.

Por tanto, podemos decir que existen dos grandes núcleos metodológicos y, por ende, epistemológicos en esta investigación: el que se refiere al análisis de las representaciones y valores de las políticas de empleo (análisis socio-hermenéutico de políticas públicas), y el que se refiere al análisis del “anclaje” de representaciones y valores en contextos particulares, es decir, al análisis comparativo cualitativo de políticas sociolaborales.

A partir de la inmersión en una genealogía del empleo y lo social, definimos el enfoque teórico de esta investigación y delimitamos los conceptos y categorías de análisis claves para la misma. Tratamos de hacer visibles los elementos cognitivos y normativos en torno a los que se han operado transformaciones y desplazamientos en un sentido de seguridad y protección ligado al trabajo/falta de trabajo que dio lugar a las categorías de empleo/desempleo.

A nivel empírico, la investigación cuenta con tres bloques: en el primero, se explora el concepto de flexiguridad como referente; el segundo se dedica al análisis comparativo del contexto socio-económico y de las instituciones “desde fuera”, es decir, las instituciones entendidas como representación del poder establecido (evolución legislativa y servicios de empleo); el tercero aborda el análisis de lo que hemos llamado las instituciones “desde dentro”, es decir, las instituciones entendidas como confluencia de poderes y lugar de conflicto. Los materiales empíricos son, en cada caso, documentos oficiales, textos legislativos, datos estadísticos (INE, INSEE, Eurostat, etc.) y entrevistas a actores del empleo así como directores de agencias y orientadores en el seno de estudios de caso.

Tal y como demuestra el capítulo tercero, el concepto de flexiguridad europeo va a suponer una mutación semántica en el sentido y significado de la seguridad en relación al desempleo y empleo hasta el punto que esta noción de seguridad pasa de ser garantía externa a ser responsabilidad personal, y de entenderse como un derecho a concebirse como un logro personal. Así, “seguridad” va a significar auto-aseguramiento.

Tanto Francia como España dan cuentas de una mutación del sentido socio-político de seguridad en relación al desempleo (y el empleo), conforme a la noción de flexiguridad europea, si bien en cada país tal mutación se produce conforme a pautas distintas y, en consecuencia, dando lugar a resultados diferentes. La historia socio-económica y política de cada país, las características del mercado de trabajo, la tradición institucional, la diferente composición de relaciones de fuerza entre actores clave en el ámbito del empleo, etc. se hacen cargo de estas disimilitudes. Procurando brevedad, nos centramos en los resultados.

En lo que se refiere a desarrollos legislativos, los años 2000 van a suponer para las políticas de empleo, tanto españolas como francesas, la inmersión sin reservas en los postulados y lógicas que alberga el marco de interpretación de la flexiguridad. Hemos calificado el modo en que Francia se relaciona con el flujo ideológico, normativo e interpretativo que representan las regulaciones sociolaborales europeas y, particularmente, los conceptos de empleabilidad, activación y flexiguridad de “simbiosis”, mientras que el caso de España a este respecto lo denominamos más bien de “superposición” o incluso “sustitución”. En consecuencia, podríamos decir que en Francia la eficacia simbólica de los discursos europeos es mucho menor que en España en términos de incorporación directa de los mismos, pero mucho mayor que en España si tenemos en cuenta que la reapropiación particular de estos discursos, y los fundamentos ideológicos y teóricos que los mismos albergan, supone la previa activación de debates y reflexiones en torno a las propuestas europeas. En consecuencia, el carácter de la flexiguridad en Francia es de una “meditada flexiguridad”. Más allá de los discursos, en Francia, los elementos axiológicos e interpretativos de la flexiguridad adquieren una clara implantación en servicios de empleo y programas de empleo mientras que en España, la implantación práctica no se presenta a priori tan impactante como la impronta ideológica.

Respecto a las reformas administrativas, los aspectos anteriores nos vienen a hablar de distintos grados de sistematización y generalización de las medidas de activación. De acuerdo a las características más definitorias de la reforma en cada país, se ha calificado la gobernanza de los servicios de empleo en España de “*modelo burocrático tradicional en completa desorganización*” y, en Francia, de “*modelo de gestión por objetivos con un alto protagonismo del agente estatal*”. En Francia, a diferencia que en el caso español, el predominio del Estado en la gestión y su tradición centralizadora va a impedir la implantación de formas de gobernanza laxa, conforme a los principios de la nueva gestión pública, y que la Unión Europea ensalza a través de expresiones como el “reparto de responsabilidades”. En Francia, en los años 2000, se produce una reforma hacia la privatización de los servicios mediante contratos con la administración. Sin embargo, al endurecerse los procedimientos contractuales y de evaluación de las acciones en licitación, tal iniciativa se neutraliza, se previene de resultar en participación efectiva de otros actores o diversificación de las posibilidades de gobierno del desempleo. Pareciera que el Estado

descentraliza para centralizar (reforzar su control). En España, el grado de control y sistematización es muy bajo, y se caracteriza por el protagonismo de la derivación de su implementación a asociaciones y organismos externos, públicos o privados (Andalucía Orienta; Agencias de colocación Universitarias, etc.). No obstante, en ambos países, la intervención más intensiva y extensiva se sigue dirigiendo a colectivos específicos.

Por su parte, la gran mayoría de los actores del empleo en ambos países están de acuerdo en afirmar que las políticas de empleo más modernas y adecuadas son aquellas que “dan las herramientas” e incentivan las transiciones. Sin embargo, el particular desarrollo de las instituciones y las dinámicas históricas de relaciones de fuerza entre actores en cada uno de los dos países constituyen un gran foco de producción de diferencias en términos de cuál ha de ser la modernización de los servicios que la flexiguridad requiere, y por tanto, de construcción de los marcos de intervención público y privado en el ámbito del desempleo desde el discurso de estos actores políticos.

El hecho de que en Francia los actores sociales hayan tenido un papel específico, a través de la historia, en la reformulación de las políticas contra el desempleo quizá haya favorecido que se generen nuevas ideas de amortiguación de las contravenciones que provoca la nueva situación. Además, en Francia, parece desarrollarse todo un conocimiento experto acerca de la flexiguridad desde distintas bandas ideológicas, que tiene que ver, a su vez, con una tradición de políticas sociales según la cual estas quedan precedidas de elaboraciones teóricas “fuertes”, que le dan una coherencia inicial (tal es el caso del “paradigma de la inserción francés”). En España, sin embargo, la crítica a los discursos y el paradigma hegemónico de regulación por parte de las organizaciones sindicales se ejerce desde una posición externa al sistema (más marginal) y desprovista de alternativas (con cierta impotencia). Además, España ha tenido que lidiar con un establecimiento tardío de sus bases sociales en un entorno plagado de contradicciones políticas y económicas, en buena medida, consecuencia del largo período franquista que hace que dichas bases resulten más “volátiles y permeables”, especialmente, en un entorno internacional más complejo y, lo que es más importante, nuevo para España.

El rol de lo público en España sigue residiendo en la figura del Estado; en cambio en Francia, el valor de la solidaridad colectiva en el ámbito de intervención contra el desempleo se atribuye más bien al gobierno local, especialmente, cuando el Estado en los últimos años parece convertirse en un Estado regido por lógicas empresariales y acaparando cada vez más potestades de gestión (creación de Pôle emploi). Por tanto, la crítica que se realiza al Estado por parte de los actores del empleo en Francia y España presenta un carácter polar que, como venimos advirtiendo, se desprende de la historia institucional y relaciones de fuerza entre actores a lo largo de ella. La impresión de la mayoría de los actores en España (salvo ETTs) es: “*el Estado se escabulle*” mientras que en Francia la impresión es más bien: “*el Estado extirpa nuestro poder*”. Por otra parte, la cultura de la gestión es otro factor diferenciador entre ambos países. Así, si bien la apelación a la gobernanza es común en ambos, en Francia, se trata de una gobernanza con un fuerte componente de “acción organizadora”, y no tanto de “organización fluida” (difusa), como puede entenderse comúnmente este término.

En consecuencia, en lo que a discursos de los actores se refiere, en Francia, se distingue la filtración de las epistemes de la flexiguridad (que hemos detectado en la evolución legislativa), a través de las elaboraciones propias de la misma por parte de distintos grupos; no obstante, se observa, en general, una transposición más directa de términos que parecen adoptar un carácter más técnico que ideológico en los discursos de los distintos actores.

En España, las lógicas de la flexiguridad y la activación parecen penetrar de un modo menos directo e institucional; sin embargo, parecen contar con una mayor implantación de sus componentes axiológicos (si en Francia era de su talante técnico-teórico). Los organismos privados sin ánimo de lucro van a ir ganando territorio en el ámbito de la gestión, a través de los huecos que dejan otros actores, mientras que las entidades locales y las agencias de trabajo temporal continúan ocupando principalmente el

espacio de la reivindicación. El paisaje de la activación y la flexiguridad en España se dibuja difuso, pero bien perfilado en términos de principios y valores que han de guiar la intervención.

Respecto a las prácticas de implementación conforme a la flexiguridad, las experiencias seleccionadas como casos de estudio en cada país encarnan las principales reformas del gobierno del desempleo en la senda de la intervención para el auto-aseguramiento. Estas son: los llamados programas de orientación en España y trayectorias o acciones de seguimiento/acompañamiento en Francia (*suivi/accompagnement*). Las políticas de orientación y acompañamiento, destinadas a potenciar las capacidades y habilidades técnicas y morales de los desempleados para buscar empleo así como vigilar/controlar que llevan a cabo las acciones presuntamente necesarias para acceder y desenvolverse en el “nuevo” mercado de trabajo y en procesos de selección empresarial, aparecen como potentes aparatos de difusión de las ideologías de la autosuficiencia (en oposición a la interdependencia).

En Francia, el reforzamiento de la posición del Estado en la gestión del desempleo a través de la fusión institucional y administrativa que materializa *Pôle emploi* y nuevas lógicas de gobernanza contractuales entre organismos/agencias de empleo se pone de manifiesto en la implementación de las políticas a través de una fuerte herramienta disciplinaria, la “amenaza”, una amenaza que se establece, en todo caso, en términos de “pérdida de recursos”.

En contrapartida, en España, las tecnologías de sujeción presentan un carácter mucho más subliminal e incluso a-intencional, en muchos casos; no tanto resultado de una presencia estatal fuerte sino de su ausencia, de su “acción por omisión”. La acción de la lógica activadora en España se representa de una forma menos jerárquica, más difusa, pero también más abarcadora, dónde los principales altavoces y “lugares de diseminación”, en lo que a la implementación se refiere, no serán tanto las Comunidades Autónomas o el Estado, como los organismos no gubernamentales, que sostienen contratos con los servicios de empleo regionales. Estos organismos, además, son portadores del discurso hegemónico de modernización. Por otro lado, la ausencia de un procedimiento concreto de trabajo va a suponer una mayor libertad aparente en tanto que la coacción explícita es menor. Sin embargo, la laxitud de los mecanismos de coacción puede resultar incluso más incisiva endógenamente (en términos de disciplinamiento interno indirectamente inducido).

Ante el objetivo (inalcanzable) de hacer que los desempleados vuelvan al trabajo, los consejeros y orientadoras, en ambos países, se convierten paradójicamente, en las personas responsables de situaciones en las que no pueden intervenir.

En lo que se refiere a las prácticas de orientación/acompañamiento, podemos decir que en Francia la presencia del marco psicológico se combina principalmente con la del burocrático-industrial y la del jurídico-penal (la intervención terapéutica incide en la movilización del ánimo y se compagina con un sistema de reglamentación del comportamiento), mientras que en España el marco psicológico convive principalmente con el marco educativo-paternalista y el de la moral neoliberal (la intervención terapéutica incide en la movilización de la voluntad y se centra principalmente en la autonomización normalizadora).

Los cambios que se instauran a través de las prácticas de orientación en España y de acompañamiento en Francia son expositores de transformaciones conceptuales, de procesos de confusión-difusión/desplazamientos de los conceptos (seguridad), aparición de nuevos conceptos (flexiguridad, empleabilidad) o sustitución de los anteriores por otros nuevos (inestabilidad o intermitencia por transiciones exitosas).